



*PPPK*



Stosowanie konstytucji RP z 1997 roku  
- do wiadczenia i perspektywy

MI DZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA

POD REDAKCJĄ

Zbigniewa maci ga

**Stosowanie konstytucji RP z 1997 roku  
- DO WIADCZENIA I PERSPEKTYWY**

MI DZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA



POD REDAKCJĄ  
**ZBIGNIEWA MACIŃSKA**



*P.P.P.K.*



Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku  
- DO WIADCZENIA I PERSPEKTYWY

MI DZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA



POD REDAKCJĄ

ZBIGNIEWA MACI GA

Biblioteka  
Krakowskiej Szkoły Wy szej  
im. A.F. Modzelewskiego



10070489

Kraków 2006

## Komitet honorowy

---

### Przewodniczycy

Aleksander Kwaniński

### Członkowie

Ewa Łętowska

Hanna Suchocka

Marek Borowski

Wiesław Chrzanowski

Janusz Kochanowski

Tadeusz Mazowiecki

Marek Mazurkiewicz

Marek Safjan

Adam Zieliński

Andrzej Zoll

Józef Zych

Rada Wydawnicza: Krakowskiej Szkoły Wy szej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski, Zbigniew Maci g. Jacek M. Majchrowski

Copyright© by Krakowska Szkoła Wy sza im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2006

Recenzja

Dr hab. prof. UR Stanisław Sagan

Projekt okładki

Joanna Sroka

Adjustacja

Kamila Zimnicka-Warchol

Tłumaczenie z j. niemieckiego i korekta

dr Magdalena Balczyk

Współpraca

mgr Magdalena Bierzalo, mgr Grzegorz Kuca, dr Anna Surówka

Korekta

Marta Tomczyk

ISBN: 83-89823-79-9

ISBN: 978-83-89823-79-3

adna cz tej publikacji nie mo e by powielana ani magazynowana  
w sposób umo liwiają cy ponowne wykorzystanie, ani te rozpowszechniana  
w jakiegokolwiek formie za pomoc rodków elektronicznych, mechanicznych,  
kopiuj cych, nagrywaj cych i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody  
wła ciciela praw autorskich

Na zlecenie

Krakowskiej Szkoły Wy szej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ksw.edu.pl](http://www.ksw.edu.pl)

Wydawca

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.  
- Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2006

Druk i oprawa

Cenzus



m inw. WIOL!

# Spis treści

|   |           |
|---|-----------|
| <b>OHREOAKTORA</b> .....  | <b>U</b>  |
| Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Maci g<br><i>Krakowska Szkoła Wy sza im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego</i>  | 11        |
| <b>OTWARCIE KONFERENCJI</b> .....   | <b>13</b> |
| Prof. dr hab. Jerzy Malec<br><i>Rektor Krakowskiej Szkoły Wy szej im. Andrzeja Fryczà Modrzewskiego</i>   | 15        |
| <b>WYST PIENIA</b> .....  | <b>11</b> |
| Prof. dr hab. Marian Grzybowski<br><i>Uniwersytet Jagiello ski</i><br><i>Prezes Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego</i>   | 19        |
| Aleksander Kwa niewski<br><i>Prezydent RPN latach 1995-2005</i><br><i>Przewodnicz cy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1993-1995</i>   | 21        |
| Prof. dr hab. Marek Mazurkiewicz<br><i>Uniwersytet Warszawski</i><br><i>Przewodnicz cy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996-1997</i>   | 25        |
| Prof. dr hab. Andrzej M czy ski<br><i>Uniwersytet Jagiello ski</i><br><i>Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego</i>   | 71        |
| <b>REFERATY 1 KOMUNIKATY</b> .....  | <b>29</b> |
| Prof. dr hab. Kazimierz Działocha<br><i>Uniwersytet Wrocławski</i><br><i>Członek Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995-1997</i><br>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1991 roku w wietle bada praktyki jej stosowania.<br>Prezentacja raportu ko owego | 31        |
| Prof. dr hab. Leszek Garlicki<br><i>S dzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka</i><br>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka   |           |

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia  
*Akademia w tokrzyńska w Kielcach*  
*Członek Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1992-1995*  
Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego 69

Prof. dr hab. Cezary Kosikowski  
*Uniwersytet w Białymstoku*  
*Przewodniczący Rady Legislacyjnej 2004-2006*  
Znaczenie Konstytucji RP dla uporządkowania ról prawa finansowego 91

---

**DYSKUSJA** Ifii

---

**REFERATY** Iii

Prof. Dr. Rainer Arnold  
*Uniwersytet w Ratyzbonie*  
Polnische Verfassung und Europäische Union 111

Prof. Dr. Sten Berglund  
*Uniwersytet w Örebro*  
Die Verfassung als schöpferisches Werkzeug des politischen Lebens: die grundlegenden Entscheidungen 121

---

**DYSKUSJA** Bi

---

**REFERATY I KOMUNIKATY** Mi

Prof. Dr. Regina Weiss  
*Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Bremie*  
Die polnische Verfassung im Spiegel der deutschen  
rechtswissenschaftlichen Literatur am Beispiel der Menschenrechte 151

Prof. Dr. Rolf Grawert  
*Uniwersytet w Bochum*  
Die Verfassung der Republik Polen im Spiegel der deutschen Literatur 151

Prof. dr. hab. Jan Filip  
*Uniwersytet w Brnie*  
Ewolucja systemów konstytucyjnych Polski i Republiki Czech - podobieństwa i różnice

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner

*Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego*

System rz. dów RP - model konstytucyjny a praktyka

Prof. dr hab. Waldemar J. Wołpiuk

*Instytut Nauk Prawnych PAN*

Opiniodawcza funkcja parlamentu w zakresie współtworzenia prawa wspólnotowego

233

Dr Piotr Czarny

*Uniwersytet Jagielloński*

Konstytucyjnoprawny status osób ubezwłasnowolnionych (wybrane problemy)

261

Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Maciąg

*Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego*

Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego

273

DYSKUSJA

—29<sup>1</sup>



## OD REDAKTORA

Prowadzone w latach 2002-2005 przez kilkudziesięciu specjalistów z całej Polski, pod kierownictwem prof. dr hab. Kazimierza Działochy, badania nad stosowaniem Konstytucji RP z 1997 r. przyniosły nie tylko bogaty dorobek liczący dziesięć tomów studiów i raportów, ale znalazły swój finał w pracach Międzynarodowej Konferencji Naukowej, która odbyła się w Krakowie w dniach 24-27 września 2006 r. Konferencja zorganizowana została przez Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, Katedr Prawa Ustrojowego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Katedr Prawa Konstytucyjnego Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Wybitnie osobistości ze świata nauki i praktyki politycznej - zwłaszcza współtwórcy Konstytucji - oraz osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe, które stosowały ją bezpodmiotowo, tworzyły Komitet Honorowy Konferencji pod przewodnictwem pana Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W skład Komitetu zatem weszli: Ewa Łętowska, Hanna Suchocka, Marek Borowski, Wiesław Chrzanowski, Janusz Kochanowski, Tadeusz Mazowiecki, Marek Mazurkiewicz, Marek Safjan, Adam Zieliński, Andrzej Zoll i Józef Zych.

W Konferencji uczestniczyło ponad stu specjalistów prawa konstytucyjnego z kraju i zagranicy w tym sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Konstytucyjnego. Zarówno wśród referentów, jak i dyskutantów przeważała pogląd, że obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja jest rezultatem trudnego kompromisu politycznego. Przyjła ona jednak szereg rozwiązań prawnych uwzględniających historyczne doświadczenia polskiego konstytucjonalizmu i dorobek prawno-konstytucyjny wielu współczesnych państw. Jest dobrą i nowoczesną Konstytucją. Istotnie przyczyniła się do stabilizacji państwa, rozwoju demokracji i rządów prawa. Określiła wysokie standardy, wzorowane na konwencjach Organizacji Narodów Zjednoczonych i konwencjach Rady Europy. Legitymowała Państwo w staraniach o członkostwo w Unii Europejskiej.

---

Od uchwalenia Konstytucji i wejścia jej w życie mija prawie 10 lat. Zebrano w tym czasie wiele do wiadomości w praktyce jej stosowania, które wynikają zwłaszcza z orzecznictwa sądowego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wyrażano w związku z tym różne opinie co do potrzeby i zakresu możliwych zmian. Podkreślano przy tym, że wymagają one rozważań i przemyśleń, że muszą być poprzedzone głębką analizą naukową i konsultacjami społecznymi. W każdym razie nie mogły być dyktatem jednej partii czy nawet doraźnie zebranej większości parlamentarnej. Nie wyklucza to jednak koniecznych drobnych zmian, tak jak w przypadku Europejskiego Nakazu Aresztowania.

Zgłaszane postulaty ewentualnych zmian w Konstytucji obejmowały regulacje zmierzające do podniesienia jakości stanowionego prawa, a więc wzmocnienia czynnika jakościowego w demokracji jakościowej, zapewnienia wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego i wzmocnienia jego pozycji ustrojowej, zwłaszcza wobec legislatury i sądów, rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej, rozdzielenia kompetencji między Prezydentem RP i Radą Ministrów w zakresie obronności i bezpieczeństwa oraz przestrzegania prawa.

Za celowe uznano również takie zmiany, które czyniłyby bardziej egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej, niezależnie od prokuratury od czynnika politycznego, określały sposoby wprowadzania w życie prawa organizacji międzynarodowych. Wskazywano jednocześnie, że wiele przeobrażeń obecnej Konstytucji (ale nie zmian) mogłoby nastąpić w zależności od zmieniających się uwarunkowań, poprzez właściwy wykładni orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co wymagałoby odpowiedniego poszerzenia jego kompetencji.

Z uwagi na fakt, że Konferencja prowadzona była w języku polskim i niemieckim, zachowano referaty i wystąpienia wygłaszane w języku niemieckim. Dodano jedynie do referatów krótkie streszczenia w języku polskim. Według kryterium merytorycznego, do referatów dołączono obszernie komunikaty złożone do materiałów pokonferencyjnych.

Chciałbym serdecznie podziękować wszystkim uczestnikom Konferencji, a zwłaszcza referentom, dyskusantom oraz tym, którzy doceniając jej wagę i znaczenie, wsparli jej zorganizowanie i przyczynili się do pomyślnego przebiegu tak obrad, jak i całego przedsięwzięcia.

Zbigniew Maciej

---

# OTWARCIE KONFERENCJI

---

Szanowni Pa stwo, bardzo miło mi powita wszystkich przybyłych na mi dzy- narodow konferencj naukow zatytułowan „Stosowanie Konstytucji z 1997 roku - do wiadczenia i perspektywy”. Chciałbym na wst pie bardzo serdecznie przywita członków Komitetu Honorowego z jego przewodniczym panem Prezydentem Aleksandrem Kwaniewskim. Pan Prezydent go cił u nas ju dwa lata temu na inauguracji, zatem nie jest to jego pierwsza wizyta. Witam serdecznie tak e pozostałych członków Komitetu Honorowego, a mianowicie pani prof. Ew Ł towska, s dziego Trybunału Konstytucyjnego oraz pana prof. Marka Mazurkiewicza, równie s dziego Trybunału Konstytucyjnego. Witam pana senatora Krzysztofa Kozłowskiego, który zechciał nas zaszczydzi swoj obecno ci . Witam wszystkich przybyłych referentów, zarówno z kraju, jak i z zagranicy, a tak e wszystkich go ci, którzy zechcieli dzisiaj uczestniczy w tej wa nej dla Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, ale i dla Krakowskiej Szkoły Wy szej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego uroczysto ci.

Szanowni Pa stwo, bogate tradycje konstytucyjne Polski sprawiaj , e temat naszej konferencji ma znaczenie szczególne. Przypomnijmy, e pierwsza polska Konstytucja z 1791 roku była zarazem drug na wiecie, a pierwsz w Europie konstytucj spisana . Ustawa Rz dowa, uchwalona w dobie reformy ustroju pa stwa, likwidowała liberum veto, wprowadzała uzdrowienie porz dku sejmowania, opierała ustrój na zasadach trójpodziału władz oraz zwierzchnictwa narodu. Wzmacniała w istotny sposób pa stwo. Niestety obowi zywała bardzo krótko, zaledwie dwa lata, bo wydarzenia wojny polsko-rosyjskiej i Sejmu Grodzie skiego stanowiły jej kres.

Kolejna, Konstytucja Ksi stwa Warszawskiego z 1807 roku, wprowadzała całkiem nowe na naszym gruncie zasady, przyniesione na sztandarach Rewolucji Francuskiej przez Napoleona, takie jak: wolno osobista, równo wobec prawa czy s downictwo powszechne. Konstytucja ta tak e nie obowi zywała zbyt długo, bo osiem lat, ale faktycznie sze do 1813 roku, kiedy Ksi stwo Warszawskie znalazło si pod okupacj rosyjsk .

Trzecia z kolei, Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 roku, wprowadzała szeroki katalog praw i wolno ci obywatelskich, zupełnie wyj tkowy jak

---

na owe czasy, a jednocze nie stanowiła pewien powrót do niektórych rozwi - za Konstytucji 3 maja. Niestety jej stosowanie w praktyce było do szybko ograniczane. A po powstaniu listopadowym została ostatecznie zawieszona.

Konstytucje mi dzywojenne równie nie obowi zywały zbyt długo. Konstytucja Marcowa wprowadzaj ca klasyczny model rz dów parlamentarno-gabinetowych i szeroki, bardzo nowoczesny katalog praw socjalnych, miała moc prawn przez lat czterna cie, do 1935 roku, ale była po drodze noweli-zowana w sierpniu 1926 roku, po zamachu majowym.

W 1935 roku weszła w ycie Konstytucja Kwietniowa, która budziła kon-trowersje, bo wprowadzała system rz dów autorytarnych, ale jednocze nie wyró niała si na tle innych konstytucji tego okresu na korzy . Obowi zy-wała faktycznie do wybuchu wojny w 1939 roku. Najdlu ej przetrwała jak do tej pory Konstytucja z 1952 roku, bo a 45 lat.

I wreszcie obecna Konstytucja z 1997 roku, która obowi zuje ju blisko dziesi lat i stanowi od pocz tku m dry kompromis ró nych opcji politycz-nych. Wyrazem tego kompromisu jest cho by preambuła konstytucji.

Szanowni Pa stwo, jestem przekonany, e dzisiejsze i jutrzejsze obrady przynios wiele interesuj cych nowych ustale , okre l zasady stosowania obowi zuj cej konstytucji oraz uka do wiadczenia plyn ce z jej dotych-czasowego stosowania, a tak e wska pewne postulaty na przyszło , by mo e tak e de lege ferenda.

ycz Pa stwu miłego pobytu w Krakowie i w Krakowskiej Szkole Wy -szej. ycz wielu ciekawych dozna intelektualnych. A w tej chwili, z racji funkcji po cz ci gospodarza konferencji, chcialbym oficjalnie ogłosi , e Mi dzynarodowa Konferencja Naukowa „Stosowanie Konstytucji Rzeczypo-spolitej Polskiej z 1997 roku - do wiadczenia i perspektywy” jest otwarta. Dzi kuj bardzo.

---

# WYST PIENIA

obradom przewodniczył  
prof. dr hab. Jerzy Malec

---

Proszę Państwa, w imieniu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, które mam zaszczyt i przyjemność reprezentować, i w imieniu Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego Uniwersytetu Jagiellońskiego, której tak jest moją pracą, pragnę Państwa serdecznie powitać na tej konferencji współorganizowanej z Krakowską Szkołą Wyższą, z moimi kolegami prof. Zbigniewem Maciągiem i prof. Jerzym Malcem, z którym połączyło mnie kiedyś prawo konstytucyjne. Od tamtych chwil nieco czasu upłynęło, ale pozostajemy w kontakcie i ta konferencja oraz współpraca w przygotowaniu wiadomości o tym, co Państwa przynosi, przynosi pewne owoce, przynajmniej w postaci zaproszenia Państwa tutaj.

Rodowisko polskich konstytucjonalistów wielokrotnie włączyło się zespołowo w przygotowanie i badania nad stosowaniem konstytucji. Wspomnę o dwóch wydarzeniach: pierwsze to program badawczy „Podstawowe dylematy teoretyczne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, gdzie na przestrzeni lat 1996-97 zostało opublikowanych sześć obszernych tomów studiów oraz dwa dodatkowe, które towarzyszyły pracom nad przygotowaniem konstytucji a ich wydanie zbiegło się z jej finalnym opracowaniem i uchwaleniem. Po raz drugi rodowisko konstytucjonalistów, tym razem pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, podjęło program badawczy „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej”, który znajduje się w fazie finalnej. Jego zamknięciem jest obok dziesięciu opublikowanych tomów i raportu z badań (dostępnego i dystrybuowanego tutaj, zarówno w języku polskim, jak i w angielskim), dziesięć osobnych, tematycznych tomów, które analizują i oceniają stosowanie konstytucji w praktyce Rzeczypospolitej, i mieszczą, jak zresztą wynika z raportu końcowego, szereg wniosków również do legislacyjnego podsumowania te badania, których łącznym rezultatem jest kierujący, zarówno pierwszym, jak i obecnie kończonym programem badawczym pan prof. Kazimierz Działocha. Wszystkim uczestnikom tych badań, tych pierwszych i obecnych, chciałbym z tego miejsca w imieniu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego złożyć ser-

---

deczne podziękowania, po pierwsze - za udział w badaniach, po drugie  
— za wkład w te badania, po trzecie - za spolegliwość wobec organizatorów  
badania i kierowników dziesięciu grup tematycznych, i wreszcie za przybycie  
na dzisiejszą konferencję.  
Pozdrawiam Państwa owocnych obrad i dyskusji. Dziękuję za uwagę.



# Aleksander Kwaśniewski

Prezydent RP w latach 1995-2005

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej

Zgromadzenia Narodowego 1993-1995

Szanowni Państwo, dziękuję, że mogłem zabrać głos jako pierwszy. Chcę wszystkim Państwu serdecznie pozdrowić. Cieszę się, że po raz kolejny mogę być gościem tej uczelni. To jest druga wizyta, ale pierwsza w nowej roli - byłego prezydenta. Nie jest to zupełnie zwykła rola. Proszę Państwa, ta konferencja jest dla nas, ponieważ refleksja konstytucyjna jest nam bardzo potrzebna, a historia naszej konstytucji streszczona chociażby przez pana prof. Jerzego Malca na wstępie pokazuje, że do wiadczenia konstytucyjnego Polscy są bogate, ale niezbyt szczęśliwe, bowiem mieliśmy tych konstytucji kilka, działały niedługo, były wielkimi wytworami umysłów ówczesnych elit, ale nie potrafiły uratować państwa polskiego.

Najnowsza Konstytucja z 1997 roku, moim zdaniem, na tej liście zajmuje miejsce szczególne. Szczególnie nie tylko dlatego, że mam bardzo osobisty stosunek do tej właśnie konstytucji, bo byłem pierwszym Przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Później jako Prezydent Rzeczypospolitej uczestniczyłem w pracach finalnych nad konstytucją, podpisywałem ją. Jestem przekonany, że stworzyli my dzieło, które zorganizowało polską demokrację i polską państwowość w tym ważnym, przełomowym okresie naszej historii w sposób co najmniej dobry. Myślę, że specjaliści i konstytucjonaliści będą mówili o tym bardziej fachowo i szczegółowo. Ja wypowiadałem się o tym jako polityk, jako człowiek, który z tej właśnie strony uczestniczył w pracach nad konstytucją. Trzeba pamiętać, że jest to pierwsza polska konstytucja, która została poddana pod osąd narodu. Jest to pierwsza konstytucja, która została przyjęta w referendum i przypominam, bo to było możliwe tylko w uwadze czy pamięci, że walka o nią była zdecydowana i że wynik tego referendum nie był ani przez moment przesadzony, a jego osiągnięcie nie było łatwe. Jest to niewątpliwie piękna, która tej konstytucji, w moim przekonaniu, daje rangę szczególną. Konstytucja ta była rzeczywiście owocem kompromisu różnych sił politycznych. W dużej mierze stanowiła również reakcję na wcześniejsze do wiadczenia okresu PRL-u i pierwszego okresu transformacji Polski po 1989 roku. Stało się tak bardzo silne zaakcentowanie w konstytucji obrony praw obywatelskich oraz całej

bardzo szeroki zakres ochrony wolności. I można nawet dzisiaj dyskutować, czy w wielu przepisach nie jest to zbyt szczegółowo zapisane? Trzeba to jednak usytuować w kontekście historycznym. Pisali my tę konstytucję, chroniąc Polskę przed złym przeszłością i wszelkimi pokusami, które mogły wystąpić w przyszłości. Zresztą myślę, że te pokusy nie zniknęły, ale istnieją i dzisiaj w różnych rodowiskach. Niezwykle ważne jest to, że ta konstytucja była pisana przede wszystkim w duchu troski o obywatela. To była konstytucja społeczeństwa obywatelskiego a nie państwa omnipotentnego czy budowania silnej władzy. Można tę dyskutować, czy za bardzo nie rozproszyliśmy różnych kompetencji, prerogatyw. Ale, w moim przekonaniu, dziesięć lat stosowania konstytucji pokazało, że - przy wszystkich swoich nawet skomplikowanych procedurach, jak powoływanie czy odwoływanie rządu - rozwój konstytucyjny działał. Mówi to jako ten, który praktycznie z tej konstytucji korzystał. Chcę Państwu powiedzieć, że, w moim przekonaniu, ta konstytucja, choć na pewno nie jest wolna od pewnych słabości, tworzyła całkiem sensowny podział władzy, zasadę check and balance, czyli zasadę równowagi między poszczególnymi członami władzy państwowej i przy stosowaniu zgodnie z dobrą wolą dawała równie szansę na wychodzenie z pewnych sytuacji kryzysowych czy tych właściwie proceduralnych trudnościami, jakie zazwyczaj występują przy niestabilnym systemie politycznym. Dobrze, że ta konstytucja jest, bo w takich momentach niewątpliwie stanowi niezwykle ważny fundament zarówno systemu demokratycznego, jak i działania państwa polskiego.

Proszę Państwa, konstytucja jest żywa, dlatego oczywiście powinna podlegać ocenie. Swego czasu, jeszcze wypełniając urząd, proponowałem, aby taka refleksja konstytucyjna nastąpiła w dziesiątą rocznicę przyjęcia konstytucji, czyli w roku 2007. Byłoby to istotne z dwóch powodów. Przede wszystkim ze względu na to, że dziesięć lat obowiązywania konstytucji daje duży materiał do oceny i bogate do wiadzenia. Z drugiej strony jesteście już od 2004 roku w Unii Europejskiej, co też daje nam pewną sumę do wiadzenia, pokazujących, które z elementów konstytucyjnych wymagają pewnego zabiegu dostosowawczego, a które nie. Proponowałem więc wtedy, aby powołała Komisja Konstytucyjną, której celem byłoby nieuchwalenie nowej konstytucji, ale właściwie refleksja nad tą konstytucją, którą przyjęliśmy w roku 1997. Myślałem o takiej komisji, która nieco różniłaby się od tej, w której miałem honor pracować. Komisja ta nie byłaby wyłącznie Komisją Zgromadzenia Narodowego, komisją parlamentarną, ale raczej zespołem wybitnych konstytucjonalistów, prawników i parlamentarzystów, angażującym w swoje prace byłych prezydentów, premierów, czyli ludzi, którzy mogliby wnieść interesującą uwagę z punktu widzenia praktyki. Można byłoby też zaangażować te osoby w aktualne życie polityczne, bo jednym ze słabości polskiej demokracji jest to,

e my nie potrafimy korzystać z do wiadcze , które s udziałem tych, którzy maj du e do wiadczenie. My staramy si odkrywa rzeczywisto za ka - dym razem od nowa. Mo e taka jest uroda naszego społeczestwa i nas samych, ale tracimy przez to bardzo du o energii i nie wykorzystujemy cennych do wiadcze . Nie wiem, czy ta konferencja z takim postulatem mo e wyj do rodowisk decydujących dzisiaj w Polsce. Niew tpliwie jednak jest czym niezwykle waznym, aby Konstytucja z 1997 roku byla uszanowana, e - by my zrozumieli, i przy naszej trudnej historii, przy tych do wiadczeniach zwi zanych z losem konstytucji polskich z przeszło ci, stabilno konstytucji jest warto ci sam w sobie. Jest te kwestia , której nie wolno lekcewa y i która ma istotne znaczenie, aby wla nie te zmiany czy niezb dne korekty, jakie trzeba w konstytucji wprowadza , byly efektem wysilku intelektualnego, merytorycznego, spokojnego, a nie dora nego - politycznego czy partyjnego, jak to zazwyczaj dzialo si w przeszło ci i dzieje si obecnie. Mam nadzieja , e ta konferencja odegra tak rol . Jestem bardzo rad, e mog widzie tu tak znakomitych prawników, konstytucjonalistów, e s w ród Pa stwa równie moi współpracownicy z Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która nad Konstytucj z 1997 roku pracowala. Niezalenie od wszystkiego, co tu zostanie wygłoszone, tak e słów krytycznych wobec konstytucji, chc powiedzie tym Pa stwu, którzy w tym wielkim dziele lat 1993-97 uczestniczyli, e mamy powody nie tylko do zadowolenia, ale do dumy. Mówi to do Przewodnicz ego Komisji Prof. Marka Mazurkiewicza, mówi do ekspertów Komisji, mówi do wszystkich członków Komisji, którzy w owym czasie z nami pracowali, do Prof. Kazimierza Działochy, którego udział w pracach nad konstytucj byl naprawd nieoceniony. Mamy powody do zadowolenia, do dumy i mamy oczywi cie równie powody do refleksji nad tym, jak konstytucja sprawdza si w yciu. Ale chc Pa stwu powiedzie z pełnym przekonaniem: Polska naprawd jest silniejsza dzi ki temu, e w 1997 roku Konstytucja Rzeczpospolitej zostala przyjeta. Tak e polska demokracja jest silniejsza dzi ki temu, e t konstytucj mamy i e dzisiaj mo na odwoływa si do niej równie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Mo emy mie pewno , i reguly konstytucyjne nie mog by przekroczone niezalenie od ró nych partyjnych czy bardzo partykularnych interesów i ch ci. To jest równie zasługa tych wszystkich, którzy zdecydowali si poprze Konstytucj z 1997 roku. Nie chc ko czy zbyt patetycznie, wi c powiem: Niech yje Konstytucja!

Moim udziałem w dzisiejszej konferencji traktuję jako zaszczyt. Po wystąpieniu Pana Prezydenta zabieram głos jako ten, który objął po jego wyborze na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, stanowisko Przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i kierującego pracami Komisji w kolejnej fazie uchwalania jednolitego projektu Konstytucji przez Komisję oraz uchwalania Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, nie powtarzając też mego Przedmówcy, pragnę jeszcze silniej zaakcentować, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku była wynikiem wielkiego kompromisu politycznego i ideowego - wręcz osiągnięciem niezwykłym na tle głębi boku wówczas znaczącego społeczeństwa i sceny politycznej w Polsce. A przecież osadzona w europejskich standardach demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, demokracji parlamentarnej i pluralizmu politycznego, stworzyła ona realne gwarancje ochrony szerokiego katalogu wolności i praw człowieka, nie tylko osobistych i politycznych, ale także społecznych i ekonomicznych. Konstytucja podsumowała trudny okres budowy nowoczesnego państwa w procesie transformacji, tworząc fundament, na którym budowano regulacje prawa wewnętrznego i zawieranych umów międzynarodowych. Stabilny stał się status prawny obywatela w państwie i gwarancje praw jednostki. Jednocześnie określone zostały precyzyjniejsze niż poprzednio zasady działania władz publicznych, państwowych i samorządowych, poddanych mechanizmowi kontroli i odpowiedzialności. Stworzone zostały konstytucyjne podstawy funkcjonowania Polski w strukturach NATO oraz jej akcesji do Unii Europejskiej, harmonizacji polskiego prawa ze skomplikowanymi regulacjami i instytucjami Wspólnoty. Wiele w tej mierze zrobiono w minionym 10-leciu, ale sporo jest jeszcze przed nami. Ujawniają się bowiem nowe napięcia i problemy, które muszą być rozwiązywane - Konstytucja jest tu pomocna i należyć się o nią i państwu i obywatelom.

Chcę bardzo podziękować wszystkim obecnym tu, którzy nam w pracach nad projektem Konstytucji towarzyszyli. Mijamy wiadomo, że przyszło nam uczestniczyć w wielkim dziele, które pozostawiło znaczący ślad w polskiej historii.

Szanowni Państwo, b d mówił krótko.

Chciałbym podzielić się pewnymi refleksjami, które nasunęło mi wystąpienie Pana Rektora Jerzego Malca. Pan Rektor, jako historyk, umiecił obecnie obowiązek Konstytucji na tle poprzednich polskich konstytucji i zwrócił uwagę na czas ich obowiązywania. Rzeczywiście, wiesz ponad dwóch stuleci, które minęły od uchwalenia i upadku Konstytucji 3 maja, nasz naród przeżył bez własnego, niepodległego państwa, a zatem i bez własnej konstytucji. Podkreślić warto, że spośród siedmiu dotychczasowych polskich konstytucji tylko cztery uchwalone były przez przedstawicieli narodu „wolnych od habitych obcej przemocy nakazów”, a tylko ostatnia została przyjęta przez naród w referendum konstytucyjnym. Łączny czas obowiązywania tych czterech konstytucji to niewiele ponad pół wieku.

Pragnę również zwrócić uwagę na kwestię czasu, w jakim były one przygotowywane. Tekst Konstytucji, która dzisiaj obowiązuje, był opracowywany długo niejako niejako jej poprzedniczek. Porównajmy ją np. z Konstytucją z 1921 roku, która była przygotowana w sytuacji bezprecedensowego zagrożenia państwa, kiedy wrogie armie trzeba było odparować przed polami Warszawy i Lwowa, a mimo to jej opracowanie zajęło Sejmowi Ustawodawczemu około dwóch lat. Na przygotowanie obecnej ustawy zasadniczej poświęcono więcej lat. I na pewno czas ten został rzetelnie wykorzystany dzięki wysiłkowi autorów projektów przedstawionych Zgromadzeniu Narodowemu i uczestników jego prac, a zwłaszcza Komisji Konstytucyjnej. Ten trud znalazł odbicie w treści Konstytucji, co jest szczególnie ważne, bo staranne przygotowanie tekstu aktu mającego być źródłem prawa pozytywnie oddziałuje na jego jako i ułatwia jego stosowanie. A dla obywateli praktyka stosowania konstytucji jest ważniejsza od tego, co zapisano w jej tekście.

Patrzmy dzisiaj na tę Konstytucję z dystansu dziesięcioletniego. Od swych poprzedniczek różni się ona tym, że dotychczas nie dokonano w niej żadnych zmian. Jest to czas dostatecznie długi, aby móc ocenić jej walory, a także słabości. Obecnie, jak wiadomo, mówi się bardzo krytycznie o pew-

---

nych jej regulacjach. Myślę, że nasze obecne spotkanie w środowisku naukowym stwarza okazję do dojrzałej refleksji, uwzględniającej i pro, i contra.

Na zakończenie chciałem powtórzyć jeszcze to, co powiedziałem przed dwoma laty podczas zjazdu pracowników uniwersyteckich katedr prawa konstytucyjnego. Zwróciłem wówczas uwagę, że Sejm podczas najbliższej kadencji będzie wybierał a o miu s dziów Trybunału Konstytucyjnego. Już za parę tygodni powinno być wybranych sześciu sędziów, następnie dwóch kolejnych. Należałoby życzyć, aby przy ich wyborze pamiętano o znaczeniu, jakim naukowy dorobek środowiska konstytucjonalistów ma dla praktyki stosowania przepisów konstytucji, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny i sądy, a także inne organy. Starajmy się o to, aby ten kapitał intelektualny nie został zmarnowany.

---

# Referaty i komunikaty

obradom przewodniczyli

prof. dr hab. Jerzy Malec i prof. dr hab. Marian Grzybowski

---

## Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku w świetle badań praktyki jej stosowania Prezentacja raportu końcowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku obowiązuje już niemal dziesięć lat, czyli najdłużej spośród konstytucji polskich, jeżeli pominiemy konstytucję PRL z 1952 roku. Jej pierwszą zmianę, w zakresie art. 55, wymuszono orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, uchwaloną w ostatnich dniach Sejmu.

W przekonaniu, że upłynął dostatecznie długi okres od momentu wejścia konstytucji w życie, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, zrzeszające konstytucjonalistów polskich, pomimo roli, jaką odegrali oni w trakcie prac nad przygotowaniem koncepcji Konstytucji 1997 roku<sup>1</sup>, wystąpiło z inicjatywą podjęcia badań nad podstawowymi problemami stosowania Konstytucji RP. Projekt uzyskał uznanie władz odpowiedzialnych za organizację badań naukowych w Polsce (Komitetu Badań Naukowych, obecnie Ministerstwo Edukacji i Nauki) i ich wsparcie finansowe. Nadano mu status projektu badawczego zleconego przez Komitet Towarzystwu po przeprowadzeniu konkursu ofert. Przypadł mi obowiązek i trud zorganizowania i przeprowadzenia badań, które trwały trzy lata i zostały zakończone przed kilkoma miesiącami. Ich rezultatem jest opublikowanie drukiem przez Wydawnictwo Sejmowe dziesięciu tomów studiów i końcowego raportu z badań.

Celem trzyletnich badań, który organizatorzy postawili sobie w momencie ich podjęcia, było udzielenie odpowiedzi na kilka ściśle z sobą związanych

---

<sup>1</sup> Pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego opracowano Podstawowe teoretyczne dylematy nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 1.1-8, Warszawa, 1997.



nych pytań. Po pierwsze, jak realizowane są w praktyce konstytucyjnej zasady i instytucje naszej ustawy zasadniczej, czy w zgodzie z ich założeniami, czy też w sposób odbiegający od tych założeń, które miały na uwadze ustrojodawca i które określił we wstępie i dwóch pierwszych rozdziałach konstytucji. W ograniczonym zakresie wymagało to nawiazania do dotychczasowych ustaleń nauki prawa nad kształtem zasad i instytucji prawa konstytucyjnego, niekiedy także uzupełnienia dotychczasowej wiedzy na ich temat. Po drugie, postawiono pytanie, czy i jakie problemy oraz trudności powstają w procesie stosowania przepisów konstytucji, zarówno w trakcie realizacji zadań organów konstytucyjnych, które uczestniczą w tak zwanym kierowniczym stosowaniu prawa, jak i w procesie wykładni i stosowania prawa przez organy orzecznicze, Trybunał Konstytucyjny i sądy. Czy w związku z tym decyzje ustawodawcy podjęte w 1997 roku sprawdzają się w praktyce, słuszczyli dobrze naszej państwowości, a jeżeli nie, to co jest tego przyczyną? Czy są to czynniki i okoliczności pozaprawne, np. zjawiska życia politycznego, czy też „winna” jest sama konstytucja? Po trzecie, postawili my sobie pytanie, czy i ewentualnie jakie zmiany w konstytucji byłyby uzasadnione w świetle badań nad praktyką. Tego ostatniego pytania nie wysuwaliśmy na czoło badań. Ważne były odpowiedzi na pytania wcześniejsze. Zadaniem było przede wszystkim do starczych obiektywnych ustaleń na temat relacji między zasadami i normami konstytucji a praktyką życia politycznego i społecznego.

Badania te podejmowali my w czasie, w którym zdecydowanie przeważały opinie, zarówno nauki prawa, jak i wiata polityki, wystawiające konstytucji pozytywne oceny. W kierunku ocen pozytywnych skłaniali się nawet ci, którzy w okresie prac nad konstytucją i tu po jej wejściu w życie krytykowali ją. Twierdzono, że konstytucja po długim okresie prowizorium konstytucyjnego dużo lepiej i skuteczniej niż wcześniejsze przepisy uporządkowała ustrój i funkcjonowanie najwyższych organów Rzeczypospolitej zgodnie z zasadami podziału i równowagi władz. Z tego powodu nie było dotąd w zasadzie poważnego konfliktu kompetencyjnego między nimi. Wysoko oceniano uregulowany przez konstytucję status prawny człowieka i obywatela, wzorowany na uznanych powszechnie standardach międzynarodowych, a także rozbudowany system gwarancji wolności i praw jednostki. Pozytywnie oceniano także instytucje, jak Trybunał Konstytucyjny, który został pełnoprawnym sądem konstytucyjnym, instytucję skargi konstytucyjnej, pomimo widocznie ograniczonego jej zakresu przedmiotowego. Doceniano rozszerzenie konstytucji dotyczące sfery relacji między polityką a gospodarką, w szczególności niezależność banku centralnego, otwarcie konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne w świecie.

W piątym rocznicy wejścia Konstytucji RP w życie pierwszy przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Prezydent RP Aleksan-

der Kwa niewski, na konferencji zorganizowanej z okazji tej rocznicy powiedział, że „nikt obecnie nie domaga się poprawiania tej konstytucji, argumentując, że nie zapewniła ona stabilności państwa, że jest destrukcyjna, że dzieli i konfliktuje Polaków”<sup>2</sup>.

Jednocześnie nie dostrzegano pewne problemy, które ujawniły się w trakcie wykonywania przepisów przejściowych i końcowych konstytucji (rozdział XIII)<sup>3</sup>. Wytykano także konstytucji pewne wady, np. zbyt szczegółowo (choć była ona reakcją na ogólnikowo i niepełno uregulowane poprzednich) zarzucano niepełną spójność ideową jako konsekwencją kompromisu politycznego osigniętego w pracach nad konstytucją (który z drugiej strony oceniano pozytywnie jako nieodłączny warunek uchwalenia konstytucji), dostrzegano także pewne wady w uregulowaniu niektórych szczegółowych instytucji prawnych, np. niejednoznaczne uregulowanie roli Senatu w procesie ustawodawczym, niekompletne określenie następstwa przysięgi członkostwa Polski w Unii Europejskiej i inne. Choć wiążąca większość problemów rozwiązano zgodnie z zasadami konstytucji w procesie wykładni i stosowania przepisów konstytucji, z upływem lat jej obowiązywania zaczęto wysuwać także ograniczone propozycje nowelizacji konstytucji. Mieliśmy je na uwadze w naszych badaniach.

Propozycjom korektury ustawy zasadniczej towarzyszyło jednak przekonanie, że jakkolwiek zmiana powinna być poprzedzona szeroko zakrojonymi dyskusjami społecznymi, przeprowadzonymi z namysłem i rozważaniem po upływie dłuższego czasu obowiązywania konstytucji. Wysuwano myślenie, by społeczna debata nad konstytucją i ewentualnymi zmianami w niej przeprowadzić po jakimś czasie od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej i w związku z następstwami tego aktu dla prawa polskiego albo też po upływie dziesięciu lat od momentu wejścia Konstytucji RP w życie, gdy nagromadzi się dostatecznie dużo dowiadczyste. Nie podnoszono natomiast publicznie potrzeby uchwalenia nowej konstytucji.

Nasze badania nad praktyką stosowania konstytucji – co czyliśmy i publikowaliśmy drukiem w czasie, gdy atmosfera polityczna wokół konstytucji zasadniczo się zmieniła. Akceptacja polityczna zastąpiła wysoce krytyczną polityczną ocenę konstytucji i głośne wezwania do jej zmiany. W wyniku ostatnich wyborów parlamentarnych wiążąca głosów w Sejmie i Senacie zdobyły bowiem partie konserwatywne i centrowe, skupiające w dużej mierze siły przeciwne konstytucji z okresu prac nad jej projektem w Zgromadzeniu Narodowym i w kampanii poprzedzającej referendum w 1997 roku. Swoją krytyczny stosunek do obowiązywania konstytucji wyrażały one w czasie ostat-

<sup>1</sup> Por. Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002, s. 10.

<sup>3</sup> Por. Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.

niej kampanii wyborczej do Sejmu, prowadzając m.in. pod hasłami całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji, potrzebnej do ustanowienia w Polsce nowego ładu politycznego i społecznego pod nazwą IV Rzeczypospolitej. Rodzi się pytanie, czy czas, który przeżywamy, jest powołany do zmiany konstytucji. Nie sądzę, by on nastąpił. Inne zdanie w tej sprawie pozostawiam tu bez polemiki.

Chociaż projekty zmian w konstytucji lub całkowitej jej zmiany nie zostały oficjalnie opublikowane i z powodu braku warunków politycznych do ich uchwalenia, nie podjęto nad nimi pracy w parlamencie, są znane z enuncjacji partii politycznych i dyskusji publicznych toczonych głównie na łamach prasy. W jakim zakresie stały się przedmiotem zainteresowania nauki prawa, brak jest jednak szerszej analizy naukowej tych projektów, co nie oznacza, że nie znajdują wśród jej przedstawicieli żadnego zainteresowania i wsparcia.

W związku z powyższym należy wyrazić nadzieję, że nasze badania nad podstawowymi problemami stosowania Konstytucji RP nie są podyktowane żadnymi motywami i celami politycznymi. Dlatego te nie odnosimy się do propozycji i projektów zmiany konstytucji, o których mówiłem, ani ich nie wspieramy, ani nie deprecjonujemy. Po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej chcemy przede wszystkim udzielić odpowiedzi na pytania dla nauki prawa sformułowane w jej pytaniach.

Jeżeli z naszych badań wynikałoby pożytek dla praktyki konstytucyjnej, a może także obiektywnie uzasadnionej reformy konstytucji - a wynika, i to w większej mierze niż zdawało nam się przy projektowaniu naszych badań - to także stanie się zadaniem społecznym nauki prawa.

W badaniach nad podstawowymi problemami stosowania Konstytucji RP uczestniczyło grono osiemdziesięciu osób. Śród nich konstytucjonaliści i przedstawiciele pokrewnych nauk prawnych ze wszystkich ośrodków naukowych w kraju. Wielu z nich ma za sobą doświadczenie w pracy państwowej lub uczestniczy aktualnie w praktyce związanej ze stosowaniem prawa, w szczególności w działalności organów orzeczających (Sądów i Trybunału Konstytucyjnego). Udział tych ostatnich osób w naszych badaniach okazał się szczególnie wartościowy.

Organizacja i odpowiedzialność za badania należała do koordynatora problemu badawczego ustanowionego decyzją Komitetu Badań Naukowych, który wspomagał w pracach organizacyjnych i wydawniczych dr Artur Preisner. Wykonanie poszczególnych zadań badawczych należało do dziesięciu osób wybranych spośród znanych przedstawicieli nauki prawa. Byli oni odpowiedzialni za stronniczość badań i dobór autorów prac. Na nich spoczął także obowiązek przygotowania wyników badań do wydrukowania w dziesięciu tomach tematycznych. Ich publikacja jest zasługą Wydawnictwa

Sejmowego, instytucji zasłu onej dla upowszechniania polskiej my li konstytucyjnej.

Studiom nad podstawowymi problemami stosowania konstytucji towarzyszyła dyskusja naukowa w poszczególnych zespołach badawczych. Wst pnym wynikiom bada nad tematem, opublikowanym osobno<sup>4</sup>po wi cona była ogólnokrajowa konferencja naukowa, która odbyła si w Uniwersytecie Wrocławskim. Bogate materiały konferencji zostały opublikowane drukiem<sup>5</sup> i stały si przedmiotem znacznego zainteresowania w nauce prawa. Zako - czeniem cao ci prac nad tematem bada , o których mowa, jest obecna konferencja. Organizatorzy nadali jej charakter mi dzynarodowy, wychodz c z zało enia, e celowe z punktu widzenia nauki jest spojrzenie na Konstytucj RP i wyniki bada nad praktyk jej stosowania z perspektywy do wiad - cze konstytucyjnych innych pa stw demokratycznych.

Organizatorom nie udało si obj badaniami nad praktyk konstytucyjn wszystkich zasad i instytucji prawa. Nie było to mo liwe ze wzgl du na szeroki zakres materii konstytucyjnej oraz ze wzgl dów osobowych i organizacyjnych. Je li chodzi o problematyk zasad konstytucji uwag po wi cili - my zasadom demokratycznego pa stwa prawnego, samostnego stosowania konstytucji, społecznym i gospodarczym zało eniom ustroju RP, otwarciu konstytucji na prawo mi dzynarodowe i procesy integracyjne, zasadzie zamkni tego systemu ródel prawa, podstawowym zało eniom statusu prawnego człowieka i obywatela. Do zasady suwerenno ci, zarówno w jej aspekcie wewn trznym, jak i zewn trznym odnie li my si tylko cz ciowo przy okazji bada nad praktyk parlamentaryzmu polskiego i zasad otwarcia konstytucji na prawo mi dzynarodowe i procesy integracyjne.

Niestety, nie udało si nada badaniom w pelni jednolitego charakteru metodologicznego z uwagi na rozmaito szkół i zainteresowa naukowych wykonawców projektu badawczego, a tak e z powodu du ego zróż nicowania ródel obrazuj cych praktyk konstytucyjn , któr trudno podda wspólnym metodom analizy i weryfikacji w relacji do zasad i norm konstytucji. Pragn przy okazji zwróci uwag na to, e w polskiej nauce prawa konstytucyjnego brakuje od dłu szego czasu dyskusji nad metodologicznymi problemami nauki prawa konstytucyjnego, dyskusji tak ywej, jak na przykład dyskusja nad metodologi bada prawnoporównawczych w latach 70.

Raport z bada , który opublikowali my w dwóch wersjach j zykowych, stanowi przede wszystkim „przedło enie na stół” krakowskiej konferencji naukowej. Opracowany został na podstawie relacji z wyników bada

---

<sup>4</sup> Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wst pny, Warszawa 2004.

<sup>5</sup> Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP, red. A. Preisner i T. Zalaski, Wrocław 2005.

sporządzonych przez redaktorów poszczególnych tomów. Nie stanowi on szczegółowego odtworzenia przeprowadzonych analiz ani pełnej prezentacji wyników studiów wykonanych i opublikowanych drukiem w poszczególnych tomach prac. Rozległa materia badań, jakie zostały przeprowadzone w ramach projektu, a zwłaszcza autorski charakter większości prac wykonanych, odpowiadający przekonaniom naukowym wykonawców prac, nie pozwoliły na takową prezentację. W tej sytuacji czytelników, którym nie wystarczy lektura raportu o tym, co z badań i chcieliby je poznać w szerszym zakresie, wypada nam odesłać jedynie do poszczególnych tomów Podstawowych problemów stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Struktura raportu wygląda następująco. Po czym wstępnie przedstawione zostały konkluzje z wyników badań nad podstawowymi założeniami (zasadami) Konstytucji RP. Z powodu wspomnianego już ograniczenia materii badań raport obejmuje wyniki badań tylko nad tymi zasadami, które wymieniałem wcześniej. Stanowi one o istotnej nowości (oryginalności) obowiązków konstytucji w zakresie unormowania prawnego podstaw ustroju RP albo takie, które uległy istotnej modyfikacji w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. Do tych drugich należy na przykład zasada podziału władz, poddana analizie z różnych punktów widzenia w dwóch tomach studiów (pod red. Mariana Grzybowskiego i Zdzisława Jarosza).

Druga część raportu poświęcona jest podstawowym wolnościom oraz prawom człowieka i obywatela w procesie stosowania przepisów rozdziału II i innych jej przepisów, które ich dotyczą. Badaniami nad tymi konstytucyjnymi objęto, po pierwsze, ogólne (fundamentalne) zasady wolności, praw i obowiązków jednostki (zasady godności, wolności i równości wobec prawa); po drugie, stosunki prawne człowieka z państwem (obywatelstwo polskie, status prawny cudzoziemca i uchodźcy, a także prawa mniejszości narodowych i etnicznych); po trzecie, najbardziej kontrowersyjne w praktyce organów sądowych problemy ochrony prywatności w relacji do wolności prasy, prawo jednostki do uzyskania informacji o działalności podmiotów publicznych, realizację konstytucyjnych praw socjalnych, a także podstawowych obowiązków człowieka i obywatela; po czwarte, najczęściej wykorzystywane w praktyce gwarancje instytucjonalne wolności i praw w postaci prawa do sądu oraz prawa każdego do uzyskania pomocy od Rzecznika Praw Obywatelskich w obronie swoich wolności i praw. W raporcie, ze względu na jego ograniczone rozmiary, uwzględnione zostały głównie problemy praktyki związane z realizacją fundamentalnych zasad wolności, praw i obowiązków jednostki, a więc te, które wynikają z pierwszej grupy materii opisanych w tomie Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje. Problemy prawa i praktyki.

Trzecią z kolei miejscę w raporcie stanowią wyniki studiów nad systemem ról prawa z punktu widzenia praktyki stanowienia prawa, systemem b -

d cym wyrazem jednej z najdalej id cej reformy konstytucyjnej w stosunku do stanu sprzed 17 pa dziernika 1997 roku Zasada zamkni cia systemu ródel prawa powszechnie obowi zcego była, jak wiadomo, w jakim stopniu kontestowana od momentu wprowadzenia konstytucji w ycie. Po wej ciu Polski do Unii Europejskiej zamkni ty system ródel prawa, a tak e praktyka stosowania art. 9 Konstytucji stwarzaj nowe problemy, które nie do ko ca dadz si rozwi za na gruncieobowi z cych przepisów, a wi si z obowi zywaniami stosowaniem aktów prawa mi dzynarodowego i prawa wspólnotowego w krajowym porz dku prawnym. Raport w tym zakresie dostarcza argumentów na rzecz rozwi zania wspomnianych problemów, które jednak w adnej mierze nie uzasadniaj zadziwiaj cej opinii, e system ródel prawa konstytucji doprowadził do stanu gorszego ni ten, który istniał przed wej ciem konstytucji w ycie.

Czwarta, najobszerniejsza cz raportu po wi cona jest systemowi rz dów jako ustrojowej konsekwencji konstytucyjnej wersji podziału władz (art. 10). Osobno prezentowane s tutaj tezy wynikaj ce z bada nad instytucj parlamentu (Sejmu i Senatu), osobno te, które dotycz Prezydenta i Rz du z uwzgl dnieniem relacji mi dzy nimi i relacji z parlamentem. Tezy te stanowi zarówno prezentacj wyników analizy zało e systemu podziału władz w uj ciu przepisów konstytucji, jak i problemów praktyki zwi zanych z realizacj podziału władz.

W pi tej cz ci zebrane zostały najwa niejsze wyniki studiów nad prawem i praktyk władzy s downiczej - s dami i trybunałami (Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Stanu). Odnosz si one zarówno do wzajemnych relacji mi dzy organami trzeciej władzy, jak i zało e ustrojowych władzy s downiczej, z zasad s dowego wymiaru sprawiedliwo ci oraz z zasad prawa do s dów na czele. S w ród ustale tej cz ci raportu takie, które wzbudzaj dzisiaj ywe zainteresowanie opinii obywatelskiej, jak status ustrojowy Krajowej Rady S downictwa i zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, w szczególni ci skarga konstytucyjna do tego organu.

Ostatni cz raportu po wi cono wynikiom studiów nad samorz dem terytorialnym, uznanym w konstytucji za podstawow form zasady decentralizacji władzy (art. 15). Na gruncie Konstytucji z 1997 roku zrealizowana została ona w zakresie szerszym ni wcze niej, obejmuj c nie tylko szczebel gminny, lecz tak e inne jednostki terytorialnego podziału kraju, co rozszerzyło sił rzeczy zakres bada nad instytucj samorz du terytorialnego w praktyce prawnej. Uwaga bada opisanych w tej cz ci raportu skierowana jest zarówno na ksztalt prawny konstytucyjnego modelu samorz du terytorialnego, jak i liczne problemy zwi zane z ksztaltem ustaw samorz dowych i ich niełatw realizacj w praktyce, gdy idzie o podział kompetencji mi dzy trzema szczeblami samorz du i ustrój finansów samorz dowych.

Ponieważ opublikowany został drukiem raport końcowy z wyników badania, nie jest celowe, a także nie ma sensu w ramach niniejszej prezentacji raportu zreferowanie ustaleń, do jakich doszli autorzy studiów opublikowanych w dziesięciotomowej serii Wydawnictwa Sejmowego.

Rezygnując zatem z prezentacji wyników badania w obrębie pięciu omówionych przed chwilą bloków tematycznych raportu końcowego, pragnę zwrócić uwagę, że całość wyników badania nad praktyką stosowania konstytucji stwarza podstawę do udzielenia odpowiedzi na pytania, jakie zadaliśmy sobie przed podjęciem badania i które przypominałem na wstępie. Pełnej odpowiedzi na nie jednak nie ma na oczekiwane, bowiem wnioski wynikające z badania są zbyt rozległe i wielotkowe. Możliwa jest tutaj odpowiedź polegająca zaledwie na egzemplifikacji ustaleń zawartych w publikowanych studiach i w końcowym raporcie, dających się przyporządkować przedmiotowi pytania.

Jak zatem były realizowane podstawowe zasady i instytucje Konstytucji RP, czy zgodnie z założeniami ustrojodawcy, czy w sposób od nich odbiegający? (Mówiąc o założeniach ustrojodawcy mam na uwadze te, które on sam określił we wstępie do konstytucji, w jej dwóch pierwszych rozdziałach, i które zostały objaśnione i zinterpretowane w nauce prawa). Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie dostarczają wnioski wynikające z badania zarówno nad zasadami ustroju RP, jak i podstawowymi instytucjami dotyczącymi praw i wolności jednostki czy ustroju organów władzy. I tak, na przykład zasada demokratycznego państwa prawnego - z natury rzeczy niemożliwa do zrealizowania w swoim idealnym wyobrażeniu w tak krótkim czasie, w jakimobowiązuje Konstytucja RP, jest realizowana, chociaż różnorodność dynamiki i w różnych obszarach aktywności państwa. Najlepiej czyni to organy władzy sądowniczej, w szczególności Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, znacznie gorzej albo wręcz nie organy władzy ustawodawczej i administracji państwowej. W tych ostatnich zasada państwa prawnego została przyswojona bardziej werbalnie oraz deklaratoryjnie i z trudem przekłada się na praktyczne zachowania. Potwierdza to w szczególności zły stan polskiej legislacji. Jeżeli w procesie stanowienia prawa bierze się pod uwagę wymogi prawidłowej legislacji wynikające z zasady, to na serio czyni się to w dużym stopniu dopiero w następstwie negatywnych dla stanowionego prawa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów.

Inną zasadę ustrojową, którą można by miarę stopnia realizacji zasad konstytucyjnych, jest zasada społecznej gospodarki rynkowej i związane z nią prawa socjalne jednostki. O konstytucyjnej formule społecznej gospodarki rynkowej w jej pełnowymiarowym kształcie i wynikających z niej dyrektyw dla polityki społeczno-gospodarczej państwa w praktyce w dużej mierze zapomniano. Towarzystwo temu ograniczone zainteresowanie doktryn

i kształtem normatywnym przedmiotowej zasady w nauce prawa konstytucyjnego. Wagi i aktualności tej zasady dostrzega autor studium opublikowanego w jednym z tomów naszych prac redagowanym przez Cezarego Kosikowskiego. Na negatywne konsekwencje pomniejszenia omawianej zasady w kontekście realizowania praw socjalnych zwraca uwagę inna publikacja umieszczona we wspomnianym tomie. Gdy idzie o fundamentalną zasadę godności człowieka, to postrzega się ją w praktyce ustawodawczej i sądowej w świetle naszych badań w sposób zniekształcający. Zauważa się w szczególności, że rozumiana poprawnie wymagałaby odstąpienia w praktyce sądów od wiązania godności człowieka z ochroną dóbr osobistych i łaczenia jej z jednostkowymi zachowaniami, w przepisach prawa powszechnie obowiązującego za konieczne jest odstąpienie od sektorowych znaczeń godności człowieka (godności olnierza, adwokata, urzędu sędziego itd.).

Niekonsekwentne, niekiedy także błędne stosowanie zasad ustroju RP, wymienionych tutaj przykładowo, widzi się z różnic wykładni przez podmioty stosujące konstytucję, ma to swój związek z dynamiczną naturą zasad ustrojowych. O wadliwym czy niepełnym odczytaniu normatywnych treści konstytucji można mówić także w odniesieniu do bardziej szczegółowych regulacji dotyczących skonkretyzowanych instytucji prawa. Przykładem może być sposób wykładni art. 89 Konstytucji, który określa szeroko materialem katalogiem umów międzynarodowych wymagających ustawowej zgody na ratyfikację, wykładany jest w sposób restrykcyjny, w wyniku czego zmniejsza się liczba umów ratyfikowanych bez zgody ustawowej, których zgodnie z przepisem art. 91 ust. 2 Konstytucji nie przysługuje pierwszeństwo względem ustaw, lecz tylko w stosunku do aktów podustawowych. Taka wykładnia, sprzeczna z intencją przytoczonych przepisów, godzi także w fundamentalną zasadę, którą wyraża art. 9 Konstytucji.

Drugie pytanie postawione przed badaczami praktyki stosowania konstytucji brzmiało: czy i jakie problemy oraz trudności powstają w procesie stosowania ustawy zasadniczej i w związku z tym, czy decyzje ustrojodawcy podjęte w 1997 roku sprawdzają się w praktyce, służąc dobrze państwu Rzeczypospolitej Polskiej, a jeżeli nie, to jakie są tego przyczyny - poprawne czy też „winna” jest sama konstytucja? Odpowiedź na to pytanie udało się na przykład ze sporem, jaki ujawnił się między Trybunałem Konstytucyjnym i izbą Sędziów Najwyższego. Z zasad bezpośredniego stosowania konstytucji niektóre sądy połączyły kompetencje do odmowy zastosowania obowiązującego przepisu ustawy niezgodnego z konstytucją. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że sądy mogą stosować bezpośrednio konstytucję, rozstrzygając w indywidualnych sporach pod warunkiem wszakże, że nie może to prowadzić do kwestionowania orzeczeń sądów obowiązujących norm ustawy. Podstawą tego sporu



jest sposób interpretacji art. 178 ust. 1 Konstytucji, wyrażając zasad niezawisłości sądowniczej. Trybunał stoi na stanowisku, że przepis ten wyraża normę gwarancyjną, a nie kompetencyjną i nie daje podstawy sądowniczej do tego, aby w konkretnej sprawie mógł odstąpić od stosowania obowiązującej ustawy, którą sam uznał za niezgodną z konstytucją. Sąd cytowany przepis wykładający po myśli swoich racji niezależnie od tego, jak bardzo są one dyskusyjne. Spór między Trybunałem Konstytucyjnym i sądami jest niekorzystny dla prawa, grozi rozchwianiem jego spójności, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego adresatów prawa. Jakkolwiek z czasem może ono zaniknąć (czego zapowiedzi są już dzisiaj widoczne) to niemniej spór istnieje, ma znaczenie doniosłe w swoich konsekwencjach i prowokuje do zadania pytania, w jakim stopniu win w tej mierze ponosi brzmienie przepisów, a w jakiej okoliczności pozaprawne, niełatwe zresztą do zdefiniowania, na przykład pewna konkurencja między organami władzy sądowniczej.

Próbę odpowiedzi na wspomniane wyżej drugie pytanie może być także do wiadomości związane z praktycznym zastosowaniem art. 90 Konstytucji w procesie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Łączy się ono z krytycznymi ocenami zawartego w art. 90 ust. 3 odesłania do art. 125, określającego warunki, tryb oraz skutki referendum ogólnokrajowego. Zdaniem wielu interpretatorów tego przepisu, nie pozwala on bowiem jednoznacznie ustalić, jaki tryb postępowania należy przyjąć w przypadku, gdy ze względu na brak wymaganej frekwencji wynik referendum nie jest wiążący. Łukaszewicz wypełniła ustawa o referendum, zaaprobowana przez Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku, lecz rozważanie to uważa się za bardziej konieczne niż doskonale. Gdyby odwołać się do innych przykładów problemów i trudności, jakie stwarza konstytucja w praktyce, powołać się można na przytoczony już ostatni przypadek niejasnego, jak się twierdzi, rozdzielenia kompetencji między Prezydentem i Radą Ministrów w dziedzinie kształtowania polityki obronnej państwa, odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa (chodzi o usytuowanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego i zasady powoływania jej składu) czy czuwania nad przestrzeganiem konstytucji i prawa przez członków Rady Ministrów. Niejasno ci też łączy się z bardziej generalną uwagą niedookreślenia przez ustrojodawcę roli ustrojowej Prezydenta RP. Odpowiedź na postawione w tym kontekście pytanie o to, czy powstałym sporom „winna” jest konstytucja, czy błędnie popelnione przy wykładni jej przepisów, czy też może czynniki polityczne wynikające w szczególności z możliwymi różnicami politycznymi między piastunami dwóch członków organów władzy wykonawczej, jest potrzebna. Moim zdaniem, do ich rozważania może wystarczyć kreatywna wykładnia konstytucji bez jej zmiany, chyba że na uwadze ma się odmienną obecną konstytucyjną koncepcję prezydentury.

Jako trzecie zadali my sobie pytanie, czy i ewentualnie jakie zmiany w konstytucji byłyby uzasadnione i potrzebne w wietle bada nad praktyk konstytucji. Tego problemu nie wysuwali my - jak powiedziałem - na czoło bada, jednak w ich trakcie i w wietle wyników bada uzyskało ono znaczenie istotniejsze, niż początkowo s dzono. Gdyby szuka odpowiedzi na nie z punktu widzenia rezultatów naszych bada, powoła by si mo na na przykład na brak w konstytucji jasnego rozstrzygni cia co do tego, w jaki sposób wykonywa uchwały organizacji mi dzynarodowych, w szczególności te, które kształtują c prawa i obowizki obywateli wkraczają tym samym w materię ustawow a jednocześnie nie wymagają natychmiastowego wprowadzenia w życie, jak na przykład rezolucje Rady Bezpieczeństwa w sprawie sankcji nałożonych w trybie rozdziału VII Karty ONZ. Brak jest tego skutecznego instrumentu prawnego w przepisach konstytucji słucego implementacji uchwał innych organizacji mi dzynarodowych. Do mniej jednoznacznych niedoskonałości przepisów obowizujących konstytucji i łączących się z tym postulatów ich zmian w wietle naszych bada należą przepisy o odpowiedzialności konstytucyjnej w ramach konstytucyjnego modelu Trybunału Stanu, a w sferze gwarancji wolności i praw jednostki obecny kształt skargi konstytucyjnej ograniczonej przedmiotowo do skargi na przepis prawa. Lepszego rozwiązania wymagałby problem, na ile s dy, przede wszystkim SN i NSA, s związane wykładni ustawy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (problem tzw. orzecze interpretacyjnych). Względnie powszechnie za błędne uważa się pominięcie w konstytucji określenia sytuacji prawnej prokuratury i potrzeb reakcji ustrojodawcy, która zapobiegałaby wniknięciu prokuratury w sytuacje prowadzące do jej upolitycznienia.

Istnieje więc przykładów rozwiązań wymagających korekty poszczególnych przepisów konstytucji czy ich kompleksów wyznaczających kształt instytucji prawa konstytucyjnego. Jest to w naszych badaniach podstawa do tego, by zastanowił się nad możliwościami i potrzebami otwarcia szerszej debaty nad zmianami w obowizujących konstytucji przy poszanowaniu jej wartości i pozytywnej na ogół jej oceny. Ocena ta znajduje swoje uzasadnienie w badaniach, jakie po raz pierwszy i w takim zakresie udało się przeprowadzić nad praktyk polskiej konstytucji. Czy jednak obecny czas jest właściwy do uchwalenia nawet częściowych zmian konstytucji?

## Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

### i

Konstytucja RP z 1997 roku była tworzona nie tylko ze wiadomości istnienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), ale także z intencją pełnego respektowania i realizowania postanowień tej Konwencji. Nie może więc dziwić, że na poziomie porównania tekstowych - zaznacza się daleko idące zbliżenie treści, a nawet ujęcie obu tych dokumentów. Jest to zresztą zjawisko typowe dla konstytucji obecnie obowiązujących w państwach naszego regionu.

Blisko dziesięcioletni okres obowiązywania Konstytucji z 1997 roku nakazuje jednak zwrócić się ku perspektywie dynamicznej. Dotyczy to zarówno Konwencji, jak i Konstytucji. Konwencja wprowadziła (mocą tzw. 11 Protokołu dodatkowego) zasadnicze zmiany do kształtu i zasad funkcjonowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a kilka tysięcy orzeczeń wydanych przez Trybunał w ostatnich dziesięciu latach nadało wielu przepisom Konwencji znacznie bardziej rozwinięte znaczenie, niż miały one w 1997 roku. Konstytucja ugruntowała swoje istnienie w polskiej rzeczywistości ustrojowej, ale zarazem jej rzeczywisty zakres i znaczenie formowała się na tle praktyki, której sformalizowanym wyrazem stało się w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Porównania Konwencji i Konstytucji mogą więc być dzisiaj dokonywane tylko z uwzględnieniem realnego kształtu obu dokumentów.

W tej perspektywie należy zadać dwa pytania:

- 1) czy tekst Konstytucji, tak jak został sformułowany w 1997 roku i tak jak ukształtowała go dalsza praktyka konstytucyjna, nadal odpowiada standardom wynikającym z Konwencji, które zostały ukształtowane w praktyce orzeczniczej ETPCz?
- 2) czy postanowienia Konstytucji okazały się dostatecznie szczelne, by nie dopuścić do powstawania sytuacji, w których działania - oczywiście sprzecznych z Konwencją, nie można z równą jednoznacznością zakwalifikować jako sprzecznych z Konstytucją?

„

Punktem wyjścia musi być jednak rozważenie, czy przepisy konstytucyjne zapewniły Konwencji takie miejsce w systemie ról prawa, które pozwala jej na odgrywanie roli wynikającej z jej treści i znaczenia międzynarodowego. Nie rozwijając szerzej tej problematyki<sup>1</sup>, należy stwierdzić ogólnie, że miejsce Konwencji zostało określone w sposób w zasadzie czyniący zadość naturze tego aktu, a w każdym razie nie odbiegający na niekorzyść od rozwiązań przyjmowanych w innych państwach należących do Rady Europy.

Konwencja została ratyfikowana za zgodą parlamentu i - z mocy art. 241, ust. 1 Konstytucji - jej pozycja w wewnętrznym porządku prawnym określają przepisy art. 91 Konstytucji. Oznacza to przede wszystkim, że Konwencja, jak wszystkie umowy międzynarodowe tego typu, stanowi część krajowego porządku prawnego i - w hierarchii tego porządku - przysługuje jej moc wyższa niż ustawom zwykłym (wicz, tym bardziej nie wszelkiego rodzaju aktom o podstawowym charakterze). Ta nadrzędność wobec ustaw zwykłych jest gwarantowana istnieniem sformalizowanych procedur jej ochrony. Charakter podstawowy ma kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustaw (i aktów podustawowych) z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (art. 188, pkt 2 i 3), prowadzącego - w razie orzeczenia o niezgodności - do automatycznej utraty mocy obowiązującej przez przepisy prawa krajowego. Jak wiadomo, praktyce znane są przypadki orzekania przez TK o niezgodności przepisów ustawowych z EKPCz, choć - ze względu na daleko posuniętą treść Konwencji i Konstytucji, na ogół wystarczające jest powołanie się na przepisy polskiej ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Do badania zgodności z Konwencją przepisów prawa krajowego s

<sup>1</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, Przechwycenie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP, Kraków 2003; A. Wyrozumka, Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka. Warszawa 2006, rozdz. XI.

<sup>2</sup> L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego

te właściwe wszystkie są, co więcej, możliwość niejszego wniesienia skargi do ETPCz wymaga powołania „argumentów konwencyjnych” w postępowaniu przed sądami krajowymi. Nie ulega wątpliwości, że każdy może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu podstawowego kolidującego z postanowieniami Konwencji. Praktyka nie dała natomiast jeszcze jasnej odpowiedzi, czy taka samodzielna odmowa może zostać odniesiona także do przepisów o randze ustawy. Biorąc jednak pod uwagę odrębności natury kontroli konstytucyjności ustaw (która w polskim porządku zastrzeżona jest dla TK) i kontroli zgodności ustaw z prawem międzynarodowym, można wskazać poważne argumenty na rzecz przyznania sądom kompetencji do samodzielnej odmowy zastosowania „niekonwencyjnego” przepisu ustawy. Pamiętajmy przecież, że taka kompetencja sądom istnieje w sytuacji, gdy przepis ustawy okaże się niezgodny z postanowieniami prawa Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Konwencja, jak wszystkie umowy międzynarodowe tego typu, jest - z mocy art. 91, ust. 1 in fine Konstytucji - prawem bezpośrednio stosowalnym. Oznacza to, że sądy (wraz z Trybunałem Konstytucyjnym) mogą i powinny stosować postanowienia Konwencji przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych, traktując je nie tylko jako wskazówki interpretacyjne dla ustalania treści i rozumienia przepisów krajowych (z przepisami konstytucyjnymi łącznie), ale także jako samodzielną podstawę orzekania w tych wszystkich sytuacjach, gdy prawo krajowe nie dostarcza dostatecznego rozwinięcia. Wydaje się, że nakaz bezpośredniego stosowania odnosi się nie tylko (i nie tyle) do pisanego tekstu Konwencji i jej protokołów dodatkowych, ale także (a może przede wszystkim) do tekstu Konwencji, tak jak został on uformowany i rozwinięty w orzecnictwie ETPCz. Raz jeszcze należy podkreślić, że takie podejście oznacza nadanie Konwencji znacznie szerszego i bardziej skonkretyzowanego wymiaru obowiązywania. W polskiej praktyce orzeczniczej już w połowie lat 90. wskazano na konieczność uwzględnienia orzecnictwa ETPCz w procesie stosowania Konwencji, choć nigdy nie wyjaśniono do końca, jaka jest moc wiążąca tego orzecnictwa. Na marginesie warto zaznaczyć, że stanowisko ETPCz w tej kwestii jest wyrazne: Konwencja wiąże państwa członkowskie w swym aktualnym kształcie, a ustalanie tego kształtu jest - z mocy art. 32, ust. 1 EKPCz - kompetencją Trybunału strasburskiego. Taką jest praktyka działania polskich organów władzy sądowniczej: zwłaszcza w orzecnictwie Sądu Najwyższego szczebla Konwencji (i odpowiednio precedensy ETPCz) są powoływane często, niekiedy - jak w przypadku orzecnictwa w dziedzinie procedury karnej - częściowo analogiczne przepisy

---

i prawa UE, [w:] Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 178-180.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 181.

konstytucyjne. Nie powinno to dziwić, bo w tej dziedzinie postanowienia Konwencji mają bardziej rozbudowany charakter i opierają się na bardzo rozszerzonym orzecznictwie ETPCz dotyczącym jej art. 5 i 6, za orzecznictwo polskiego TK jest tu - jak dotychczas - znacznie skromniejsze<sup>4</sup>. W praktyce pojawiły się te interesujące przykłady współdziałania sądów polskich z Trybunałem Strasburskim dla rozważania pewnych kwestii i wymuszenia na ustawodawcy przyjęcia odpowiednich uregulowań. Będzie jeszcze mowa o tym, nie w tzw. sprawach zaburzących, a także w sprawie „czynszu kontrolowanego” doszło do regularnego dialogu orzeczniczego między TK i SN oraz ETPCz.

Konwencja, jak wszystkie umowy międzynarodowe, jest - z punktu widzenia prawa wewnętrznego - aktem podkonstytucyjnym, więc w razie pojawienia się konfliktu postanowienia Konwencji i Konstytucji - sąd musiałby dać pierwszeństwo ustawie zasadniczej. Zasada ta znalazła wyraz proceduralny w postanowieniach art. 188, pkt 1 i - odnośnie do kontroli prewencyjnej - art. 133, ust. 2 Konstytucji. Zbliżone podejście przyjmowane jest zresztą w większości państw Rady Europy, ale np. w Austrii postanowieniom EKPCz przyznano rangę konstytucyjną. Może to - w każdym razie potencjalnie - prowadzić do konfliktów, bo na tle prawa międzynarodowego (zwłaszcza art. 28 Konwencji wiedeńskiej) państwa nie mogą odmawiać podporządkowania się postanowieniom umowy międzynarodowej w oparciu o argument, iż naruszają one ich konstytucje. Co więcej, ETPCz uważa, że obowiązek przestrzegania Konwencji przez państwa członkowskie odnosi się także do treści zawierzanych w przepisach konstytucyjnych, choć nie zdarzyło się jeszcze wyraźne stwierdzenie orzecznicze, że krajowy przepis konstytucyjny prowadzi do naruszenia Konwencji<sup>5</sup>. Konflikt jest więc wyobraźalny, ale - jak do tej pory - w żadnym z państw członkowskich nie przeszkodziło to należytemu funkcjonowaniu współstosowania obu aktów. Podobny brak rozważań cechuje zresztą określenie pozycji prawa UE wobec konstytucji krajowych, jednak nie doprowadziło to do dramatycznych konfliktów. Wydaje się więc, że w tych kwestiach trzeba po prostu uznać, iż prawo konstytucyjne i prawo międzynarodowe nie umiały jeszcze wypracować wspólnego podejścia.

---

<sup>4</sup> Zwłaszcza że w pierwszym okresie obowiązywania konwencji, pozostawały w mocy dawne przepisy konstytucyjne, mało atrakcyjne z punktu widzenia ochrony praw człowieka - o tych do wiadomości: P. Hofmański, *Ochrona praw człowieka*, Białystok 1994.

<sup>5</sup> Zob. wyrok ETPCz z 20.5.1999, *Rekvenyi przeciwko Węgrom*, a także postanowienie ETPCz z 24.4.2003, *Victor-Emmanuel de Savoie przeciwko Włochom*.

Przechodząc do zasadniczej dla tego omówienia sfery prawa materialnego, należy najpierw zadać pytanie, jakie materie - normowane w polskiej Konstytucji, są także przedmiotem uregulowania w Konwencji, a więc jakie jest pole dla porównania i ewentualnych konfliktów.

1. Nie ulega wątpliwości, że zakres przedmiotowy Konwencji jest wąski, bo - z natury rzeczy - odnosi się ona do regulacji statusu jednostki i to także nie we wszystkich aspektach. Zarazem jednak Konwencja nie ogranicza się wyłącznie do normowania praw i wolności jednostki. Wskazuje ona także pewne podstawowe zasady i wartości, stanowiące konieczne cechy każdego państwa demokratycznego, a także ustanawia bardziej szczegółowe wymagania odnośnie do sposobu zorganizowania i funkcjonowania poszczególnych władz. W tym zakresie postanowienia Konwencji należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z całym systemem „twardego” i „miękkiego” prawa Rady Europy - nakaz respektowania praw człowieka, choć obudowany szczególnie rozwiniętymi gwarancjami proceduralnymi, stanowi jeden z elementów ogólniejszej koncepcji państwa demokratycznego, zarysowanej w Statucie Rady Europy i skonkretyzowanej w setkach jej opracowanych dokumentów. Wynikające z nich standardy, o różnym stopniu imperatywności, determinują kształt rozwoju ustrojowych przyjmowanych w państwach członkowskich, i to we wszystkich dziedzinach prawa konstytucyjnego<sup>6</sup>.

Nie było konieczności szczegółowego rozwijania tych standardów w tekście EKPCz, niemniej za potrzebne uznano wskazanie - w preambule Konwencji, o zagwarantowanie praw i wolności jednostki - moim zdaniem jest tylko w „rzeczywicie demokratycznym ustroju politycznym”, elementami wspólnego dziedzictwa europejskiego zaś „poszanowanie wolności i rzódów prawa”. Te ogólne sformułowania wskazują na pewien kontekst generalny, w ramach którego kształtowała się realna ochrona praw i wolności gwarantowanych Konwencją. Jest to zarazem kontekst konieczny, bo organizacja i kształt całego aparatu państwowego (w tym całej konstytucji) muszą odpowiadać tym wymaganiom. Tym samym każde unormowanie krajowe podlega ocenie co do kompatybilności z nakazem zachowania „rzeczywicie demokratycznego ustroju politycznego” i „poszanowania wolności i rzódów prawa”. Formulowanie tych ocen jest przede wszystkim kompetencją politycznych organów

<sup>6</sup> Szerzej np. J. Jaskiemia, Standardy Rady Europy a ustroj polityczny Polski, [w:] Polska w Radzie Europy, red. H. Machulska, Warszawa 2002, s. 93 i n.

Rady Europy, ale może te znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie ETPCz, gdy stanowi konieczny punkt wyjścia do ustalenia kontekstu indywidualnego naruszenia praw człowieka.

W praktyce postanowienia preambuły są traktowane jako aksjologiczne ramy dla wykładni i stosowania poszczególnych przepisów Konwencji. Nie traktuje się ich natomiast jako odrębnych podstaw orzekania ani nie przypisuje się im waloru i zawartości normatywnej wystarczającej dla samoistnego ustalenia naruszenia Konwencji. Wynika to z ograniczonego zakresu właściwości ETPCz i odróżnienia strasburski sposób traktowania „klauzul generalnych” od podejścia stosowanego w wielu państwach członkowskich. Do przypomnieć sposób pojmowania klauzuli „demokratycznego państwa prawnego” (te przecie wykazującej bardzo wysoki stopień abstrakcyjności) w polskiej praktyce orzeczniczej.

2. Jedyną chyba sferą „rzeczywicie demokratycznego ustroju politycznego”, która znalazła wyrażone ukonkretnienie w orzecznictwie ETPCz, to zasada demokracji pluralistycznej, rozwijana zwłaszcza na tle działalności partii politycznych, a – po reddeniu – rzutująca na określenie pozycji i roli opozycji parlamentarnej. Nie wdajcie się w szczegółowe rozważania na ten temat<sup>7</sup>, przypomnieć jedynie należy, że – w przekonaniu Trybunału strasburskiego, zasada demokracji pluralistycznej oznacza w szczególności:

- uznanie, że rolę demokratycznie wybranej władzy jest determinowanie treści decyzji politycznych w rzeczeniu państwem, ale musi to się odbywać z poszanowaniem praw mniejszości. „Demokracji nie można nadawać uproszczonego rozumienia, i pogłdy władzy musi zawsze przeważać. Musi bowiem zostać zapewniona równowaga, zapewniająca uczciwe i prawidłowe traktowanie tych, którzy należą do mniejszości, oraz wykluczającą wszelkie nadużywanie pozycji dominujących [...]. Pluralizm i demokracja muszą być więc oparte o dialog i duch kompromisu”<sup>8</sup>;
- demokracja nie może istnieć bez pluralizmu, który oznacza m.in., że pogłdy mniejszości muszą być szanowane i chronione nie tylko, gdy mieszczą się w ramach powszechnie przyjętych (lub – tym bardziej – w ramach wyznaczanych przez aktualną władzę), ale także, gdy „obrają, szokują lub wprowadzają niepokój”<sup>9</sup>;

<sup>7</sup> Zob. L. Garlicki, Prawo parlamentarne w orzecznictwie ETPCz.

<sup>8</sup> Wyrok z 10.11.2005, Leyla Sahin przeciwko Turcji, § 108. W wyroku z 13.2.2003, Refah Partisi przeciwko Turcji, Trybunał wskazał: „nie może istnieć demokracja bez pluralizmu”.

<sup>9</sup> Wyrok Refah Partisi..., § 89; wyrok z 3.2.2005, Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) and Ungureanu przeciwko Rumunii, § 45.



- wszystkie ugrupowania i orientacje polityczne w państwie mają obowiązek zachowania lojalności wobec podstawowych wartości, na których opiera się „demokratyczny ustrój polityczny”. Nie ma, oczywiście, przeszkód, by mniejszość (opozycja) podejmowała działania na rzecz zmiany obowiązującej konstytucji, ale konieczne jest dochowanie dwóch warunków. W płaszczyźnie proceduralnej zmiany takiej można dokonywać tylko poprzez istniejące mechanizmy i środki działania; innymi słowami, zmiana taka musi mieć charakter legalny i ewolucyjny, natomiast wykluczona jest zmiana o charakterze rewolucyjnym. W płaszczyźnie materialnej nowe treści ustrojowe muszą pozostawać w zgodzie z podstawowymi wartościami, na których opiera się Konwencja. „Wynika stąd w sposób konieczny, że partia polityczna, której przywódcy nawołują do stosowania przemocy albo której polityka nie respektuje ideałów demokracji, jest nakierowana na zniszczenie demokracji oraz wyszydzenie praw i wolności uznawanych w systemie demokratycznym, nie może powoływać się na Konwencję dla uzyskania ochrony przed sankcjami nakładanymi na nią z tego powodu”<sup>10</sup>. W takim wypadku działania opozycji przestają być w pełni chronione przez EKPCz.

Podobne ujęcie zostało zawarte w polskiej Konstytucji, zwłaszcza w przepisach jej art. 11-14. Wynika z nich obowiązek lojalności opozycji wobec najbardziej podstawowych wartości i zasad demokratycznej polskiej państwowości, ale - dopóki nie powstanie sytuacja o ekstremalnym charakterze - także obowiązek aktualnych piastunów władzy do szanowania poglądów i działań podejmowanych przez opozycję, tak w parlamencie, jak i poza nim. Na gruncie Konwencji wykluczone jest prymitywne pojmowanie demokracji jako systemu, w którym wikszość ma nieograniczoną legitymację do narzucania swojej woli mniejszości. Innymi słowami, w sferze funkcjonowania polityki musi istnieć swowolność i stałe respektowanie miłości do wikszości przez opozycję.

3. Z Konwencji wynikają także pewne wskazania co do sposobu zorganizowania aparatu władzy publicznej, a więc konstytucyjnego kształtu systemu organów państwowych. Orzecznictwo Trybunału daje przede wszystkim wyraz przekonaniu, że system demokratyczny wyklucza koncentrację władzy w rękach jednego podmiotu (organu), zakłada więc istnienie jakiejś formy podziału władzy.

Trybunał stykał się z tym problemem przede wszystkim na tle zasady niezależności sędziostwa, pewne jego ustalenia mają jednak znaczenie ogólniejsze. Jak zauważa ono w wyroku z 6.5.2003, Kłeyn przeciwko Holandii: „choćby podział władz pomiędzy polityczne organy władz a sędziostwo na-

<sup>10</sup>Wyrok Refah Partisi..., § 98.

bieła rosnęcego znaczenia w orzecznictwie Trybunału..., ani art. 6. Konwencji, ani jakiegokolwiek inne jej postanowienie nie nakazują Państwu przyjąć jakiegoś jednego teoretycznego konceptu konstytucyjnego określającego dopuszczalne granice wzajemnego oddziaływania władz. Jedynym problemem (o którym decyduje Trybunał) jest, czy w danej sprawie, uczyniono zadość wymaganiom płynącym z Konwencji<sup>11</sup>. Sugeruje to, że oparcie konstytucyjnej konstrukcji aparatu państwowego na rozdzieleniu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej jest - w każdym razie - rozwiązaniem o najbardziej naturalnym charakterze. Nie trzeba przypominać, że w państwach naszego regionu zasada podziału władz rozumiana jest jako przeciwstawienie dawnej „zasady jednolitej władzy” i dlatego m.in. znajduje powszechne zastosowanie. Ujęcie art. 10 Konstytucji z 1997 roku (i sposób jego rozwinięcia w przepisach szczegółowych) w pełni koresponduje z tym podejściem.

Samo ustanowienie zasady podziału władz nie przesądza, oczywiście, o sposobie jej ukształtowania. W znacznym stopniu jest to materia suwerenności państwowej, choć - jak już wspominałem - różnego rodzaju rekomendacje (a czasem te - nakazy) w tym zakresie zostały ustanowione przez polityczne organy Rady Europy<sup>12</sup>. Największy zakres swobody wyboru rozwiązań rysuje się w odniesieniu do struktury i form działania władzy wykonawczej. W każdym razie, z punktu widzenia EKPCz, należy uznać, że określenie tej struktury i form działania pozostaje w sferze „marginesu oceny” państw członkowskich - samo w sobie - nie może stać się przedmiotem oceny Trybunału<sup>13</sup>.

#### IV

W niektórych punktach powyższych może pojawiać się (i pojawia się w praktyce orzecznictwa ETPCz) w odniesieniu do formowania i działania władzy ustawodawczej. Ponieważ nie ma tu potrzeby dokonywania omówień szczegółowych<sup>14</sup> wystarczy się ograniczyć do trzech uwag podsumowujących.

---

<sup>11</sup> § 193. Podobnie wyrok z 8.2.2000, *McConnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 51.

<sup>12</sup> Z kolei nakaz uformowania systemu samorządu lokalnego i liczne wskazania co do jego prawnego kształtu zawarte zostały w konwencji Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15.10.1985.

<sup>13</sup> Gdyby jednak konstytucja danego państwa przyznawała prezydentowi samoistne i konkurencyjne wobec parlamentu kompetencje prawodawcze, to mogłoby powstać pytanie, czy - w świetle art. 3 Protokołu nr 1 - prezydent taki nie musiałby pochodzić z wyborów powszechnych, o demokratycznie ukształtowanej procedurze. Problem ten kilkakrotnie sygnalizowano w orzecznictwie strasburskim (wobec Litwy, Austrii, Azerbejdżanu i Macedonii), nigdy jednak nie uznano, że może być uznanie prezydenta za „organ ustawodawczy” - zob. szerzej L. Garlicki, *Prawo... Jest oczywiście, że może być uznanie takich kompetencji Prezydenta RP w Konstytucji z 1997 roku.*

<sup>14</sup> Zostały one bowiem zawarte w moim referacie na XLVIII Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Serocku, 1-3.6.2006 (L. Garlicki, *Prawo...*).

1. Jedyn dziedzin prawa parlamentarnego, która znajduje bezpośrednio unormowanie w Konwencji jest prawo wyborcze. Art. 3 Protokołu nr 1, mówi o istnieniu „ciała ustawodawczego”, nakazuje, by: było wybierane, by były to „wybory wolne”, by organizowano je „w rozsądnych odstępach czasu”, by opierały się „na tajnym głosowaniu” i by były przeprowadzane w warunkach zapewniających „swobodę wyrażania opinii ludności”. W płaszczyźnie przedmiotowej przepis ten wyznacza pewne ramy dla sposobu uformowania prawa wyborczego, ale orzecznictwo ETPCz przyznaje tu państwowym członkowskim daleko idącą swobodę wyboru, tak przy wyborze systemu wyborczego (proporcjonalny, większościowy czy mieszany), jak i przy ustalaniu jego konkretnego kształtu<sup>15</sup>. Toteż nie było dotychczas wypadku uznania przez ETPCz naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 Konwencji w sferze ustrojowych rozwiązań systemu wyborczego<sup>16</sup>.

Zarazem orzecznictwo Trybunału uznało, że w płaszczyźnie przedmiotowej – z art. 3 wynika ta gwarancja dla czynnego i biernego prawa wyborczego obywateli. Podkreśla się, że prawa wyborcze nie mogą być obecnie traktowane w kategoriach przywileju. W państwie współczesnym domniemanie działa na rzecz władczenia kadego do kręgu wyborców, więc ustanawianie ograniczeń praw wyborczych wymaga zawsze przekonującego uzasadnienia<sup>17</sup>. Nie wyklucza to ustanawiania ograniczeń, tak w dziedzinie czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, ale muszą one służyć uzasadnionemu celowi, nie mogą przybierać charakteru nieproporcjonalnie dolegliwego i nie mogą naruszać istoty praw wyborczych pozbawiając ich skuteczności. Ograniczenia te muszą być ustalane w sposób szanujący wymóg określonych, wykluczających dowolność ich praktycznego stosowania i zapewniających odpowiednie gwarancje proceduralne<sup>18</sup>. W tym zakresie rozwinęło się bogate orzecznictwo, szereg razy

---

<sup>15</sup> „Na tle art. 3 Protokołu nr 1 każdy system wyborczy musi być oceniany w świetle politycznej ewolucji danego państwa; rozwiązania, które byłyby nie do zaakceptowania w kontekście jednego systemu, mogą znajdować uzasadnienie w kontekście innego systemu, dopóki tylko system ten tworzy warunki pozwalające zapewnić „swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego” (wyrok z 2.3.1987, Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, ibidem, § 54. Zob. też – ostatnio – np. wyrok z 19.10.2004, Melnychenko przeciwko Ukrainie, jw., § 55 oraz wyrok z 11.1.2007, Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others przeciwko Rosji, par. 47 i nast.)

<sup>16</sup> Swego rodzaju klamrę spinającą poszczególne etapy orzecnicze stanowi raport EkomPCz z 18.11.1980 w sprawie Partii Liberalnej (Konwencja nie narzuca żadnego systemu wyborczego i nie koliduje z jej postanowieniami system większościowy względnie, mimo że eliminuje on mniejsze partie z parlamentu) i wyrok ETPCz z 2007 przeciwko Turcji.

<sup>17</sup> Wyrok z 6.10.2005, Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (no. 2), który – wraz z wyrokiem z 16.3.2006, Zdanoka przeciwko Łotwie, składa się na dwie najnowsze i najbardziej autorytatywne wypowiedzi Wielkiej Izby w sprawach art. 3 Protokołu nr 1.

<sup>18</sup> Zob. jako podsumowanie tego zagadnienia – wyrok Melnychenko, jw., § 59.

stwierdzają, że unormowania lub praktyki przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie doprowadziły do naruszenia Konwencji.

Nie było dotąd przykładu uznania, że Polska naruszyła art. 3 Protokołu nr 1<sup>19</sup> i nie ma też zawisłych w Strasburgu spraw, w których kwestionowano by istotniejsze elementy polskich unormowań wyborczych. Niemniej ewolucja i - zarysowują się aktywizm - orzecznictwa ETPCz nakazują bardzo staranną analizę wszelkich polskich uregulowań i praktyk<sup>20</sup>.

2. W dziedzinie prawa parlamentarnego sensu stricto orzecznictwo ETPCz wielokrotnie odnosiło się do regulacji związanych z immunitetami parlamentarnymi<sup>21</sup>. Wiąże się one bezpośrednio; z jednej strony ze sferą art. 10 Konwencji (bo ochrona wolności wypowiedzi musi się odnosić także do parlamentarzystów i - co wiążące, przyjmuje w stosunku do nich szczególne wagi i znaczenie), a z drugiej strony, ze sferą art. 6 Konwencji (bo ustanowienie immunitetu wyłącza lub ogranicza ochronę osób, dotkniętych wypowiedziami parlamentarzysty). Zasadniczo do rozwoju tego orzecznictwa ETPCz - można wyprowadzić trzy zasady ogólne: 1) na tle art. 10 Konwencji nie jest obowiązkiem narodowego ustawodawcy ustanowienie instytucji immunitetu (zwłaszcza immunitetu materialnego) jako takiego, musi się jednak zapewnić środki gwarantujące parlamentarzystę pełną swobodę wypowiedzi politycznych przy sprawowaniu mandatu; 2) nie koliduje z art. 6 Konwencji ustanowienie ochrony immunitetowej dla wszelkich wypowiedzi i działań posła na forum izby; musi to jednak być ujęte w sposób służący ochronie interesów parlamentu jako całości, a nie - interesów poszczególnych deputowanych; 3) ustanowienie immunitetu dotyczy tego działu podejmowanych poza izbą jest dopuszczalne tylko w zakresie wykonywania mandatu, na pewno nie może obejmować „klótni personalnych”, pozbawionych bezpośredniej natury politycznej.

---

<sup>19</sup> Za w wyroku z 12.2.2004, Gorzelik przeciwko Polsce (zasadniczo dotyczącym skargi na odmowę rejestracji stowarzyszenia Związek Ludności Narodowości i Skiej), jednym z istotnych argumentów uzasadniających dopuszczalność odmowy był wzgląd na konieczność unikania tworzenia nadmiernych uprzywilejowań w prawie wyborczym.

<sup>20</sup> Za szczególnie istotne należy uznać ustalenia ETPCz we wspomnianych już - wyrokach Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (naruszeniem art. 3 Protokołu nr 1 jest generalnie - więc nieoparte na indywidualnych orzeczeniach sądowych i niebiorące pod uwagę charakteru popełnionego przestępstwa - pozbawienie praw wyborczych osób skazanych, przebywających w więzieniach) i danoka przeciwko Łotwie (dopuszczalne jest nakładanie ograniczeń biernego prawa wyborczego ze względu na dawniejsze uwikłania kandydata, zwłaszcza gdy stawiają one pod znakiem zapytania jego lojalność wobec państwa, w którego parlamencie miałby zasiadać). Niemniej, ograniczenia takie mogą spełniać jedynie funkcję prewencyjną, tzn. przeciwdziałania aktualnie istniejącym zagrożeniom. Niedopuszczalne byłoby natomiast nadanie im czysto punitywne charakteru, więc odniesienie ich wyłącznie do przeszłości.

<sup>21</sup> Szerzej zob. L. Garlicki, Prawo..., op. cit.

Według tych kryteriów należy oceniać rozważania przyjęte w art. 105 Konstytucji. W pełni wyrażają one zapewnią ochronę swobody wypowiedzi parlamentarzysty. Jeśli natomiast ocenia je z punktu widzenia ochrony interesów osób trzecich, to pamięta należy, że niemal wszystkie wyżej orzeczenia ETPCz zapadły na tle sytuacji, gdy immunitet wykluczał dochodzenie naruszenia dóbr osobistych. Polskie przepisy nie nadają, jak wiadomo, immunitetowi materialnemu tak szerokiej konstrukcji.

3. Także ze względu na rozumianym prawem parlamentarnym wiążące się problematyka zakresu kompetencji i funkcjonowania komisji ledczych, wielokrotnie już była przedmiotem orzecznictwa strasburskiego. Związki działań komisji ledczych z - potencjalnie lub aktualnie - odpowiedzialnością karną osób będących przedmiotem ich dochodzeń, a także z ochroną dobrego imienia tych osób, angażują w szczególności gwarancje wynikające z art. 6 i art. 8 Konwencji. Ogólnie rzecz ujmując<sup>22</sup>, należy wskazać, że sama instytucja dochodzeń parlamentarnych jest przez Trybunał uważana za legitymowany mechanizm kontroli parlamentarnej, mogący rodzić obowiązki po stronie każdego obywatela. Zarazem jednak Trybunał silnie akcentuje się odrębność dochodzeń parlamentarnych od procedury odpowiedzialności karnej i zakazuje takiego ukształtowania postępowania w komisji ledczej, by stało się ono „ukrytą formą procedury karnej”<sup>23</sup>.

Innymi słowy, działalność komisji ledczych nie może wkraczać w dziedzinę zarezerwowaną dla władzy sądowniczej. Z tego punktu widzenia, szczególnie łatwo jest doprowadzić do naruszenia Konwencji, gdy dochodzenie parlamentarne toczy się równoległe z procesem karnym. Realnie jest wówczas niebezpieczeństwo naruszenia zarówno zasady domniemania niewinności (do czego wracam w punkcie następnym), zakazu zmuszania do samooposkarżenia, jak i bezstronności sądu rozpoznającego sprawę karną. W takich sytuacjach działania komisji ledczej nie tylko mogą bezpośrednio naruszać prawa i wolności gwarantowane przez Konwencję, ale mogą też prowadzić do negatywnego oddziaływania na prowadzone równoległe postępowanie sądowe.

Polskie do wiadzenia z ostatnich kilku lat wskazują, że problematyka legalności funkcjonowania komisji ledczych okazała się bardziej złożona, niż wydawało się to mogło twórcom Konstytucji, gdy pisali jej - mocno lakonicznie - art. 111 i nie wydawało się to mogło Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdy uznawał konstytucyjność ustawy z 1999 roku o sejmowej komisji

<sup>22</sup> Szerzej zob. ibidem.

<sup>23</sup> Postanowienie ETPCz z 23.3.2006, van Yondel przeciwko Holandii.

ledczej<sup>24</sup>. Powstaje pytanie, czy tak uformowane ramy konstytucyjne są dostatecznie szczelne, aby wykluczyć możliwość podejmowania przez komisję ledczą takich działań, które - pozostając w zgodności z polskim prawem - być musiały zostać zakwalifikowane przez ETPCz jako naruszenie Konwencji. Wydaje się, że nie przyniosłoby szkody bardzo staranne przyrównanie polskich rozwiązań prawnych i aktualnych praktyk ich stosowania do standardów, jakie - zwłaszcza w bieżącej dekadzie - kształtują się w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego.

V

1. Szersze wskazania wynikają z Konwencji i orzecznictwa ETPCz w odniesieniu do pozycji i organizacji władz sądowniczej, bo wiążą się to bezpośrednio z prawem jednostki do „rzetelnego procesu” gwarantowanego przez art. 6 EKPCz. Proces taki toczy się może jedynie przed „sędzią” w imieniu Konwencji nakazuje zapewnienie monopolu sądowniego wymiaru sprawiedliwości i wyklucza powierzenie kompetencji sądowniczych organom innych władz. W Polsce odrębno organizacyjno-kompetencyjna władza sądownicza znajduje ogólny wyraz w art. 10 i art. 173-175 Konstytucji.

Art. 6, par. 1 EKPCz wymaga również, aby każdy „sędzią” spełniał cechy niezawisłości, bezstronności i ustanowienia przez ustawę. Na tym tle rozwinęło się bardzo bogate orzecznictwo, w szczególności wskazujące sytuacje niepożądane z powyższych wymienionych cechami sądu.

2. Gdy chodzi o cechy niezawisłości, to orzecznictwo strasburskie szczególnie akcentuje nakaz zapewnienia sądom stabilizacji zawodowej, w tym przede wszystkim - wykluczenie możliwości dyskrecyjnego odwoływania sędziów przez organy władzy wykonawczej, a także wykluczenie uzależnienia od tej władzy decyzji o awansach i przeniesieniach sądziego<sup>25</sup>. Nie ma zakazu formowania sądownictwa w różnorodnych organizacjach, ale tworzenie odrębnego sądownictwa wojskowego (lub wprowadzanie osób wojskowych

---

<sup>24</sup> Wyrok TK z 14.4.1999, K 8/99. Samokrytycznie należy zauważyć, że sądom Trybunału zabrakło wyobrażeń, gdy uznawali, że konstytucyjnie dopuszczalne jest równoległe procedowanie komisji ledczej i sądu karnego.

<sup>25</sup> Na tym tle może powstawać pytanie o zakres i granice powierzenia czynności orzeczniczych asesorum sądownym lub sądom mianowanym na okres próbny. Orzecznictwo strasburskie nie formułuje tu zakazów o charakterze bezwzględnym, ale wymaga, aby ograniczenia stabilizacji zawodowej takiego sądziego nie różniły jego zależności od organów pozasądowych, w szczególności - od organów władzy wykonawczej. Jak wiadomo, w Polsce problem ten został ostatnio podjęty przez TK (postanowienie z 30.10.2006, S 3/06) i należy oczekiwać, że działania krajowego ustawodawcy wyprzedzą pojawienie się takich spraw w Strasburgu.

do składu innych sądów) dopuszczalne jest tylko przy zachowaniu dodatkowych wymagań szczególnych<sup>26</sup>. Elementem niezawisłości jest także ustanowienie niezależnego, sądowego systemu oceny wyroków sądowych.

Na płaszczyźnie materialnej oznacza to, że nieprawomocny wyrok sądowy może być korygowany tylko przez orzeczenie wyższego sądu wydawanym w ramach przewidzianych prawem procedur odwoławczych. Wyrok prawomocny staje się ostateczny, chyba że zaistnieją nowe, okoliczności faktyczne bądź prawne. W każdym jednak razie w treści wyroków sądowych nie mogą ingerować pozostałe władze<sup>27</sup>; jedynym wyjątkiem jest prawo łaski, tradycyjnie przysługujące głowie państwa. Ostateczność wyroków, w powiązaniu ze strukturalną odrębnością władzy sądowniczej oznacza także, że przedstawiciele poszczególnych władz mają obowiązek respektowania orzeczeń sądowych i – nawet gdy im nie odpowiada ich treść – odnoszenia się do nich z szacunkiem.

W płaszczyźnie personalnej sformalizowanie systemu oceny wyroków sądowych oznacza, że sądzienie może być powierzone tylko do jakiegokolwiek zewnętrznej odpowiedzialności za treść uchwały wydanego wyroku. Raz jeszcze trzeba przypomnieć, że gwarancje wynikające z Konwencji mają tu pośredni charakter, bo skarga strasburska zawsze musi odnosić się do wad konkretnego postępowania sądowego, a nie – do ogólniejszego obrazu relacji między władzami. Oceny tego obrazu należą przede wszystkim do politycznych organów Rady Europy<sup>28</sup>. Jeśli jednak nieprawidłowość traktowania władzy sądowniczej lub poszczególnych jej przedstawicieli bądź rodzajów wręczenia, i mogłyby wywrzeć wpływ na wynik konkretnej sprawy sądowej, Trybunał strasburski zyska pełnię interwencji. Jeśli zestawienie powyższych wymagań i zasad z ujęciem polskiej Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że treść w niej zapisane pozostają w pełnej harmonii z wymaganiami stras-

---

<sup>26</sup> W wyroku z 4.5.2006, *Ergin przeciwko Turcji* (nr 6), Trybunał wskazał, że: „Konwencja nie zakazuje ustanawiania właściwość sądów wojskowych do orzekania o sprawach karnych wobec osób wojskowych, pod warunkiem respektowania gwarancji niezależności i bezstronności ustanowionych w art. 6 par. 1. Sprawa przedstawia się jednak inaczej, gdy ustawodawstwo krajowe upoważnia tego typu sądy do orzekania o sprawach karnych wobec osób cywilnych. Trybunał zauważa, że nie można twierdzić, by z Konwencji wynikał absolutny zakaz ustanawiania właściwość sądów wojskowych do orzekania w sprawach, w które włączone są osoby cywilne. Niemożliwe istnienie takiej właściwość musi być poddane szczególnie wnikliwej kontroli [...] Właściwość wojskowych sądów karnych nie może rozciągać się na osoby cywilne, chyba że zaistnieją szczególne powody zmuszające do uznania takiej sytuacji za uzasadnione i tylko w oparciu o jasne i przewidywalne podstawy prawne. Zaistnienie tych powodów musi zostać wykazane w każdej konkretnej sprawie. Nie wystarczy natomiast generalne zaliczenie pewnych kategorii przestępstw do właściwość sądów wojskowych przez ustawodawcę krajowego” (par. 40-42 i 47). Zob. także wyrok z 24.10.2006, *Martin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

<sup>27</sup> W szczególności ca zakazana jest, co do zasady, ingerencja ustawodawcy w toczące się postępowania sądowe – zob. ostatnio wyrok z 9.1.2007, *Amolin i inni przeciwko Francji*, wskazujący także orzecznictwo wcześniejsze, zwłaszcza wyrok *Stran Greek Refineries* z 9.12.1994.

<sup>28</sup> Zob. zwłaszcza Rekomendacja Komitetu Ministrów RE z 13.10.1994 (R 94-12) oraz Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sądów, przyjęta w ramach RE w 1998 roku. Takie ONZ-owski dokument Podstawowe zasady niezależności sądownictwa z 1985 r.

burskimi. Mo e jednak powstawa pytanie, czy polskie uregulowania okazały si na tyle precyzyjne, by wykluczy pojawianie si w praktyce działań w tpliwych z punktu widzenia niezawisłości s dziów i niezale no ci s dów, a - w ka dym razie - by zapewni negatywn reakcj wobec takich działań. Do wiadzenia obecnej kadencji mog wskazywa przypadki rozmiwania si praktyki z konstytucyjnymi i mi dzynarodowymi wymaganiami obowij cymi w tym zakresie<sup>29</sup>.

3. Jeszcze bardziej bezpo redni zwi zek z orzecnictwem strasburskim ma nakaz zapewnienia bezstronności s du, bo niemal zawsze ł czy si z przebiegiem konkretnego post powania s dowego. Oczywi cie, naruszenie bezstronności mo e te wynika z naruszenia niezawisłości - te dwie sfery s przez ETPCz traktowane w bardzo silnym zwi zku. Podkre li te nale y, e dla stwierdzenia naruszenia Konwencji nie jest konieczne wykazanie, e faktycznie doszło do naruszenia niezawisłości i/lub bezstronności orzekaj cych s dziów. Wystarczy, by dla zewn trznego obserwatora wytworzyło si wraenie, e do takiego naruszenia mogło doj .

Nie zał biaj c si w bardzo bogat kazuistyk orzecze ETPCz w omawianej materii, mo na ograniczy si do dwóch przykadów, stawiaj c zarazem pytania o jako istniej cych obecnie polskich uregulowa :

- wraenie naruszenia bezstronności s du mo e powsta w sytuacji, gdy osoba urz dowa (lub wpływowy polityk) zajmuje stanowisko wobec tocz ce go si lub maj ce go si toczy post powania s dowego i wyra a oceny czy to o przebiegu tego post powania (zwłaszcza o sposobie działania s du orzekaj ce go w sprawie), czy to o jego po danym lub przewidywanym wyniku. W procesie karnym mo e to te prowadzi do naruszania gwarancji procesowych oskar onego, zwłaszcza zasady domniemania niewinności. Osoba urz dowa nie mo e bowiem dawa publicznego wyrazu swemu prze wiadzeniu o winie oskar onego, dopóki wina ta nie zostanie stwierdzona prawomocnym orzeczeniem s dowym<sup>30</sup>;

---

<sup>29</sup> Zob. np. Stanowisko organizacji pozarz dowych w sprawie ostatnich wypowiedzi wysokich przedstawicieli Pa stwa skierowanych przeciwko wymiarowi sprawiedliwoci, „Pa stwo i Prawo” 2006, z. 10, s. 106-107.

<sup>30</sup> Np. wyrok z 26.3.2002, Butkevicius przeciwko Litwie, w którym konsekwencje art. 6, § 2 rozpatrywano na tle wypowiedzi przewodnicze go litewskiego parlamentu, komentuj ce go fakt uchylecia immunitetu skar ce go (b d ce go w tym czasie poslem na Sejm) i wskazuj ce go, i „nie ma w tpliwo ci, e przył on łapówk ”. Uznaj c naruszenie zasady domniemania niewinności, Trybunał wskazał, e domniemanie to zostaje naruszone, „gdy o wiadzenie osoby urz dowej, dotycz ce osoby oskar onej o przest pstwo karne, daje wyraz opinii, e osoba ta jest winna, zanim jeszcze zostało to ustalone w sposób wymagany prawem. [Nie jest konieczne, by w o wiadzeniu takim dokonano urz dowego stwierdzenia winy]; wystarczy, by pojawiła si tam argumentacja sugeruj ca, e składaj cy o wiadzenie uwa a tak osob z winn . Co wi cej, naruszenie domniemania niewinności mo e by dokonane nie tylko przez s dziego lub s d, ale tak e przez inne władze



- wraenie naruszenia bezstronno ci s du mo e powsta , gdy skład orzekaj cy zostanie ukształtowany inaczej, ni wynikałoby to z - przewidzianych prawem - zasad podziału czynno ci mi dzy poszczególnych s dziów. Cho zawsze mog tu powstawa sytuacje wyj tkowe, trzeba pami ta , e je li sprawa zostaje rozstrzygni ta z udziałem s dziego, który normalnie nie brałby w tym udziale, to konieczne jest przedstawienie przekonuj cych argumentów na rzecz takiej obsady s du. W ich braku, mo na wyobrazi sobie konkluzj , i sprawa nie została rozpoznana przez s d „ustanowiony ustaw”<sup>31</sup>.

4. Sposób zorganizowania i funkcjonowania s downictwa musi nietylko gwarantowa rzetelno prowadzonych post powa s dowych, ale musi tak e zapewnia , by ka da sprawa została rozstrzygni ta „w rozs dnym terminie” (art. 6, par. 1 EKPCz). Niemal identyczny nakaz wynika ze sformułowania art. 45, ust. 1 Konstytucji RP. Nie wdaj c si w szersze rozwa ania, trzeba zauwa y , e najwi ksza grupa spraw, w których ETPCz stwierdza naruszenie Konwencji przez Polsk , dotyczy wła nie przewlekłoci post powania. Oznacza to istnienie wad, mo e nawet o strukturalnym charakterze, w działalnoci polskiego wymiaru sprawiedliwo ci. Tylko cz ciowym remedium okazała si tzw. ustawa przewlekłociowa z 2004 roku. Wprowadzie stworzyła ona -dostateczny w swym modelu<sup>32</sup> - krajowy rodek proceduralny, ale jest to tylko leczenie symptomów. Co wi cej, ju na tle obowizywania ustawy z 2004 roku zarysowały si ró ne słaboci w jej praktycznej realizacji<sup>33</sup>.

---

publiczne [Trybunał podkre la znaczenie odpowiedniego doboru słów w wyst pieniach osób urz dowych w sytuacji, gdy nie doszło jeszcze do os dzenia i skazania [...]. Trybunał akceptuje, e fakt, i skar cy był wa n osob publicz n, wymagał od wysokich urz dników pa stwowych, w tym Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, zapewnienia opinii publicznej informacji o zarzucanym przest pstwie i wszcz tym post powaniu karnym. Trybunał nie podziela jednak pogł du rz du, e ta okoliczno mogła usprawiedliwia sformułowania u yte przez nich w wywiadach prasowych” (§ 49-50). Zob. te wyrok z 10.10.2000, Dakтары przeciwko Litwie oraz postanowienie z 10.5.2005, Arrio and Vella przeciwko Malcie.

<sup>31</sup> Na przykłał wyroki uznaj ce naruszenie Konwencji wskutek wprowadzenia do składu s du nieprawidłowo wylosowanego ławnika (Posokhov przeciwko Rosji, 4.03.2003; Fedotova przeciwko Rosji, 13.4.2006). Zob. te jednak postanowienia uznaj ce brak zasadno ci skarg: Lindner przeciwko Niemcom (9.03.1999) i Buscarini przeciwko San Marino (4.5.2000); oraz - wcz e nijsze - postanowienie EKomPCz: Stieriger przeciwko Niemcom (25.11.1996),

<sup>32</sup> Tak wyrok ETPCz z 14.6.2005, Krasuski przeciwko Polsce oraz postanowienie ETPCz z 31.5.2005, Ratajczyk przeciwko Polsce.

<sup>33</sup> Zob. wyroki ETPCz w sprawach: Czajka przeciwko Polsce (2007); B k przeciwko Polsce (17.1.2007); Cichla przeciwko Polsce (10.10.2006); K dra przeciwko Polsce (10.10.2006); Majewski przeciwko Polsce (11.10.2005). Du a jest te w Strasburgu grupa spraw zawislych, w których zakomunikowano ju rz dowi RP zarzut nieefektywnego działania ustawy z 2004 roku.

Pozwala to na przebieg do zasadniczej materii porównania, dotyczącej ujęcia i pojmowania praw i wolności jednostki w obu omawianych dokumentach. Raz jeszcze przypomnieć należy, że chociaż Konstytucja z 1997 roku pisano z intencją nawiązania do postanowień EKPCz i nie może dziwić ani paralelnie ujęcie Konwencji i Konstytucji, ani zbieżność kierunków orzecznictwa sądów polskich i Trybunału strasburskiego. Porównując ogólne ujęcie systemu praw i wolności w Konstytucji i w Konwencji, zatrzymamy się także nad trzema kwestiami.

1. Przede wszystkim odmienny jest przedmiotowy zakres regulacji praw i wolności w obu dokumentach. Konstytucja, zarówno wzorem swojej polskiej poprzedniczki, jak i w nawiązaniu do typowych rozwiązań współczesnych, ujęła prawa i wolności w sposób całościowy, normując zarówno prawa i wolności o osobistym i politycznym charakterze, jak te prawa i wolności o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym, a wreszcie obowiązki jednostki wobec państwa. Konwencja, w swym pierwotnym tekście, ograniczała się do praw i wolności o charakterze osobistym i politycznym, a - niemal równoległe uchwalony - Pierwszy Protokół zagwarantował dodatkowo ochronę praw majątkowych oraz prawo do edukacji. Generalnie powiedzielibyśmy, że Konwencja przyjęła podejście typowe dla innych międzynarodowo-prawnych dokumentów o prawach człowieka, koncentrując się na prawach (wolnościach) o osobistym i politycznym charakterze, a pomijając lub tylko zarysowując problem praw socjalnych. Z tego punktu widzenia Konwencja ma więc znacznie węższy zakres od przyjętego w Konstytucji<sup>34</sup>.

Tylko częściowo różnica ta ulega zatarciu w procesie orzeczniczego stosowania EKPCz. Wprawdzie:

1) orzecznictwo ETPCz nadało szeroki i bardzo rozbudowany wymiar gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych; 2) gwarancje te odniesiono do niektórych świadczeń socjalnych (bądź oczekiwań ich uzyskania), w każdym razie gdy chodzi o emerytury, które uważa się za świadczenia wzajemne, wynikające z niededykowanych składek<sup>35</sup>; 3) w 2005 roku ochronę objęto także te, nieekwiwalent-

---

<sup>34</sup> Natomiast w licznych przepisach Konwencji wskazuje się - wprost (art. 4 par. 3; art. 1 par. 2 in fine Protokołu nr 1) lub pośrednio (art. 8 par. 2; art. 9 par. 2; art. 10 par. 2; art. 11 par. 2) - podstawę do ustanowienia różnego rodzaju obowiązków jednostki wobec społeczeństwa i państwa.

<sup>35</sup> Nie dotyczy to jednak emerytur specjalnych, bo te uważa się za rodzaj przywileju i przyznaje krajowemu ustawodawcy szerszą swobodę ingerowania w ich ukształtowanie (zob. postanowienie ETPCz z 15.6.1999, Domalewski przeciwko Polsce - pozbawienie renty kombatanckiej). Państwo nie ma też obowiązku indeksacji czy waloryzacji istniejących emerytur i rent (zob. postanowienie ETPCz z 30.9.2003, Czerwińska i inni przeciwko Polsce).

tne, wiadczenia socjalne, które- z mocy prawa krajowego - musz zosta przyznane, o ile osoba uprawniona spełni okre lone warunki<sup>36</sup>. Nadal jednak ETPCz zdecydowanie podkre la, e ochrona praw socjalnych znajduje si , co do zasady, poza gwarancjami Konwencji, a wi c poza jego kognicj .

Zakres przedmiotowy polskiej regulacji konstytucyjnej uległ te istotnemu rozszerzeniu w orzecznictwie s dowym, zwłaszcza w wyniku ekstensywnej interpretacji zasady demokratycznego pa stwa prawnego (art. 2) przez Trybunał Konstytucyjny<sup>37</sup>. Nawet je eli tre ci wydobywanych z tego przepisu nie mo na na ogół uto samia z „prawami i wolno ciami”, to jednak tworzone bezpo redni kontekst dla tych praw i wolno ci, wi c współkształtuj sytuacj prawn jednostki. Takiej uniwersalnej klauzuli nie odnalzło w tek cie Konwencji orzecznictwo ETPCz. Nawet je eli pewne analogie mo na odnajdywa w podej ciu ETPCz do zasady pewno ci prawa i wynikaj cych z niej konsekwencji, to orzecznictwo strasburskie jest zawsze silnie zakotwiczone w szczegółowych postanowieniach Konwencji i nie wykazuje takiego stopnia aktywizmu, jaki ujawnił si w praktyce polskiej<sup>38</sup>.

Prowadzi to do, sk din d mało odkrywczego, wniosku, e regulacja konstytucyjna ma charakter szerszy. Wa niejszy jest jednak problem, czy w ród praw i wolno ci chronionych przez Konwencj s takie, dla których nie znalazło si miejsce w tek cie Konstytucji. Odpowied jest w zasadzie przecza, ale zwróci trzeba uwag na trzy kwestie.

Po pierwsze, Konwencja w sposób bardziej szczegółowy (gł bszy) okre la zarówno gwarancje prawa do wolno ci i bezpiecze stwa osobistego (art. 5), jak i gwarancje rzetelnego procesu karnego (art. 6). Prawda, e chyba wszystkie szczegółowe zapisy tych artykułów mo na wydoby z ogólniejszych, ale materialnie zbie nych tre ci zawartych w Konstytucji. Wymaga to jednak zabiegów interpretacyjnych, nie zawsze prostych. Na marginesie warto zauwazy , e niektóre inne konstytucyjnaszego regionu s bardziej szczegółowe w ujmowaniu tych kwestii.

Po drugie, polska Konstytucja całkowicie pomija zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, zawarty w art. 4 Konwencji. Kwestia ta jest jednak dostatecznie szczegółowo unormowana w ustawodawstwie zwykłym, nie wydaje si zreszt , by w praktyce mogły si tu ujawnia problemy o powa niejszym charakterze.

---

<sup>36</sup> Postanowienie z 6.7.2005, *Stec and Others* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

<sup>37</sup> Zob. w szczególno ci: *Zasada demokratycznego pa stwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006; E. Morawska, *Klauzule pa stwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa*, Toru 2003.

<sup>18</sup> Do porówna podej cie obu Trybunałów do zakazu retroaktywno ci (do podobnie zorientowanego tylko na materi prawa karnego w art. 7 Konwencji i w art. 42 ust. 1 Konstytucji). O ile ETPCz wi e ten zakaz przede wszystkim z zasad nullum crimen sine lege, to polski TK - przez samoistne odniesienie do zasady pa stwa prawnego - nadaje temu zakazowi bardziej uniwersalny (szerszy) wymiar stosowania.

Po trzecie, Konstytucja w sposób bardzo ogólny reguluje pozycję cudzoziemców (przede wszystkim art. 37 i art. 56). System strasburski przewiduje nieco bardziej rozbudowane gwarancje<sup>39</sup> i - w praktyce - może okazać się potrzebne sięgnięcie raczej do Konwencji niż do Konstytucji.

2. Odmienne jest także stopień jednolitości ujęcia przepisów wyznaczających sytuację jednostki. Konwencja przyjęła „podejście klasyczne”, ujmując najważniejsze elementy tego statusu w formę praw i wolności, więc traktując je w kategoriach praw podmiotowych, rodzajów roszczeń indywidualnych. Nawet jeżeli orzecznictwo strasburskie ukształtowało dodatkowe sfery „obowiązków pozytywnych” państwa, to także w stosunku do niej uznaje się istnienie odpowiednich (choć mniej skonkretyzowanych) praw jednostkowych.

Konstytucja dokonała natomiast zróbnicowania na prawa i wolności rozumiane jako prawa podmiotowe oraz na zasady polityki państwa. Te ostatnie uznaje się za prawnie wiążące wskazania pod adresem władz publicznych, ale - z perspektywy statusu jednostki - sytuuje się je poza sferą praw podmiotowych, nie wyprowadza się z nich roszczeń indywidualnych, a zarzuty ich naruszenia nie uznaje się za dostateczną podstawę do skargi konstytucyjnej.

Nie wydaje się jednak, by wprowadzenie do Konstytucji RP przepisów formułujących „zasady polityki państwa” mogło rodzić problemy na tle Konwencji. Przepisy te istnieją obok, a nie zamiast przepisów o prawach i wolnościach: te wszystkie prawa i wolności, które znalazły uregulowanie w Konwencji są ujęte przez Konstytucję w formule praw podmiotowych. Zasady polityki państwa stanowi natomiast wskazówek dodatkowych<sup>40</sup>, zresztą dotyczące wyłącznie sfery socjalnej i ekonomicznej, pozostają one poza unormowaniem EKPCz.

3. Odmienne jest wreszcie ujęcie klauzul wyznaczających granice korzystania ze szczegółowych praw i wolności. Ten problem może wydawać się szczególnie istotny, bo orzecznictwo - zarówno ETPCz, jak i TK - koncentruje się właściwie na wyznaczeniu owych granic. Od razu można jednak stwierdzić, iż odmiennie ciążą sformułowaniami Konstytucji i Konwencji mają głównie charakter stylistyczno-redakcyjny, a nie oznaczają odmiennie ciążące merytorycznym.

Konstytucja wprowadziła - w art. 31 ust. 3 - jednolite klauzule ograniczające, odnoszące się do wszystkich (poza godności) konstytucyjnych praw i wolności. Nawet jeżeli niekiedy przepisy o poszczególnych prawach i wol-

---

<sup>39</sup> Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4), gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców (art. I Protokołu nr 7).

\* Nie są one przy tym pozbawione znaczenia prawnego, bo zarzuty ich naruszenia mogą być wystarczającą podstawą zarówno dla wniosków, jak i dla pytań prawnych kierowanych do TK.

no ciach zawieraj własne klauzule ograniczaj ce, to w praktyce art. 31, ust. 3 odgrywa rol podstawow i uniwersaln<sup>41</sup>. Konwencja przyj la inn technik redakcyjn , bo - pozabardzo szczególnym postanowieniem art. 17 - odr bnie ustanawia klauzule ograniczaj ce wobec ka dego gwarantowanego w niej prawa czy wolno ci. W efekcie, uj cie (wi c i zakres) tych ogranicze stało si silnie zró nicowane: istniej takie prawa i wolno ci, wobec których w ogóle wykluczone jest ustanawianie ogranicze (zwłaszcza art. 3); istniej takie prawa i wolno ci, wobec których ograniczenia musz mie szczegól- nie w ski charakter (zwłaszcza art. 2 i art. 7); jest te - najbardziej typowa - grupa praw i wolno ci, dla których sformułowano do szeroko uj te klau- zule ograniczaj ce (zwłaszcza art. 8-11); wreszcie - wobec ochrony praw maj tkowych - klauzule ograniczaj ce maj najbardziej lu n posta .

Mogłoby to - na gruncie abstrakcyjnego porównywania tekstów - pro- wadzi do pytania, czy polska formuła art. 31, ust. 3 dostatecznie korespon- duje ze zró nicowanym podej ciem Konwencji do ujmowania klauzul ogra- niczaj cych. Ale trzeba pami ta , e w praktyce orzecznictwa strasburskiego najwi ksze znaczenie maj klauzule z art. 8-11 i sformułowana w nich triada wymaga : podstawa ustawowa, legitymowany cel, konieczno w spolecze - stwie demokratycznym (proporcjonalno ). Triad t stosuje si wobec nie- mal wszystkich praw i wolno ci gwarantowanych Konwencj (nawet do tych, które - jak art. 5 i 6 - nie przewiduj wyra nie ustanawiania ogranicze ), tyle tylko, e - w zale no ci od natury danego prawa czy wolno ci - ró nicuje si poziom balansowania interesu publicznego i ochrony praw jednostki.

Art. 31, ust. 3 Konstytucji nawi zuje w sposób oczywisty do klauzul z art. 8-11 Konwencji; wyra nie formułow c zasady legalno ci i proporcjonalno- ci<sup>42</sup> oraz wskazuj c list celów (interesów) uzasadniaj cych ograniczenia praw jednostki. Dodatkowo art. 31, ust. 3, zd. 2 wprowadza zakaz naruszania „istoty” poszczególnych praw i wolno ci. Takiego „ograniczenia ogranicze ” nie ma w tek cie Konwencji, ale pojawiło si ono - i znalazło szerokie rozwi- nie cie - w orzecznictwie ETPCz.

W sumie wydaje si , e uj cie klauzul ograniczaj cych w Konstytucji i Konwencji wykazuje na tyle daleko posuni t zbie no materialn , e nie ma podstaw do krytyki odr bno ci uj cia redakcyjnego. Nawet gdyby po- stawi pytanie, czy uniwersalno odniesienia art. 31, ust. 3 oznacza tak e mo liwo ustanawiania ogranicze wobec praw i wolno ci gwarantowanych

---

41 L. Garlicki, Uwaga 17 do art. 31, [ w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki (powołane tam orzecznictwo oraz literatura).

<sup>42</sup> Nie ma przy tym znaczenia merytorycznego posłu enie si - w art. 31, ust. 3 - formuł „konieczne w demokratycznym pa stwie”, podczas gdy omawiane przepisy Konwencji mówi : „konieczne w spole- cze stwie demokratycznym” - L. Garlicki, Uwaga 31 do art. 31, [w:] Komentarz... (cytowane tam kry- tyczne oceny M. Wyrzykowskiego i K. Wojtyczka).

w art. 40 Konstytucji, to nie zmieni to powyższej konkluzji. Prawda, że zakaz tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżej tego traktowania był karania został przez Konwencję ujęty w sposób absolutny, bo jej art. 3 wyklucza ustanawianie jakichkolwiek ograniczeń. Ale tak samo konkluzja może na wy prowadzić z art. 31, ust. 3, zd. 2 Konstytucji: „istota” tego zakazu jest taka, i wszelkie próby ustanowienia ograniczeń czy wyjątków musiałyby, *ex definitione*, kolidować z tą „istotą”.

Ta zbitego materialna rysuje się jeszcze wyraźniej na tle praktyki sądowego stosowania obu dokumentów. Zarówno ETPCz, jak i polskie organy władzy sądowej kładą szczególny nacisk na zasadę proporcjonalności, co powoduje wyznaczanie różnego poziomu ochrony w zależności od natury poszczególnych praw i wolności. Sądownictwo krajowe nie odwołuje się wprawdzie do koncepcji „marginesu oceny”, stanowicej jeden z ulubionych instrumentów ETPCz, ale realne efekty orzecznictwa o prawach i wolnościach stają się bardzo zbliżone, tym bardziej że polskie sądy szeroko nawiązują do Konwencji (i orzecznictwa ETPCz) w swoich rozstrzygnięciach.

## VII

Na tle porównania ogólnego sposobu ujęcia systemu praw i wolności jednostki, wskazać warto trzy przykłady szczególne. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy unormowanie konstytucyjne jest skromniejsze od analogicznych postanowień Konwencji; drugi - gdy unormowanie konstytucyjne idzie dalej niż Konwencja; trzeci - gdy postanowienia Konwencji i Konstytucji uzupełniają się wzajemnie.

1. Jednym z najbardziej podstawowych i wieloaspektowych elementów Konwencji jest dzisiaj prawo do ochrony życia<sup>43</sup>. Odnosi się ono w szczególności do zagadnień aborcji, eutanazji i kary śmierci. O ile jednak sposób unormowania dwóch pierwszych kwestii orzecznictwo strasburskie pozostawia w znacznej mierze marginesowi oceny poszczególnych państw<sup>44</sup>, to znacznie bardziej zdecydowane stanowisko jest zajmowane wobec kary śmierci. Pierwotny tekst Konwencji dopuszcza istnienie kary śmierci (art. 2, par. 1 *in fine*), a tylko wymaga dochowania gwarancji jej legalności. Ewolucja rozwiązania krajowych doprowadziła jednak - na początku lat 80. - do zasadniczego przewartościowania i - w 1983 roku - pojawił się Protokół nr

<sup>43</sup> Zob. L. Garlicki, Prawo do życia w orzecznictwie ETPCz, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII (2004).

<sup>44</sup> Zob. zwłaszcza wyrok z 29.4.2002, *Pretty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (eutanazja)* i wyrok z 8.7.2004, *Vo przeciwko Francji (ochrona życia poczętego)*.

6 (ratyfikowany przez Polskę w 2000 roku), który przewidział bezwzględne zniesienie kary śmierci, jednak poza okresem wojny lub bezpośredniego zagrożenia wojny. W następnym dwudziestolecu Rada Europy przyjęła liczne dokumenty wskazujące na zdecydowane odrzucenie i potępienie kary śmierci. Niemniej nie doszło jeszcze do konsensusu w sprawie ostatecznej eliminacji kary śmierci. Wprawdzie w 2002 roku uzgodniono treść 13. Protokołu, przewidującego zniesienie kary śmierci we wszystkich okolicznościach, w tym także w sytuacji wojennej, dotychczas jednak nie został on ratyfikowany przez kilkanaście państw (w tym Polskę). Takie ETPCz nie jest jeszcze gotowy do uznania, że kara śmierci - jako taka - jest niepołączalna z godnością człowieka, w tym stanowi „karę nieludzką” zakazaną także na tle art. 3 Konwencji<sup>45</sup>.

Oczywiście jest jednak, że w czasie pokoju kara śmierci nie może istnieć w żadnym z państw członkowskich. Zniesienie jej było warunkiem przyjęcia „nowych demokracji” do Rady Europy i pozostawiania ich w tej organizacji. W Polsce zniesienia tego ostatecznie dokonano wraz z uchwaleniem kodeksu karnego z 1997 roku. Natomiast Konstytucja z 1997 roku przyjęła ogólny sformułowanie o zapewnieniu każdemu człowiekowi prawnej ochrony życia, a nie wprowadzono do niej szczególnego przepisu *expressis verbis* ustanawiającego zakaz istnienia bądź wprowadzenia kary śmierci. Wynikło to z przebiegu debaty konstytucyjnej, zwłaszcza kontrowersji wokół dopuszczalnego zakresu przerywania ciąży. „Milczenie [art. 38] w kwestii granic ochrony życia jest celowym zabiegiem, pozostawiającym szczegółowe regulacje tej kwestii przepisom ustawowym”<sup>46</sup>. Nie dyskwalifikuje to polskiego ujęcia konstytucyjnego z punktu widzenia wymagań strasburskich. Konwencja nakazuje faktyczne zniesienie kary śmierci, a nie wnika, czy zostaje to dokonane mocą konstytucji, czy „tylko” aktem o randze ustawy zwykłej. Wskazując komentarz polskiej Konstytucji akceptuje zresztą pogląd, że „art. 38, choć skonstruowany został w sposób bardzo ogólny, wyklucza dopuszczalność kary śmierci”<sup>47</sup>.

Na tym tle mogło się wydawać, że konstytucyjne ujęcie ma charakter wystraszający, jako że problem istnienia kary śmierci w czasie pokoju można rozpatrywać tylko w kategoriach historycznych. Pojawiające się jednak w minionym roku wypowiedzi zwolenników kary śmierci nakazują zastanowienie się, czy aktualne unormowanie konstytucyjne ma tu dostatecznie szczylny charakter. Jest oczywiście, że przywrócenie kary śmierci (nawet w bardzo w -

---

<sup>45</sup> Zob. wyrok z 7.7.1989, Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i zdanie odrębne sędziego de Meyera oraz wyrok z 12.5.2005, Ocalan przeciwko Turcji i zdanie odrębne sędziego Garlickiego.

<sup>46</sup> R. Grabowski, Prawo do ochrony życia w polskim porządku konstytucyjnym, Rzeszów 2006, s. 212.

<sup>47</sup> P. Sarnecki, Uwaga 10 do art. 38, [w:] Konstytucja... Przegląd stanowisk doktryny zob. R. Grabowski, op. cit., s. 180-181.

skim zakresie) wymagałoby uprzedniego wypowiedzenia Protokołu nr 6, a - w sensie politycznym - oznaczałoby wyjście Polski z Rady Europy, a zapewne także z Unii Europejskiej. Rysuje się wobec tego pytanie, czy brak przepisu *expressis verbis* zakazującego istnienia kary śmierci nie jest wadliwym Konstytucji z 1997 roku. Choć uchwała art. 38 nie pozostaje aktualnie w sprzeczności z wymaganiami strasburskimi, to można mieć wątpliwość, czy - potencjalnie - w dostateczny sposób ukazuje ono niedopuszczalność przyjęcia ustawowych regulacji przywracających karę śmierci. Dopiero bowiem absolutnie jasny zakaz konstytucyjny pozbawiałby aktualnie wiążące parlamentarne pokusy podejmowania działań w tej materii.

2. Innym postanowieniem Konwencji, które odgrywa bardzo istotną rolę w praktyce orzeczniczej ETPCz jest prawo do sądu, gwarantowane w jej art. 6, par. 1, zd. 1. Polskim odpowiednikiem tego przepisu jest art. 45, ust. 1 Konstytucji, powtarzającym - za art. 6, par. 1 - charakterystyk „sądu” jako organu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego, a także „właściwego”, czyli ustanowionego przez ustawę. Zarazem jednak art. 6, par. 1 Konwencji odnosi prawo do sądu tylko do „rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” oraz o „zasadnicim oskarżeniu w sprawie karnej”. Art. 45, ust.

1 Konstytucji przyjmuje bardziej generalne ujęcie i odnosi dostępną do sądu do każdej „sprawy” „w której stroną jest podmiot praw i wolności konstytucyjnych. Te źródłowe treści nie pozostały bez wpływu na odmienną orzeczniczą interpretację obu omawianych przepisów.

W orzecznictwie sądów polskich prawo do sądu uzyskiwało bardzo szeroki wykładni. Nie ma potrzeby przypomnienia tych zagadnień, do powiedzenia, że „do kognicji sądowej konstytucja zalicza nie tylko tradycyjne dziedziny prawa sądowego [...], lecz również wszystkie inne”<sup>48</sup>. Oznacza to, że konstytucyjnie przyzwolone ograniczenia dostępu do sądów mogą mieć wyjątkowy i bardzo wąski charakter<sup>49</sup>.

Nie inaczej rozumie prawo do sądu Trybunał Strasburski w każdym razie, gdy chodzi o sprawy cywilne i karne. Obu tym kategoriom poświęca bardzo szeroki zakres, ale te Trybunał nie może ignorować sposobu sformułowania art. 6, par. 1, sugerującego, że w innych kategoriach spraw dostęp do sądu nie jest już w sposób tak kategoriyczny gwarantowany przez Konwencję. Doprowadziło to do pozostawienia trzech wielkich kom-

---

<sup>48</sup> P. Sarnecki, Uwaga 6 do art. 45, [w:] Komentarz...

<sup>49</sup> Zob. P. Hofmański, Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego, [w:] Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce, red. L. Wiñiewski, Warszawa 2006; M. Zubik, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa TK, PS d 2005, nr 3 (i powołana tam obszerna literatura).



pleksów zagadnie poza zastosowaniem art. 6, ust. 1: spraw podatków, cel i opłat; spraw obywatelstwa i regulacji pobytu cudzoziemców; spraw statusu funkcjonariuszy publicznych uczestniczących w wykonywaniu władzy państwowej. I chociaż w orzecznictwie rysuje się stopniowa erozja tych ograniczeń, cząsto wynikająca z ekstensywnej wykładni innych przepisów EKPCz, a rzadziej - z wyrażonego odejścia od precedensów wcześniejszych<sup>50</sup>, to jednak - z założenia - dostępu do sądu na tle Konwencji nie musi mieć tak pełnego charakteru, jak jest to wymagane przez polską Konstytucję. Można więc mówić o sytuacji, gdy unormowanie konstytucyjne idzie dalej niż jego konwencyjny odpowiednik.

3. Kolejnego przykładu dostarcza ujęcie prawa własności i granic jego ochrony. Art. 64, ust. 1 Konstytucji mówi o prawie „do własności, innych praw majątkowych oraz prawie dziedziczenia”, zaś art. 1 Protokołu nr 1 o prawie „do poszanowania swojego mienia”. Mimo tej różnicy sformułowania, sposób pojmowania tych przepisów w praktyce orzeczniczej stał się w znacznym stopniu podobny.

Zbieżności widać na trzech poziomach. Pierwszym z nich jest zakres ochrony. Art. 1 Protokołu nr 1, mimo że zbudowany został z trzech klauzul o odmiennej treści, jest w praktyce rozumiany jako pewna całość i bywa odnoszony do wszelkiego rodzaju praw majątkowych, cząsto nader odległych od prawa własności w klasycznym rozumieniu tego pojęcia. Tak samo rozumiany jest art. 64, ust. 1 Konstytucji, której twórcy (wiadomie) nadali mu tak szeroki zakres redakcyjny.

Po drugie, podobny jest charakter praw podlegających ochronie: obok praw majątkowych realnie już istniejących, ochrona obejmuje także „legitymowane ekspektatywy” (ETPCz) bądź „maksymalnie ukształtowane ekspektatywy” (TK) uzyskania takich praw.

Po trzecie, podobny stał się sposób interpretacji dopuszczalnych ograniczeń prawa własności (innych praw majątkowych): z jednej strony oba Trybunały oceniają owe ograniczenia najpierw w oparciu o test legalności (należytego umocowania w przepisach prawa), a potem proporcjonalności (zachowania „należytej równowagi” między intensywnością ingerencji a rangą interesu publicznego, któremu ta ingerencja ma służyć); z drugiej strony - oba Trybunały przyznają władzom publicznym szersze możliwości (szerszy „margines oceny”) przy ingerowaniu w prawa majątkowe, niż w klasyczne prawa wolności o osobistym lub politycznym charakterze.

---

<sup>50</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Wielkiej Izby z... ustalający nowe zasady dostępu funkcjonariuszy publicznych do sądu i zasadniczo ograniczający zastosowanie dawniejszego precedensu Pelligrin.

To podobieństwo zakresu znaczeniowego i technik interpretacyjnych nabrało szczególnego znaczenia praktycznego w sytuacjach, gdy pojawiał się problem wymagający równoległej oceny z punktu widzenia Konstytucji i Konwencji, dokonywanej kolejno przez TK i EKPCz. Zarysowywała się wówczas szczególnie wyraźnie potrzeba współdziałania orzeczniczego obu Trybunałów. Najpierw wic w tzw. sprawach zaburzących<sup>51</sup>, a potem w sprawie czynszu regulowanego<sup>52</sup> pojawiły się serie orzecze wydawanych przez TK i ETPCz, posługujące się podobnymi argumentami, wzajemnie powołującymi się na dokonywane w nich ustalenia i jednocześnie wskazujące na naruszenie Konstytucji lub Konwencji przez polskie ustawodawstwo i praktykę jego stosowania. Innymi słowami, oba Trybunały działały tu wspólnie dla zmuszenia władzy ustawodawczej do podjęcia działań wymaganych racjami ochrony praw człowieka. Działanie to okazało się skuteczne w sprawach zaburzących, natomiast należyte uregulowanie czynszu regulowanego pozostaje nadal obowiązkiem polskiego prawodawcy. Wzajemne uzupełnianie się treści zawartych w Konwencji i Konstytucji doprowadziło więc do wzajemnie uzupełniających się efektów orzecznich.

#### VIII

W konkluzji należy powtórzyć konstatację dokonaną już na wstępie niniejszych rozważań: intencją twórców Konstytucji z 1997 roku było możliwie wierne nawiązanie do postanowień EKPCz. Zarówno więc tekst Konstytucji, jak i podstawowe linie jej interpretacji są w znacznym stopniu zharmonizowane z tekstem Konwencji i orzecznictwem ETPCz. Harmonizacja ta utrzymała się mimo dynamicznego rozwoju praktyki stosowania zarówno Konstytucji, jak i Konwencji.

Nie znaczy to jednak, by w praktyce tej nie pojawiały się problemy i trudności. Dziesięć lat stosowania Konstytucji ujawniło różnego rodzaju luki i niedomówienia, z których znaczenia jej twórcy czasem zdawali sobie sprawę (jak przy redagowaniu art. 38), a czasem zabrakło im po temu wyobraźni (jak przy redagowaniu art. 111). Nierzadko pojawiają się w praktyce sytuacje, gdy dochodzi do naruszenia postanowień Konwencji - do przypomnieć, że tylko w 2006 roku w około stu polskich sprawach ETPCz orzekł o takim narusze-

---

<sup>51</sup> Zob.: wyrok TK z 19.12.2002, K 33/02; postanowienie ETPCz z 19.12.2002, Broniowski przeciwko Polsce; wyrok ETPCz z 22.6.2004, Broniowski przeciwko Polsce; wyrok TK z 15.12.2004, K 2/04; wyrok ETPCz z 28.9.2005, Broniowski przeciwko Polsce (akceptacja polubownego załatwienia sprawy, opartego o nowe ustawodawstwo polskie).

<sup>52</sup> Zob. B. Klimek, Czynsze regulowane w Polsce przez TK i ETPCz w Strasburgu, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12.

niu. W ogromnej jednak wi kszo ci przypadków działania (zaniechania) naruszaj ce Konwencj stanowi - równolegle i jednocze nie - naruszenie odpowiednich przepisów Konstytucji, tyle e - wobec w skiego ukształtowania modelu polskiej skargi konstytucyjnej - czasem łatwiej jest dochodzi spra-  
wiedliwo ci przez ETPCz ni przed TK.

Bardziej niepokoj ce s sytuacje, w których usiłuje si przeciwstawia oba omawiane dokumenty i podejmuje próby takiej interpretacji Konstytucji, która pozwoli uzna , e działanie (zaniechanie) zakazane przez Konwencj nie jest w równie oczywisty sposób zakazane przez Konstytucj . Cho maj one tylko sporadyczny (i na ogół mało powa ny) charakter, to jednak czasami (jak w debacie o „o ywieniu” kary mierci) stawia mog Polsk w bar-  
dzo niekorzystnej pozycji mi dzynarodowej. Konstytucja i Konwencja musz by traktowane ł cznie jako wyraz europejskiego *acquis constitutionnel*, jako akty wzajemnie si uzupełniaj ce i dzi ki temu zdolne do - odpowiadaj -  
cego wymaganiom XXI w. - ukształtowania standardów ochrony praw czło-  
wieka w Polsce. W urzeczywistnianiu tej ochrony podstawowa rola przypada s dom krajowym, w szczególno ci SN, NSA i TK. Rola ETPCz ma charakter  
subsydiarny, mo e on interweniowa dopiero, gdy zawiod jurysdykcje kra-  
jowe, ale te interweniuje zawsze, gdy jurysdykcje te s atakowane, a ich roz-  
strzygni cia lekcewa one lub modyfikowane decyzjami ustawodawcy naru-  
szaj cymi zasady i warto ci europejskiego systemu praw człowieka.

## Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego\*

### Uwagi wst pnie

W debacie nad stosowaniem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku niejednokrotnie powraca si do genezy tego aktu prawnego. Kwestia ta by/a przedmiotem analizy zar/owno w polskim prawie konstytucyjnym, jak i w opracowaniach zagranicznych<sup>1</sup>. Badano w nich drog do ukszta/towania si poszczeg/olnych instytucji ustrojowych w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>2</sup>.

Po r/od r/onych okre le stosowanych dla scharakteryzowania polskiej ustawy zasadniczej poczesne miejsce zajmuje s/owo „kompromis”. Nawi za/ do niego by/ly przewodnicz cy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i by/ly prezydent RP Aleksander Kwa niewski w swym wyst pieniu na forum konferencji „Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku - do wiadczenia i perspektywy” (Krak/ow, 24-27 wrze nia 2006 roku). Problem ten zas/uguje niew t/plywie na pog/ l bion refleksj .

Poj cie „kompromisu” w odniesieniu do Konstytucji RP u ywane bywa w r/onych kontekstach poznawczych. W wymiarze funkcjonalnym nawi - zuje do za/ lenia, e konstytucja w pa stwie demokratycznym powinna

---

\* Referat z/ony do materia/ow konferencji.

<sup>1</sup> Por. T. Diemer-Benedict, Die neue Verfassung der Republik Polen, „Osteuropa Recht” 1997, nr 43, s. 224; M. Wyrzykowski, Introductory Note to the 1997 Constitution of the Republic of Poland, [w:] Constitutional Essays, red. M. Wyrzykowski, Warsaw 1999, s. 11.

<sup>2</sup> Por. Wybrane instytucje konstytucyjne w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, red. J. Mordwilko, 2006.

oznacza nie tylko jaki skomplikowany mechanizm uchwalania i zmiany, ale zwłaszcza „takie założenie mechanizmów, które weryfikują czy ustanawiających, które spowodują, że konstytucja będzie rzeczywistym przejawem umowy społecznej, a będzie – mówi c krótko – wyrazem negocjacji i kompromisu”<sup>3</sup>.

W wymiarze aksjologicznym pojęcie „kompromisu” nawiązuje do tego, że w ustawie zasadniczej znalazły wyrażone wartości ideologiczne i systemy aksjologiczne<sup>4</sup>. Ustawodawstwo publicznoprawne (w tym konstytucyjne) w Polsce zmieniło po 1989 roku generalną orientację aksjologiczną z kolektywistycznej, egalitarystycznej i autorytarnej na indywidualistyczną i liberalną (wolnościową). Jednak wbrew nadziejom związanym z postulatami ustrojowymi NSZZ „Solidarność” nie ma ona „charakteru solidarystycznego, partycypacyjnego i równościowego”<sup>5</sup>. Wiele sił społecznych, politycznych, instytucji i grup interesu było zainteresowanych „korzystnym dla siebie utrwaleniem w ustawie zasadniczej określonych wartości, związanych z ich programami politycznymi, ideologii albo orientacji wyznaniowej. [...] Wartości miały nie tylko służyć zdeterminowaniu treści konstytucji, tzn. oddziaływać na treść porządku konstytucyjnego, lecz również przez treść ideowo-polityczną konstytucji wpływać zewnętrznie na kształtowanie stosunków społecznych albo ugruntowanie pozycji jakich instytucji publicznych”<sup>6</sup>. W pracach nad konstytucją starły się różne systemy aksjologiczne<sup>7</sup>. Ta „wielorako aksjologiczna” powodowała, że powstał dokument niekoniecznie eklektyczny\*. Pluralizm aksjologiczny tego dokumentu wynikał z „dążenia do osiągnięcia niezbyt dużego kompromisu konstytucyjnego”<sup>9</sup>.

Wskazywano jednak, że wspomniany kompromis nie był kompromisem dylatoryjnym, polegającym na wiadomym pomijaniu spraw kontrowersyjnych-

---

<sup>3</sup> J. Szymanek, Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym, Warszawa 2006, s. 13-14.

<sup>4</sup> Zob. P. Winczorek, Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii, „Przebieg Sejmu” 1996, nr 4, s. 11.

<sup>5</sup> P. Winczorek, Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (prawa konstytucyjnego) w Polsce, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, z. 4, s. 57-58.

<sup>6</sup> W.J. Wolpiuk, Zasady tworzenia ustawy zasadniczej - tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3-4, s. 360.

<sup>7</sup> Por. A. Grzebiński, Aksjologia projektu Konstytucji RP, [w:] Ocena projektu konstytucji RP, red.) Krukowski, Lublin 1996, i cyt. tam piśmiennictwo.

<sup>8</sup> Zob. S. Gebethner, wypowiedź w dyskusji, [w:] Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje, Materiały z Konferencji Naukowej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, 14-15 listopada 1996 r., red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 214.

<sup>9</sup> S. Gebethner, Obowiązki konstytucji tymczasowej okresu transformacji ustrojowej, [w:] ibidem, s. 80.

nych, lecz kompromisem „pozytywnym”, wyrażającym się w konstytucjonalizowaniu wszystkich wartości popieranych przez wystarczająco reprezentatywne grupy parlamentarne, przy uzyskaniu konsensusu grup pozostałych. Kompromis konstytucyjny – jak pisał Paweł Sarnecki – „osiągnięciem było tym łatwiej, im bardziej tworząc nowe ustawy zasadnicze, w nader szerokim zakresie przypomniano i rozwijano te osiągnięcia i idee ustrojowe, które zakorzeniły się od czasu historycznego zwrotu w roku 1989. Dotyczy to zarówno idei wyrażanych przez nowe konstytucyjne z lat 1989-96, jak i idei jeszcze formalnie nie zinstytucjonalizowanych, a do powszechnie akceptowanych”<sup>10</sup>. Zbieżnym z tym jest poglądem, że Konstytucja RP była ukoronowaniem dokonanych w tym czasie przemian i nadaniem im trwałego charakteru<sup>11</sup>, a nie ich zapoczątkowaniem, co powinno z samego założenia sprzyjać poszukiwaniu społecznego porozumienia w sprawie jej treści.

Powstaje jednak pytanie: „jak należy rozumieć wystąpienie tego „kompromisu pozytywnego”? Czy należy wykluczyć do warstwy intelektualnej postrzeganej w kategoriach nauki prawa konstytucyjnego, czy też oznacza coś więcej? Nie chodzi przy tym o dostrzeżenie tego, że poszczególne rozstrzygnięcia tekstu ustawy zasadniczej nastąpiły w temperaturze „nieustannych sporów oraz towarzyszących im utarczek słownych”<sup>12</sup>, a ostateczna artykulacja była wynikiem docierania się do konsensusu lub osiągnięcia wiążącego w pracach podkomisji i komisji drogą rozwiązania kompromisowych rozwiązań. Chodzi natomiast o rozeznanie szerszego kontekstu politycznego, w jakim powstawała Konstytucja RP. Stworzy to podstawę do refleksji, jak szeroka była baza polityczna tego „kompromisu pozytywnego”. Choć bowiem prace konstytucyjne przebiegały w oparciu o aktywność sił politycznych, które pozytywnie odbierały przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 r., to jednak nie oznacza to, że istniała zgodność w kwestii postrzegania zarówno trybu, jak i efektów prac konstytucyjnych.

Idea kompromisu towarzyszyła pracom konstytucyjnym w Sejmie kontryktowym (1989-91), w Sejmie I kadencji (1991-93), a także w Sejmie II kadencji (1993-97), co wiązało się z poszukiwaniem konsensusu konstytucyjnego. Wysiłki te zostały już szeroko opisane<sup>13</sup>. W opracowaniu tym będzie się

---

<sup>10</sup> P. Sarnecki, Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., „Przebieg Sejmu” 1997, nr 5, s. 10.

<sup>11</sup> Zob. J. Jaskiemia, Przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze a treść nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucja stabilizatorem III Rzeczypospolitej, Warszawa 1998, s. 21.

<sup>12</sup> Zob. S. Gebethner, Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku, [w:] Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP, red. E. Zwierzchowski, M. Moczyński, Katowice 2000, s. 14.

<sup>13</sup> Zob. W. Tomaszewski, Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 roku, Pułtusk 2007, s. 130 i n.

wi c koncentrował jedynie na kwestii kompromisu w pracach Zgromadzenia Narodowego (1993-97), które doprowadziły do uchwalenia Konstytucji RP. Istotne jest bowiem ustalenie, czy rzeczywiście osiągnięto kompromis, na czym on polegał i jakie niósł skutki.

W pi miennictwie prawnokonstytucyjnym wskazuje się, że Konstytucja RP jest „konstytucją kompromisu politycznego”. Ma o tym świadczyć to, że „Cały proces prac nad konstytucją opierał się na tworzeniu jak najszerszej koalicji konstytucyjnej dla jej uchwalenia. W rezultacie żadna siła polityczna nie może stwierdzić, że konstytucja wyraża jej wizję przyszłego ustroju państwa. Zwłaszcza w ostatnim okresie prac nad projektem konstytucji wszystkie ugrupowania koalicji konstytucyjnej otwarte były na uwzględnienie zarówno postulatów Kościoła katolickiego, jak i opozycji parlamentarnej. W kwestiach najbardziej spornych poszukiwano takich sformułowań, które uwzględniły zastrzeżenia i krytyczne opinie płynące z „rodków pozaparlamentarnych”<sup>14</sup>. W innym ujęciu mówi się, że Konstytucja RP „w swej treści odzwierciedla kształt kompromisu konstytucyjnego”<sup>15</sup>. W związku z przebiegiem prac konstytucyjnych formułowana jest natomiast teza, że doszło do „kompromisu obywatelskiego”, uwzględniającego rozważenia charakterystyczne dla wartości judeochrześcijańskich, socjaldemokratycznych i patriotyczno-narodowych<sup>16</sup>.

Podjęcie tego problemu obecnie, u progu dziesięciolecia obowiązywania Konstytucji RP, nie jest przypadkowe. Mnożą się przecie publiczne głosy domagające się zmiany lub głębokiej nowelizacji naszej ustawy zasadniczej. Oczywiście, mają one różny charakter. Uwzględniając krytyczne spojrzenie doktryny wynikające z doświadczeń ze stosowania poszczególnych instytucji ustrojowych<sup>17</sup>, a w tym również nie brakuje postulatów zmian obiektywnie niezbędnych, jak choćby tych, które niesie członkostwo Polski w Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Występują jednak postulaty i wnioski de lege fundamentalne fe-

---

<sup>14</sup> W. Krzyszkowski, W. Orlowski, Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r., (w:) Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 100.

<sup>15</sup> R. Mojak, Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, [w:] Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 45.

<sup>16</sup> W. Jakubowski, Założenia aksjologiczne nowej konstytucji - postulaty katolickie, [w:] Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje..., s. 168-169.

<sup>17</sup> Por. Z. Witkowski, Aktualne problemy polskiego konstytucjonalizmu - wybrane zagadnienia, [w:] Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach, ich przemian, red. Z. Witkowski, Toruń 2005, s. 144 i n. Por. Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 9-10.

<sup>18</sup> Zob. M. Safjan, The Constitution and the Membership of the Republic of Poland in the European Union, „Contemporary Polish Law” 2000-2001, s. 21; Czy zmienia konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Warszawa 2002; J. Jaskiernia, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP, Warszawa 2004, s. 35.

renda, które sygnalizują zasadnicze w tliwo ci zarówno w odniesieniu do systemu aksjologicznego konstytucji, jak i szczegółowych rozwi za instytu-  
cjonalnych. Mo e to rodzi pytania: Czy konstytucja w dalszym ci gu mo e  
by traktowana jako wyraz kompromisu, aktualnego przy jej uchwalaniu, czy  
te kompromis ten nie jest ju aktualny? Co powoduje, e w niezbyt przecie  
odległym czasie - w kontek cie postulat u stabilno ci ustawy zasadniczej jako  
fundamentu ustrojowego - dochodzi do zasadniczych postulatów jej zmiany  
lub zasadniczej nowelizacji?

Warto w zwi zku z tym rozwa y kilka problemów, które mog przyczyni-  
ni si do lepszego zrozumienia tej kwestii.

## Prace nad Konstytucj a charakterystyka polityczna Zgromadzenia Narodowego

Przy ocenie kompromisu konstytucyjnego nie mo na abstrahowa od cha-  
rakterystryki politycznej Zgromadzenia Narodowego, które uchwaliło ustaw  
zasadnicz . Sejm i Senat wyłonione zostały w wyniku wyborów z 1993 r.,  
które zostały przeprowadzone w oparciu o ordynacj wyborcz zawieraj c  
5-procentowy próg wyborczy<sup>19</sup>. Wprowadzenie tego progu miało na celu  
stabilizowanie systemu partyjnopolitycznego wobec trudno ci z ukształto-  
waniem trwałej wi kszo ci rz dowej, jakie wyst piły w Sejmie RP I kaden-  
cji (1991-93)<sup>20</sup>. Wybory przyniosły zwyci stwo Sojuszowi Lewicy Demokra-  
tycznej w szczególnych okoliczno ciach. Partia ta uzyskała zaledwie 20,41%  
głosów, co jednak okazało si najlepszym wynikiem, gdy głosy oddane na  
prawic (ok. 35%) zostały w wysokim stopniu zmarnowane, poniewa wi k-  
szo partii prawicowych nie przekroczyła progu 5%. Prawica przegrała wi c  
„na własne yczenie”<sup>21</sup>, nie wyci gn ła bowiem wniosków z konsekwencji no-  
wych mechanizmów wyborczych, które w zało eniu miały prowadzi do po-  
rdkowania sceny politycznej i mo liwo ci utworzenia stabilnego rz du<sup>22</sup>.

Efekt wyborów parlamentarnych w 1993 r. nie wynikał wi c z raptownego  
przesuni cia si sympatii politycznych z prawa na lewo, lecz był konsekwen-  
cj „znacznie bardziej zło onego procesu, w którym swoj rol odegrały  
i przepisy prawa wyborczego, i decyzje kierownictw partii, i wielowymia-  
rowa siatka podziałów oraz zróż nicowa politycznych w ród samych wybor-

---

<sup>19</sup> Zob. Z. Jarosz, Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu, „Pa stwo i Prawo” 1993, nr 7, s. 11.

<sup>20</sup> Por. S. Birch, Electoral Systems and Party Systems in Europ East and West, [w:] Pan-European Perspectives on Party Politics, red. P. Lewis, P. Webb, Brill, Leiden-Boston 2003, s. 29.

<sup>21</sup> A.K. Piasecki, Wybory. Parlamentarne - samorz dowe - prezydenckie, Zielona Góra 2004, s. 5.

<sup>22</sup> Por. K. Jasiewicz, Dead Ends and New Beginnings: the Questfor a Procedural Republic of Poland, "Communist and Post-Communist Studies" 2000, nr 1, s. 101 i 109.



ców<sup>23</sup>. Wyniki uzyskane przez SLD i PSL w przeło eniu na mandaty sejmowe dały stabiln wi kszo rz dow . Nikt nie mógł kwestionowa prawomocno ci tego rozstrzygni cia, skoro obsada miejsc parlamentarnych nast pila w zgodzie z zasadami ordynacji wyborczej. Z pola widzenia obserwatorów nie mógł jednak znikn fakt nieodzwierciedlenia w strukturze parlamentu znaczej cz ci aktywnego politycznie elektoratu o orientacji prawicowej.

W kontek cie prac nad konstytucj podj tych przez Zgromadzenie Narodowe struktura polityczna wyłonionego parlamentu rzutowała na ocen jego politycznej reprezentatywno ci i „mandatu moralnego” do przyj cia ustawy zasadniczej. To zapewne miała na my li Janina Zakrzewska, gdy pisała: „Zrozumiała jest obawa tych, którzy z ró nych przyczyn, przede wszystkim historycznych, z pewnym l kiem my l o konstytucji uchwalonej przez parlament wyłoniony w roku 1993. Je eli jednak to Zgromadzenie Narodowe uchwali konstytucj i przedstawi do zatwierdzenia narodowi w drodze referendum

- b dzie do tego miało prawo. Mo na ałowa , e nie udało si uczyni tego wcze niej, e nie udało si tego uczyni zwłaszcza w latach 1989-1991, kiedy osi gni cie konstytucyjnego porozumienia było i najłatwiejsze i - jak si wydaje - społecznie bardziej ni dzi mogło by akceptowane. Ale skoro tak si nie stało, jedyne, co pozostaje wszystkim: parlamentarzystom, prawnikom, siłom społecznym, to doło enie wszelkich wysiłków, aby opracowany został tekst konstytucji ułatwiaj cy budow demokratycznego pa stwa prawa, społeczn integracj , ochron warto ci bliskich społecze stwu”<sup>24</sup>.

Obok jednak tak subtelnie sygnalizowanych „obaw” formułowane były *express verbis* pogl dy, e skład polityczny Zgromadzenia Narodowego powoduje, e mamy do czynienia z „niereprezentatywnym parlamentem do uchwalenia ustawy zasadniczej”<sup>25</sup>. Sugerowano te , i pomimo faktu, e „parlament został wybrany w demokratycznych wyborach [...] to jest niereprezentatywny”<sup>26</sup>.

Mirosław Wyrzykowski zwrócił uwag na szczególnie kontekst psychologiczno-polityczny: oto - paradoksalnie - powstała sytuacja, w której konstytucj dla pa stwa demokratycznego mieli tworzy ci, którzy w wyniku Okr głego Stołu (1989) i w konsekwencji wyborów parlamentarnych w tym e roku oddali władz polityczn . Za ci, którzy byli prawdziwymi „ojcami” zmian demokratycznych, na skutek zawirowa historycznych (i dzi ki własnej ig-

---

<sup>23</sup> K. Jasiewicz, Anarchia czy pluralizm? Podziały polityczne i zachowania wyborcze w roku 1991 i 1993, [w:] Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 49.

<sup>24</sup> J. Zakrzewska, Glosa do uchwalenia konstytucji, [w:] Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwi d owi, Warszawa 1995, s. 223.

<sup>25</sup> M. Krukowski, P. Siennicki, Majowa konstytucja, „Nowe Pa stwo”, 4 kwietnia 1997.

<sup>26</sup> P. Polma ski, Gra Konstytucj , „Dziennik Zachodni” 3 . kwietnia 1997.

norancji) nie do , e znale li si w roli opozycji, to na dodatek opozycji pozaparlamentarnej, która „mogła co najwy ej powolywa si na uzasadnienie moralne swoich da ”<sup>27</sup>.

Jakkolwiek układ sił politycznych w parlamencie wydawał si gwarantowa powodzenie przedsi wzi ustrójodawczych, to jednak podnosiły si głosy „kwestionuj ce legitymacj (moraln ) parlamentu, w którym ok. 1/3 wyborców, głównie centroprawicy, nie posiada swojej reprezentacji - do uchwalenia nowej konstytucji”<sup>28</sup>. Po wyborach formułowano zarzut, e Sejm „nie stanowi reprezentacji społecze stwa”. Przedstawiciele ugrupowa pozaparlamentarnych, w tym „Solidarno ci”, ale tak e tych, które znalazły si w sejmowej opozycji, na przykład wicemarszałek Sejmu Olga Krzy anowska, twierdzili, e taki Sejm nie ma prawa, by uchwali konstytucj . Prof. Lech Falandysz proponował, aby powoła struktur pozaprawn , składaj c si z przedstawicieli wi kszej liczby ugrupowa , ale bardziej reprezentatywn , i na ni scedowa prawo opracowania i przyj cia konstytucji<sup>29</sup>.

Teza o niereprezentatywno ci Zgromadzenia Parlamentarnego, zdominowanego przez centrolewicow koalicj SLD-PSL, okre lana te jako „problem legitymacji parlamentu do uchwalenia konstytucji”<sup>30</sup> rzutowała na przebieg prac w Komisji Konstytucyjnej ZN. Niosła m.in. taktyk spowalnianiprac nad konstytucj przez siły polityczne, które nie były zadowolone ze struktury politycznej parlamentu<sup>31</sup>. Powodem, a w istocie pretekstem tego były m.in. w tpliwo ci interpretacyjne dotycz ce pojmowania pierwszego czytania w ramach trybu prac nad konstytucj . Art. 6 ustawy konstytucyjnej z dnia 23.4.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup> (dalej: u.k.t.p.) stanowi cy, e „Zgromadzenie Narodowe po przeprowadzeniu w pierwszym czytaniu debaty mo e projekt Konstytucji odrzuci lub skierowa do Komisji Konstytucyjnej”, próbowano zinterretowa w taki sposób, e pierwsze czytanie mo e dotyczy ju jednolitego projektu konstytucji, wypracowanego przez Komisj Konstytucyjn , poniewa ustawodawca konstytucyjny posłu ył si terminem „projekt Konstytu-

---

<sup>27</sup> M. Wyrzykowski, Konstytucja negocjacji i kompromisu, [w:] Konstytucja - wybory - parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 227.

<sup>28</sup> P. Winczorek, Dyskusje konstytucyjne, Warszawa 1996, s. 54

<sup>29</sup> Zob. N. Kra ko, Spór o dziedzictwo PRL w III Rzeczypospolitej, [w:] Historia - idee - polityka. Ksi ga dedykowana Profesorowi Janowi Baszkiewiczowi, Warszawa 1995, s. 144.

<sup>30</sup> W. Kr cisz, W. Orłowski, Przygotowanie i uchwalenie..., s. 97.

<sup>31</sup> Por. Długa droga do konstytucji. Rozmawiamy z mecenasem Waldemarem Piotrowskim, przedstawicielem prezydenta RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (rozm. K. Mroczek), „Słowo - Dziennik Katolicki”, 5 wrze nia 1995.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 67, poz. 336.

cji”, a nie „projekty Konstytucji”<sup>33</sup>. Intencje tego przepisu były klarowne, choć z pewno ci mógłby być bardziej precyzyjny, by nie prowokował sporów interpretacyjnych. W konkretnej jednak sytuacji musiało powstać uzasadnione przypuszczenie, że dokonując takiej a nie innej wykładni tej normy, chciano doprowadzić do wprowadzenia dodatkowej fazy decyzyjnej, co musiałoby oznaczać opóźnienie prac prowadzących do uchwalenia konstytucji, a – biorąc pod uwagę realną prognozę postępu prac w obliczu upływającej kadencji – mogłoby być ryzyko jej nieuchwalenia<sup>34</sup>.

Charakterystyka polityczna parlamentu oddziaływała na tryb prac nad konstytucją<sup>35</sup>. W dniu 22 kwietnia 1994 r. wprowadzone zostały zmiany do u.k.t.p., które miały przyczynić się do uspołecznienia procesu przygotowania i uchwalenia konstytucji<sup>36</sup>. Prawo do inicjatywy ustawodawczej, w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji, przyznano grupie co najmniej 500 tys. osób mających czynne prawo wyborcze do Sejmu (art. 2a). Była to niewątpliwie zmiana reguł gry związanych z przygotowaniem ustawy zasadniczej, ale wprowadzenie tej formy demokracji bezpośredniej miało na celu złagodzenie efektu znaczącej niereprezentatywności parlamentu wyłonionego w 1993 r. Przyczyniło się to niewątpliwie do wzrostu zainteresowania obywateli przebiegiem prac konstytucyjnych. Zarazem jednak oznaczało powstanie nowych problemów w procesie poszukiwania porozumienia konstytucyjnego.

Wiktor Osiatycki ocenia, że w wyniku tych zmian „nastąpił upolitycznienie procesu uchwalania konstytucji” i w „efekcie konstytucja stała się jeszcze bardziej podatna na konflikty polityczne i polityzacja ze względu na to, że stała się procesem publicznym”<sup>37</sup>. Rodzi się jednak pytanie: czy takiej „polityzacji” można było uniknąć, nie podejmując żadnych inicjatyw w obliczu ograniczonej reprezentatywności politycznej parlamentu?

Problem wiążący się nie tylko z tym, że krąg podmiotów wyposażonych w konstytucyjną inicjatywę ustawodawczą został wzbogacony, ale z tym, jak należy traktować projekt społeczny powstały w wyniku takiej inicjatywy.

<sup>33</sup> Zob. wystąpienie posła Krzysztofa Kamińskiego, [w:] Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 24, 25, 26, 27 i 28 lutego 1997, cz. I, Warszawa 1997, s. 6.

<sup>34</sup> Zob. J. Jaskiernia, O trybie uchwalenia Konstytucji RP (Głos w dyskusji), [w:] Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w wieloletniej nauce prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1998, s. 122.

<sup>35</sup> Zob. M. Kudej, Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji, Katowice 1995, s. 166.

<sup>36</sup> Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 61, poz. 251). Por. R. Chruściak, Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., [w:] Przestrze polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 66.

<sup>37</sup> W. Osiatycki, Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej, [w:] Tryby uchwalania polskich konstytucji, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 95.

W założeniu tej zmiany trybu prac nad konstytucją chodziło o stworzenie dodatkowej szansy w stosunku do generalnej procedury przygotowywania i uchwalania konstytucji przyznając prawo konstytucyjnej inicjatywy ustawodawczej Komisji Konstytucyjnej, grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego i Prezydentowi RP (art. 2, ust. 1 u.k.t.p.)<sup>38</sup>, by w sytuacji podreprezentacji sił prawicowych w parlamencie. Był to w kierunku związania reprezentatywności procesu powstawania konstytucji. Miał on sprzyjać osiągnięciu konstytucyjnego konsensu. Okazało się jednak, że posunięcie to zrodziło wiele komplikacji politycznych, prawnych i psychologicznych, które nie tylko nie sprzyjały porozumieniu, ale wręcz osłabiły wydźwięk prac prowadzonych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Uruchomienie inicjatywy ludowej w postaci zgłoszenia projektu obywatelskiego, popieranego przez NSZZ „Solidarność”, zrodziło interpretację, w myśl której z projektu obywatelskiego uczyniono zasadniczy (w rozumieniu - najważniejszy) sposób inicjowania konstytucji, osłabiając społeczny wymiar pozostałych projektów jako „nieobywatelskich”<sup>39</sup>. Jeśli więc pewnym problemem dla społecznej percepcji procesu tworzenia konstytucji była niepełna reprezentatywność polityczna parlamentu, którą próbowano zniwelować drogą dopuszczenia inicjatywy ludowej, to w konsekwencji takiego posunięcia doszło do paradoksalnego zakwestionowania znaczenia projektów zgłoszonych przez te siły, które uzyskały niekwestionowany mandat parlamentarny, w tym również mandat do udziału w tworzeniu nowej konstytucji, bo to była przecież zasadnicza stawka w wyborach parlamentarnych 1993 r.

Problem ten nie sprowadzał się przy tym jedynie do aspektu psychologiczno-politycznego, ale wiązał się również z określonymi roszczeniami proceduralnymi. Autorzy projektu obywatelskiego zażądali bowiem, by projekt ten był poddany pod referendum równoległe do projektu wypracowanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego<sup>40</sup>, co pozostawało w sprzeczności z procedurą zawartą w u.k.t.p. Dążyli więc do tego, by projekt obywatelski nie

---

<sup>38</sup> W tym trybie do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpłynęło oryginalnie siedem projektów. Zob. Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 7 i n.

<sup>39</sup> Por. H. Kowalik, Jeszcze Polska nie zginęła..., „Trybuna Łódzka”, 24 marca 1997.

<sup>40</sup> Postulat głosowania w referendum dwóch projektów konstytucji wysunął m.in. na forum Zgromadzenia Narodowego przewodniczący NSZZ „Solidarność” Marian Krzaklewski. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 24-28 lutego 1997 r., cz. I, Warszawa 1997, s. 75. Również ROP zaangażował w dniu 27.2.1997 r. do Zgromadzenia Narodowego o poddanie pod referendum dwóch projektów konstytucji, tj. „parlamentarnego”, przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego i „obywatelskiego”. Do propozycji tej nawiązywał też projekt Ustawy o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniesiony z inicjatywy KPN. Został on jednak odrzucony po pierwszym czytaniu. Zob. W. Krzyszkowski, W. Orłowski, Przygotowanie, uchwalenie..., s. 94-95.

był traktowany jako wyraz realizacji inicjatywy ustawodawczej, uwarunkowanej zebraniem 500 tys. podpisów i rozpatrywany na równi z pozostałymi projektami, a miał uprzywilejowany charakter i stanowił alternatywę dla projektu wypracowanego przez Komisję Konstytucyjną ZN. Zaaprobowanie takiego myślenia oznaczałoby w istocie podważenie trybu uchwalania konstytucji, zawartego w u.k.t.p., a przecież projekt obywatelski nie został poddany nawet minimalnej „obróbce” legislacyjnej. Powstałoby więc pytanie, kto ma wziąć odpowiedzialność za jego kształt. Przyjęcie takiej procedury wiązałoby się ze zrównaniem inicjatywy ustawodawczej z projektem gotowym pod głosowanie, a przecież do wiadomości z postawą ustawodawczych wskazuje, że nie ma projektów idealnych i każdy projekt, nawet najlepszy, ulega modyfikacjom doskonałym w toku prac legislacyjnych.

Z wielu niekonsekwencji, jakie ta sytuacja by stwarzała, należy wymienić m.in. to, że członkowie ZN i Prezydent RP pozbawieni zostaliby w tej procedurze możliwości zgłaszania poprawek i propozycji zmian. Zmieniłby się ponadto charakter referendum. W referendum zatwierdzającym (ratyfikacyjnym) przedmiotem decyzji jest bowiem projekt będący efektem prac parlamentu. Ma to być więc w założeniu zatwierdzenie pracy wykonanej przez przedstawicieli narodu. Poddanie projektu obywatelskiego bezpośrednio pod referendum rodziłoby przecież pytanie: czy jest racjonalne i dopuszczalne, by głosowano bezpośrednio projekt będący wynikiem inicjatywy ludowej, nieobjęty pracami analitycznymi parlamentu lub konstytuanta? Czy można dopuścić pod głosowanie projekt konstytucji, o wysokiej skali złożoności i kompleksowym charakterze, gdzie nie dokonano szczegółowej analizy systemowej, a w szczególności badania jego zupełnie, spójności i wzajemnej relacji norm?

Z interesującego nas punktu widzenia ważne jest odnotowanie, że próba uspołecznienia procesu przygotowywania i uchwalenia konstytucji, związana z charakterystyką składu parlamentu wyłonionego w 1993 r., nie dała oczekiwanego efektu, choć niewątpliwie związała z kręgiem osób zaangażowanych w myślenie o nowej ustawie zasadniczej. Okazało się bowiem, że aspiracje twórców projektu obywatelskiego wykraczały znacząco poza ramy określone w u.k.t.p. Byli oni zainteresowani nie tylko udziałem w doskonaleniu projektu powstającego w Komisji Konstytucyjnej ZN, ale doprowadzeniem do poddania pod głosowanie w referendum ich projektu jako alternatywnego dla projektu uchwalonego przez ZN. Spełnienie tego zadania byłoby równoznaczne z zakwestionowaniem prawa Sejmu i Senatu, wybranych w 1993 r., do uchwalenia ustawy zasadniczej, na co wyłonieni w demokratycznym trybie przedstawiciele Narodu nie mogli się zgodzić.

Patrząc retrospektywnie, można stwierdzić, że ten manewr ze zmian regulacji w pracach nad konstytucją poprzez dopuszczenie konstytucyjnej inicja-

tywy ludowej, cho oparty na rozs dnych i uczciwych przestankach, nie tylko nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, ale wr cz rzucił cie na tryb prac konstytucyjnych. Twórcy ustawy zasadniczej, post puj cy stosownie do reguł zawartych w u.k.t.p., zostali bowiem de facto zepchni ci do defensywy psychologiczno-propagandowej, próbuj c tłumaczy społecze stwu, dlaczego szeroko nagł niony projekt obywatelski nie mo e by przedmiotem alternatywnego wyboru. Okazało si , e publiczna percepcja nie musi pod a podług linii pokre lonych w u.k.t.p. Jest zwykł prawidłowo ci , e gdy obywatel ma do „wyboru” jedn opcj i przedstawi mu si obok niej opcj alternatywn , to atrakcyjniejszy wyda mu si ten drugi wariant. Nie do wszystkich dociera bowiem istota „referendum zatwierdzaj cego” i rozumienie roli parlamentu w tej procedurze. Z chwil bowiem, gdy tryb przygotowywania konstytucji nie jest ju tylko obiektem zainteresowania rodowisk naukowych czy te w skich elit politycznych, a staje si przedmiotem my lenia „ludowego” .nale y liczy si z tym, e pojawi si nowe, zró nicowane wizjeko danego dochodzenia do ustawy zasadniczej, które mog nawet radykalnie odbiega od pogl dów przewa jacych w nauce prawa konstytucyjnego<sup>41</sup>. Dotyczy to na przykład kwestionowania (w warunkach pluralistycznego społecze stwa, które wybiło si na mo liwo suwerennego decydowania o swoim losie<sup>42</sup>) takiej sytuacji decyzyjnej, która nie niesie mo liwo ci wyboru mi dzy alternatywnymi opcjami.

Oczywi cie, rozumowanie w kategoriach „co by było, gdyby było...” trudno zweryfikowa , ale wiele wskazuje na to, e gdyby w ogóle nie zmieniano trybu prac nad konstytucj i nie dopuszczono inicjatywy ludowej lub gdyby wykorzystanie prawa do inicjatywy ludowej nast piło w zgodzie z regułami określonymi w u.k.t.p., nie próbuj c deprecjonowa uprawnie Zgromadzenia Narodowego w tej procedurze, to inna byłaby społeczna percepcja prac nad konstytucj i inny typ zachowa towarzyszcych jej zatwierdzaniu w referendum. Sposób wykorzystania inicjatywy ludowej unaocznil jednak skal podziału, jaki utrzymywał si w społecze stwie wokół prac konstytucyjnych. Otwartym pytaniem jest: czy podział ten byłby równie ostry i uwidocznil si w tak spektakularnej formie, gdyby nie zmieniano procedury prac nad ustaw zasadnicz ? Nie ulega bowiem w tpliwo ci, e powstanie projektu obywatelskiego i zwi zana z tym spektakularno zachowa politycznych musiały oddziaływa na społeczn percepcj prac nad konstytucj prowadzonych przez przedstawicieli narodu, stosownie do mandatu uzyskanego w 1993 r.

---

<sup>41</sup> Por. J. Jaskiernia, Rozumienie niektórych norm konstytucyjnych o charakterze klauzul generalnych w wietle prac konstytucyjnych, „Gda skie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 7.

<sup>42</sup> Por. B. Geremek, Przedmowa, [w:] Konstytucja. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, Warszawa 1992.

## Przesłanki konstruowania tezy o kompromisie konstytucyjnym

Idea kompromisu została wyartykułowana u progu prac konstytucyjnych podjętych przez parlament wyłoniony w 1993 r. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Aleksander Kwaśniewski mówił na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji: „Do wiadczenia konstytucjonalizmu europejskiego wyraźnie pokazują, że właśnie przez kompromis pomiędzy różnymi interesami społecznymi i oczekiwaniami obywatelskimi budowano skutecznie ustawy zasadnicze w krajach rozwiniętej czy tworzącej się demokracji. Byłoby więc dobrze, abyśmy poszli tą drogą i abyśmy potrafili stworzyć właśnie konstytucję obywatelskiego kompromisu”<sup>43</sup>. Wyrażona w ten sposób jednoznaczna wola poszukiwania takiego kompromisu musiała się jednak realizować w konkretnych uwarunkowaniach politycznych, jakie tworzyły wyniki wyborów i skład Zgromadzenia Narodowego. Niezależnie bowiem od intencji przywódcy największego ugrupowania szczególnie ważne jest to, jakie motywacje towarzyszyły innym uczestnikom postępowania konstytucyjnego, a także tym siłom politycznym, które nie znalazły się w parlamencie.

Wiktor Osiatycki pisze, że od początku było oczywiste, że nie można będzie uchwalić konstytucji bez politycznego kompromisu pozakonstytucyjnego. Taki kompromis mógłby nastąpić w formie paktu czy innego porozumienia dotyczącego najistotniejszych materii, zawartego między głównymi graczami. W Polsce nie mogło to jednak nastąpić ze względu na polityczny charakter konstytucji. Kompromisu szukano dopiero w ostatnich miesiącach, gdy nie było już etapu pisania konstytucji, a „przeciągania liny”<sup>44</sup>.

Podstawą do konstruowania tezy o kompromisie politycznym jest fakt, że podmiotami zainteresowanymi powyższym sfinalizowaniem prac nad tym dokumentem były nie tylko partie koalicji rządzącej: Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe, ale i dołączyły do nich dwie partie opozycyjne: Unia Pracy i Unia Wolności<sup>45</sup>. Szczególny wymiar polityczny miało tu stanowisko Unii Wolności, która na początku prac konstytucyjnych w 1994 r. zakwestionowała legitymację polityczną parlamentu do wypełniania roli konstytuanta i odrzuciła ofertę partii lewicowych koalicji rządzącej do kierowania pracami podkomisji Komisji Konstytucyjnej (w ramach przyjętej przez Komisję koncepcji, że pracami podkomisji kierują przedstawiciele różnych partii politycznych). Natomiast od września 1996 r.

<sup>43</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 9.11.1993 r.

<sup>44</sup> W. Osiatycki, Kilka uwag na temat trybu..., s. 96.

<sup>45</sup> Zob. P. Winczorek, The Political Circumstances of the Drafting of the Republic of Poland's Constitution of 2 April 1997, [w:] Constitutional Essays, op. cit., s. 15.

UW włączyła się aktywnie w konstruktywną pracę nad konstytucją, stając się „osią koalicyjną konstytucyjną”<sup>46</sup>.

Powstała więc koalicja konstytucyjna obejmująca: SLD, PSL, UP i UW. Z jednej strony oznaczało to zawiązanie układu wsparcia konstytucyjnego dającego konstytucyjną większość 2/3 głosów. Z drugiej strony wiązało się z tym, że wszystkie propozycje koalicji rządowej SLD/PSL nie miały szansy na przeforsowanie, bo musiały być uwzględnione również propozycje UP i UW. Można to określić obszarem „kompromisu wewnętrznego” (w ramach koalicji konstytucyjnej). Należy jednak odnotować, że zbudowanie na przełomie 1996 i 1997 r. porozumienia czterech ugrupowań parlamentarnych (koalicji konstytucyjnej) nie oznaczało, że działo się to w próbie politycznej lub choćby neutralnej pozycji innych sił politycznych. Stało się bowiem oczywiste, jak pisał Leszek Garlicki, że tak skonstruowana koalicja konstytucyjna będzie silnie zwalczana przez opozycję pozaparlamentarną, zwłaszcza przez Akcję Wyborczą „Solidarność” i Ruch Odbudowy Polski, które tymczasem powstały<sup>47</sup>. Wojciech Sokolewicz wskazuje jednak, że „Koalicja ta cieszyła się warunkowym poparciem części wpływowej hierarchii Kościoła katolickiego. Na drugim biegunie znaleźli się przeciwnicy zmian, zaniepokojeni ich spodziewanym kierunkiem, skupieni wokół ugrupowań prawicowych oraz gremiów kierowniczych »Solidarność«”<sup>48</sup>.

Ten kontekst postawy sił zewnętrznych w stosunku do koalicji konstytucyjnej rodzi pytanie: czy w pracach nad konstytucją doszło również do „kompromisu zewnętrznego” poprzez uwzględnienie niektórych rozwiązań z „projektu obywatelskiego”, a także zaproponowanych przez Kościół katolicki? Odpowiedź na to pytanie może być istotna z punktu widzenia rozważania skali głębokości kompromisu, jaki faktycznie został w pracach nad konstytucją osiągnięty.

W dniu 27 lutego 1997 r. na ręce Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, Marszałka Sejmu Józefa Zycha przekazano stanowisko Społecznej Komisji Konstytucyjnej „w sprawie zasadniczych kwestii związanych z parlamentarnym projektem konstytucji”. Określono tam zakres spraw do negocjacji między opozycją pozaparlamentarną a koalicją konstytucyjną. Najistotniejsze z nich dotyczyły: uchylenia określenia „My, Naród Polski” zamiast określenia „obywatele” oraz odwołania się do Boga w preambule do konstytucji, uznania w tekście konstytucji prymatu prawa naturalnego nad stanowionym, ochrony uchylenia od poczucia do naturalnej miernicy, reprivatyzacji

<sup>46</sup> R. Mojak, Uchwalenie i ogólna charakterystyka..., s. 42.

<sup>47</sup> L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>48</sup> W. Sokolewicz, Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997), „Zeszyty Naukowe WSHiP” seria „Prawo” 2003, nr 8, s. 20.



ł powszechnego uwłaszczenia oraz warunków przyjęcia konstytucji w referendum (poddania pod głosowanie dwóch tekstów konstytucji - przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe oraz projektu obywatelskiego). W stanowisku deklarowano możliwość prowadzenia dialogu i zawarcia kompromisu wokół nowej ustawy zasadniczej, jednak uzależniono to od tego, że pierwszym krokiem w tym kierunku powinna być zgoda „co do cięło cię warto cię i co do cięło cię historii” . Kierownictwo klubów parlamentarnych tworzących koalicję konstytucyjną podjęło ofertę dialogu z opozycją pozaparlamentarną, jednakże konsultacje polityczne zainicjowane przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, Józefa Zycha i odbywające się pod jego kierownictwem nie wniosły niczego nowego do przebiegu prac konstytucyjnych, a także nie wpłynęły na zmianę stanowiska obu stron w kwestii konkretnych rozwiązań konstytucyjnych<sup>49</sup>.

Propozycje Kościoła zawarte były w oświadczeniu w sprawie możliwości uchwalenia Konstytucji RP, skierowanym do marszałków Sejmu i Senatu, przekazanym w lutym 1997 r. przez Radę Stałą Episkopatu Polski.

Tekst konstytucji zawiera liczne przykłady rozwiązań, niosące konsekwencje osigniętych kompromisów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Charakterystyczny spór dotyczył preambuły i kwestii uwzględnienia w niej *invocatio Dei*. Przedstawiciel Kościoła katolickiego w Komisji Konstytucyjnej ZN, ks. prof. Józef Krukowski, apelował do Komisji ZN o poprzedzenie konstytucji preambułą z *invocatio Dei*. Uzasadniał to tym, że obecność inwokacji w konstytucji jest do pogodzenia z tezą o neutralności wiatopoglądowej państwa, pod warunkiem, że sama teza nie będzie ideologicznie uwikłana, jak w przypadku jej laickiej i ateistycznej wykładni. Niektórzy duchowni sugerowali, że dzięki inwokacji „społeczność narodowa, zintegrowana wokół niej, ma możliwość ustalenia swej tożsamości [...] Inwokacja w konstytucji nie jest wszystkim, ale konstytucja bez inwokacji może stać się niczym: laicką lepiącą uliczką, która wychodzi znikąd, nie niesie ze sobą historycznego pochodzenia narodu ani nie prowadzi ku wymogom przyszłości”<sup>50</sup>. Odmienne poglądy w tej sprawie reprezentował ks. Henryk Sacewicz, naczelny prezbiter Kościoła Zborów Chrystusowych, wskazując, że wprowadzenie inwokacji byłoby „nadużywaniem imienia Bożego”<sup>51</sup>.

Do rozwiązania sporu włączyli się posłowie: Marek Borowski (SLD), Aleksander Małachowski (UP), Tadeusz Mazowiecki (UW) i Józef Zych (PSL) oraz sen. Adam Struzik (PSL). Zaproponowane przez pos. Tadeusza

<sup>49</sup> Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka...*, s. 39.

<sup>50</sup> Ks. H. Juros, *Spór wokół „invocatio Dei” w konstytucji RP*, „Przegląd Powszechny” 1994, nr 2, s. 145.

<sup>51</sup> Zob. Pismo ks. H. Sacewicza do przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Aleksandra Kwańskiego z 10 października 1994 r. (m.p.), s. 1.

Mazowieckiego rozwi zanie stało si podstaw kompromisu. Rozstrzygni -  
cia dotycz ce preambuły zapadły w dniu 11 grudnia 1997 r., kiedy to Komi-  
sja Konstytucyjna ZN przyj ła w głosowaniu (34:4:8) zmodyfikowan wersj  
preambuły. Stwierdza ona m.in.: „[...] my, Naród Polski - wszyscy obywa-  
tele Rzeczypospolitej, zarówno wiercy w Boga b d tego ródłem prawdy,  
sprawiedliwi ci, dobra i pi kna, jak i nie podzielajcy tej wiary, a uniwersalne  
warto ci wywodzcy z innych ródleł^ ..J oznaczało to nie tylko przyj cie  
ostatniego fragmentu projektu konstytucji, ale przede wszystkim osi gni -  
cie kompromisu w kwestii, która od pocztku dzielila uczestników prac kon-  
stytucyjnych. Kompromisowa formuła została wypracowana podczas kon-  
sultacji zainicjowanych przez pos. Aleksandra Małachowskiego, w których  
uczestniczył pos. Tadeusz Mazowiecki oraz przedstawiciele grupy członków  
Komisji, którzy zgłosili projekt preambuły w dniu 27 listopada 1997 r. W sen-  
sie politycznym oznaczało to osi gni cie porozumienia przez SLD, PSL, UW  
i UP. Preambuła niewtpliwie odzwierciedla „kompromis zawarty mi dzy  
głównymi siłami politycznymi w Zgromadzeniu Narodowym”<sup>52</sup>. Natomiast  
formułę konsultacji ograniczon do czterech ugrupowa krytykowali przed-  
stawiciele mniejszych ugrupowa i pozostałychprojektów, a zwłaszcza sen.  
Alicja Grzekowiak<sup>53</sup>. W zwi zku z tym wskazuje si , e „przyj ta preambuła  
była efektem kompromisu cz ci sił politycznych (SLD, PSL, UP, UW). Ak-  
sjologicznie nie zaakceptował jej Kościół katolicki, a tak e NSZZ »Solidar-  
no«. Ich zdaniem, poj cie Boga w preambule nie zostało uyte w znaczeniu  
teologicznym, lecz filozoficznym”<sup>54</sup>.

Przywołanie Boga w preambule do konstytucji, cho nie było klasycznym  
invocatio Dei, stało si bardziej wyrazem kompromisu „wewn trznego” ni  
„zewn trznego”, cho w poszukiwaniu optymalnego rozwi zania dawał o so-  
bie zna udział podmiotów spoza składu KKZN. W tym kontek cie zwracano  
uwag na rzadko wystpujce w konstytucjach współczesnych bezpo rednie  
nawi zanie do Boga poprzez wymienienie go *eo nomine*<sup>55</sup>. Wskazywano te  
na „polityczn instrumentalizacj religii” w konstytucji, podczas gdy wszelkie  
roszczenie do konkretnego unormowania kwestii konfesyjnych w konstytucji  
motywowane był cnie b d głównie prawem Bo ym lub ko cielnym s bez-  
przedmiotowe, skoro „istnienie oraz nieistnienie Istoty Najwyższej - podob-

<sup>52</sup> P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 11.

<sup>53</sup> Zob. R. Chru ciak, W. Osiaty ski, Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997, Warszawa 2001, s. 294 i 329.

<sup>54</sup> S.J. Pastuszka, Konstytucyjne spory w drodze do demokracji, „Przegl d Humanistyczny” 2002, nr 5, s. 144.

<sup>55</sup> K. Complak, Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej a przyst pienie do Unii Europejskiej, [w:] Spole cze stwo w przełomie, Wrocław 1999, s. 128 i 134.

nie jak wszystkich zjawisk nadprzyrodzonych - nie podlega naukowej weryfikacji”<sup>56</sup>. Inni natomiast sugerowali, że rozwiązanie to zawiera „zarówno europejskie standardy państw demokratycznych, jak i historyczne i tradycyjne wzorce polskie”<sup>57</sup>.

Podobny charakter miał kompromis osiągnięty w sprawie artykułu dotyczącego ochrony życia, który to problem ma fundamentalne znaczenie w nauce Kościoła katolickiego<sup>58</sup>. W art. 38 Konstytucji postanowiono, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”. Komisja, choć uwzględniła ten problem, nie poszła tak daleko jak oczekiwał Kościół, w imieniu którego prof. Józef Krukowski domagał się wprowadzenia zapisu gwarantującego ochronę życia „od poczęcia do naturalnej śmierci”. Sposób sformułowania tego przepisu - jak wskazuje Radosław Grabowski - służy podkreśleniu faktu objęcia życia ludzkiego ochroną państwa oraz zaznaczeniu, że ochrona dotyczy każdego człowieka znajdującego się w obszarze obowiązywania polskiego prawa. Art. 38 „nie nawiązuje natomiast do prawnonaturalnego rodowodu ochrony prawa do życia”, a „ochrona ze strony państwa obejmuje nie prawo do życia, lecz prawo do ochrony życia”<sup>59</sup>.

Równie burzliwe były dyskusje nad kwestią uprawnień rodziców w stosunku do dzieci. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie zawarte w art. 48, ust.

1 Konstytucji: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolę jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”, wzbogacone o postanowienia art. 53, ust. 3 Konstytucji: „Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami”. By zrozumieć istotę kompromisu, trzeba pamiętać, że projekt SLD nie wspominał o nauczaniu religii, a w projekcie UW przewidziano tylko enigmatyczną formułę: „Rodzice mają prawo do określenia sposobu wychowania dzieci”.

Charakterystyczna sytuacja miała miejsce po zakończeniu prac podkomisji redakcyjnej, gdy powstała możliwość przeprowadzenia głosowania kołowego nad projektem konstytucji. Do głosowania jednak nie doszło, bo grupa członków Komisji - parlamentarzystów PSL i UP - przedłożyła propozycję poprawek do projektu, o wiadczącej jednocześnie, że od ich akceptacji

<sup>56</sup> R.M. Małajny, Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne), [w:] Ze sztafetem prawa przez wiat. Księga dedykowana profesorowi Wiesławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin, Kraków 2002, s. 279 i 303.

<sup>57</sup> H. Suchocka, Prawo do nauczania religii w szkole na tle standardów europejskich, „Ethos” 1999, nr 45-46, s. 354.

<sup>58</sup> Por. ks. P. Lipko SP, Za czy przeciw życiu. Pokłosie dyskusji, Kraków-Warszawa 1992, s. 32.

<sup>59</sup> R. Grabowski, Prawo do ochrony życia w polskim prawie konstytucyjnym, Rzeszów 2006, s. 178.

uzależnia poparcie dla projektu konstytucji. Dla PSL-u szczególne znaczenie miało usunięcie z projektu powiatów, a także przepis, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Z kolei dla UP zasadnicze znaczenie miało bezpłatne nauczanie, dlatego te w ust. 2 artykułu dotyczącego prawa do nauki zaproponowano: „Nauczanie w szkołach publicznych wszystkich szczebli jest bezpłatne. Państwo gwarantuje pomoc stypendialną dla uczęszczających młodzieży. Warunki udzielania pomocy stypendialnej i działania szkół reguluje ustawa”<sup>60</sup>.

Propozycje poprawek zostały zgłoszone przez kluby i kółka stały się przedmiotem obrad Komisji w dniach 14-16 stycznia 1997 r. W okresie poprzedzającym to posiedzenie odbyły się konsultacje polityczne i parlamentarne parlamentarzystów SLD, PSL, UW i UP, w wyniku których wypracowano kompromis pozwalający na złożenie uzgodnionych propozycji poprawek. Konsekwencją ich przyjęcia było usunięcie sformułowania o powiecie na rzecz formuły o decentralizacji władzy publicznej. Rozdział I został rozszerzony o artykuł dotyczący gospodarstwa rodzinnego oraz artykuł o języku polskim. Dodany został przepis, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. W rozdziale II przyjęto nowe sformułowanie dotyczące m.in. polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia, dostępu „do podstawowej opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, bez względu na [...] sytuację materialną” oraz polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Przyjęto również przepis, zgodnie z którym nauka we wszystkich szkołach jest bezpłatna, „choć ustawa może wprowadzić czynniki odpłatne za świadczenia publicznych szkół wyższych”. Skreślony został przepis nakładający na Radę Ministrów i organy wykonawcze samorządu obowiązek przedstawiania sprawozdania z wykonania zadań związanych z realizacją praw, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Po ożywionej debacie przyjęto przepis, zgodnie z którym Senat wspiera działania organów władzy publicznej i organizacji społecznych mających na celu zachowanie związku Polaków zamieszkałych za granicą z narodowym dziedzictwem kulturalnym<sup>61</sup>.

Choć zakres kompromisowych rozwiązań był szeroki, co jest szczególnie istotne w tej sytuacji, gdy wisko poprawek PSL i UP była początkowo „krytycznie oceniana przez znaczących komisji”<sup>62</sup>, to jednak należy zauważyć, że były one z reguły wynikiem „kompromisu wewnętrznego,” osiągniętego w ramach „koalicji konstytucyjnej” SLD, PSL, UP i UW. wiadczy o tym fakt,

<sup>60</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, Tworzenie konstytucji..., s. 294-295.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 295-296.

<sup>62</sup> J. Wawrzyniak, Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego, Bydgoszcz 1999, s. 86.

e obok projektu konstytucji przygotowanego przez Komisj Konstytucyjn , w sprawozdaniu zawartych bylo 47 wniosków mniejszo ci, a status taki uzyskał m.in. projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji oraz obywatelski projekt konstytucji<sup>63</sup>. Mimo osi gni tego kompromisu traktowane one byly jako alternatywne w stosunku do projektu wypracowanego przez Komisj Konstytucyjn ZN. Charakterystyczna byla tu postawa sen. Alicji Grze kowiak, z inicjatywy której poddawane byly pod głosowanie wnioski o reasumpcj głosowa , których odrzucenie umo liwiało przyj cie kolejnych rozdziałów projektu Konstytucji RP. Gdyby natomiast wnioski takie zostały przyj te, wówczas byłby poddany pod głosowanie wniosek o to, aby okre lony rozdział projektu przygotowanego przez Komisj został zast piony odpowiednim rozdziałem projektu Komisji Konstytucyjnej Senatu RP. Podobne wnioski, nawi zuj ce do odpowiednich rozdziałów projektu obywatelskiego, składał sen. Piotr Andrzejewski. Po odrzuceniu wniosków w głosowaniu rozdziały z projektów senackiego i obywatelskiego byly przedkładane jako wnioski mniejszo ci<sup>64</sup>.

Podstaw ostatecznego rozstrzygni cia konstytucyjnego był wi c „kompromis wewn trzny”, uzgodniony w ramach koalicji konstytucyjnej. Nie oznacza to jednak, e ustawa zasadnicza RP nie niesie elementów „kompromisu zewn trznego”. Czynniki ten pojawił si - jak to wida było w przepisach dotycz cych m.in. kwestii ochrony ycia czy te uprawnie rodzicielskich - w niektórych rozwi zaniach konstytucyjnych, w nawi zaniu zwłaszcza do postulatów Ko ciola katolickiego. Zawarta w art. 1 Konstytucji koncepcja pa stwa „jako dobra wspólnego wszystkich obywateli”<sup>65</sup>, obok zasady pomocniczo ci, autonomii Ko ciola, ochrony ycia ludzkiego, a tak e ochrony rodziny, okre lane s jako „składniki konstytucji o proveniencji chrze cija sko-demokratycznej” a ich uwzgl dnienie ma wskazywa , e konstytucja jest „owocem procesu poszukiwania kompromisu obywatelskiego”<sup>66</sup>. Trzeci o „wspólnym dobru wszystkich obywateli” nawi zuj do dorobku my li chrze cija skiej, a zapisy o demokratycznym pa stwie prawnym (liberalizm) urzeczywistniaj cym zasady sprawiedliwo ci społecznej (socjaldemokracja) do innych systemów aksjologicznych<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Zob. Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego o projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - druk ZN, nr 14.

<sup>64</sup> Zob. R. Chru ciak, Uwagi o projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1989-1997, [w:] Projekty Konstytucji 1993-1997, cz. I, Warszawa 1997, s. 31.

<sup>65</sup> Analiz pogl dów tej konstrukcji konstytucyjnej zawiera praca J. Jaskiernia, Dobro i Zło a aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Peculiarity of Man” 2000, vol. 5, s. 362-363. Por. M. Zdyb, Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Ksi ga XV-lecia, Warszawa 2001, s. 190.

<sup>66</sup> W. Jakubowski, Zało enia..., s. 364.

<sup>67</sup> Zob. K. Jajecznik, Konstytucja RP z 1997 roku na tle dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku, „Społecze stwo i Polityka” 2007, nr 1, s. 46.

Pojcie „kompromisu obywatelskiego” musi tu by jednak traktowane w szczególny sposób. Nawiązuje ono zapewne do wpływu wywieranego przez Kościół. Wojciech Sokolewicz pisał, że jest „bezspornym faktem silny wpływ nauki społecznej Kościoła rzymskokatolickiego na treść Konstytucji z 1997 roku - dajcie się zauważyć w uwzględnieniu zasady subsydiarności, ochronie zasad sprawiedliwości społecznej, przypisaniu szczególnego znaczenia wartości takiej, jak godność człowieka, oparciu wzajemnego stosunku między państwem oraz kościołami nie na zasadzie rozdziału Kościoła od państwa, a nawet nie neutralności państwa i Kościoła”<sup>68</sup>. Można w tej sytuacji zasadnie twierdzić, że „wpływ nauki Kościoła”, a nawet „wpływ przedstawicieli Kościoła” na kształtowanie rozwiązań konstytucyjnych poprzez uwzględnienie niektórych zgłaszanych przez nich postulatów był tu oczywisty. Efekty tego oddziaływania można prześledzić na kilku charakterystycznych przykładach.

Art. 30 Konstytucji, mający charakter „metanormatywny”, istotny przy interpretacji poszczególnych norm konstytucji<sup>69</sup>, mówi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Wszystkie prawa i wolności są więc zakotwiczone w „przyrodzonej” (powtórzenie za preambułą) i „niezbywalnej” (element nowy) godności człowieka, zadeklarowanej jako ich źródło. Jest to „niezbywalnie nawiązanie do pewnych nurtów prawnonaturalnych, takie w ich wersji katolickiej”<sup>70</sup>, w której podkreśla się „przedustawny charakter godności człowieka i bezprawność poddania wynikających z niej praw jakiegokolwiek umowie społecznej”<sup>71</sup>. W nauczaniu Kościoła katolickiego „godność osoby ludzkiej ma podstawę w stworzeniu jej na obraz i podobieństwo Boga (...); wypełnia się ona w powołaniu jej do Boskiego szczęścia. (...) Jest właściwie osobie ludzkiej, a w sposób dobrowolny dąży do tego wypełnienia (...)”<sup>72</sup>. Zarówno osobowościowa (empiryczna), jak i osobowa (aksjologiczno-ontyczna) koncepcja godności człowieka „powstały na gruncie religii i kultury judeochrześcijańskiej, które jednostce ludzkiej przypisują szczególne i naj-

<sup>68</sup> W. Sokolewicz, Wpływ czynników zewnętrznych na konsolidację liberalnej demokracji w Polsce. Wymiar konstytucyjny, [w:] Wkręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 15.

<sup>69</sup> Zob. J. Zajadło, Godność i prawa człowieka (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji), „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 53.

<sup>70</sup> P. Sarnecki, Idee..., s. 13. Por. J. Buciska, Godność człowieka jako podstawowa wartość porządku prawnego, „Prawo, Administracja, Kościół” 2001, z. 2-3, s. 31.

<sup>71</sup> A. Szostek, Prawo naturalne (prawa człowieka) a prawo stanowione. Uwagi etyczne, „Ethos” 1999, nr 1-2, s. 166.

<sup>72</sup> Katechizm Kościoła Katolickiego, Poznań 1994, s. 405 i n.

wy sze miejsce w hierarchii bytów yj cych na ziemi”<sup>73</sup>. Skoro poj ciu godno ci zaczyna si przypisywa znaczenie prawne, to rodzi to konieczno zachowania pewnej pow ci gliwo ci, aby nie deprecjonowa tego poj cia przez rozmienienie go na elementy o nadmiernym stopniu szczególowo ci. Nie mo e to jednak oznacza - jak zauwa ył Leszek Garlicki - aksjologicznej indyferentno ci polskich poj konstytucyjnych, bo nieprzypadkowo Wst p do konstytucji sytuje j na tle „chrze cija skiego dziedzictwa Narodu i warto ci ogólnoludzkich”. St d „punktem wyj cia i centralnym punktem odniesienia dla rozwa a o konstytucyjnym poj ciu godno ci staje si ujmowanie tego poj cia w chrze cija skiej (katolickiej) nauce społecznej”<sup>74</sup>. Naley wszak e uwzgl dni równie wieckie pojmowanie godno ci, które „akcentuje odmiennie jako ciow człowieka, w szczególnoci wy szo osoby ludzkiej nad materi martw oraz w ogóle nad całym wiatem ywym, nie maj cym wiadomo ci, rozumu czy swobody dzialania”<sup>75</sup>.

Ta „wyj ciowa norma” konstytucyjna, zawarta w art. 30, obejmuje wszelkie warto ci niematerialne zwi zane z osobowo ci i niepowtarzalno ci ka dej jednostki. Nie mo e by ona sprowadzona wycznie do innych praw i wolno ci, nie da si jej w sposób prosty „rozpisa ” na poszczególne prawa jednostkowe, chocia niew tpliwie „poszczególne, wyrónione w tek cie konstytucji prawa podstawowe wyra aj gwarancje okre lonych aspektów godno ci ka dej osoby”<sup>76</sup>. Poj cie to nie jest tylko elementem cz ci ideowej polskiej ustawy zasadniczej, ale slu y ma „dekodowaniu norm prawnych, w tym zwlaszcza zakazów podejmowania okre lonych działa przez władze publiczne”<sup>77</sup>. Znalazła tu wyraz szersza tendencja konstytucji pa stw post-socialistycznych, gdzie podbudowa filozoficzna dała unormowaniom indywidualistyczne (personalistyczne) podej cie do praw człowieka, wi ce si z uznaniem ich pozaprawnego, naturalnego pochodzenia (np. art. 18 konstytucji Litwy; art. 17, ust. 2 konstytucji Rosji; art. 54, ust. 1 konstytucji W gier). Działo si to pomimo przestróg niektórych teoretyków przed „wkraczaniem

<sup>73</sup> J. Krukowski, Godno człowieka podstaw konstytucyjnego katalogu praw i wolno ci jednostki, [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich s dowa ochrona, red. L. Wi niewski, Warszawa 1997, s. 39.

<sup>74</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 30, s. 7, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

<sup>75</sup> K. Complak, Uwagi o godno ci człowieka oraz jej ochrona w wietle nowej Konstytucji, „Przeł d Sejmowy” 1998, nr 5, s. 41.

<sup>76</sup> M. Safjan, Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowa rozwoju ochrony dóbr osobistych, „Kwartalnik

Prawa P(etAnAAe]A- 1-s- 227.

<sup>77</sup> P. C.zxfny?K6n«t&tytA/>ić /męcie godności człowieka a rozumienie godno ci w polskim j zyku prawnym, [w:] C.TfE człowieka jAA p&goria prawa (Opracowania i materiały), red. K. Complak, Wrocław 2001.



prawa w obszar moralno ci<sup>78</sup>. Mylenie prawnonaturalne prowadzi do tezy, e „nieporadna i nieskuteczna okazuje si w niektórych sytuacjach doktryna pozytywistyczna, która utrudnia, czy wrz cz uniemo liwia, likwidacj skutków obowi zywania prawa, które [...] było wyra nie niegodziwe i dlatego powinno by uznane za niewa ne od samego pocz tku<sup>79</sup>.”

Niew tpliwie pod wpływem Ko ciola katolickiego i zwi zanych z nim rodowisk przyj to w konstytucji koncepcj mał e stwa jako „zwi zku kobiety i m czynny” (art. 18), co znaczy, e „nie jest mał e stwem i z ochrony takiej nie mo e korzystać zwi zek dwóch lub wi cej osób tej samej płci (zwi zek homoseksualny). Nie wynika jednak z art. 18 Konstytucji, i istnienie zwi zku tego rodzaju jest przez prawo zakazane<sup>80</sup>. Wskazuje si , e zasada heteroseksualno ci mał e stwa przybiera posta nie tyle zasady ustroju, ile normy prawnej. W adnym razie jednak nie implikuje to dopuszczalno ci zakazywania czy ograniczania tego typu zwi zków, bo „cho by z zasady godno ci i wolno ci człowieka wynika swoboda doboru partnerów i rodzaju zwi zku<sup>81</sup>.”

Współpraca z Episkopatem przyczyniła si do ostatecznej werbalizacji art. 25 Konstytucji, stanowi cego o pozycji Ko ciola i innych zwi zków wyznaniowych (ust. 1) oraz o „bezsronno ci” władz publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach przekona religijnych, wiatopogl dowych i filozoficznych, zapewniaj cych „swobod ich wyra nia w yciu publicznym” (ust. 2). Szczególnie wa ne znaczenie miało tu przy cie konstrukcji stosunków mi dzy pa stwem a Ko ciolami i innymi zwi zkami wyznaniowymi kształtowanych „na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezale no ci ka dego w swoim zakresie, jak równie współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego” (ust. 3). Aby zrozumie istot tego kompromisu, nale y pami ta , e z jednej strony projekt KPN proponował formuł „pa stwa wyznaniowego”, a projekt SLD - „pa stwa wieckiego” Przedstawiciel Episkopatu w KK ZN twierdził, e proponowana przez SLD formuła „historycznie uto samia si z koncepcj separacji wrogiej, polityk zmierzaj c do wykorzenia wartoci religijnych z ycia społecznego, dyskryminacj ludzi wierzcych” Natomiast propozycji posła Piotra Ikonowicza (PPS), by okre li

---

<sup>78</sup> W. Sokolewicz, Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych pa stwach Europy, „Pa stwo i Prawo” 2000, nr 10, s. 25.

<sup>79</sup> W. Ł czkowski, Prawo naturalne a prawo stanowione. Uwagi prawnika. „Ethos” 1999, nr 1-2, s. 179.

Pozytywistyczn i niepozytywistyczn koncepcj pa stwa prawnego przedstawia praca:

J. Jaskiernia, Za-

sady demokratycznego pa stwa prawnego w sejmowym post powaniu ustawodawczym, Warszawa 1999, s. 21 i n.

<sup>80</sup> P. Winczorek, Komentarz..., s. 31.

<sup>81</sup> L. Garlicki, Uwagi do art. 18, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t. 3, Warszawa 2003, s. 2-3.



RP jako „pa stwo wieckie, neutralne w sprawach religii i wiatopogl du”<sup>82</sup> prof. Józef Krukowski zarzucał sprzeczo z Deklaracj Komisji Praw Czlowieka ONZ oraz Konwencj o Ochronie Praw Czlowieka i Podstawowych Wolno ci, skoro „wiecki charakter pa stwa oznacza prawo do indoktrynacji ateistycznej i odbiera rodzicom podstawowe prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem”<sup>83</sup>.

Uj cie konstytucyjnej regulacji społecznej gospodarki rynkowej opiera si na trzech zalo eniach: „wolno ci dzialalno ci gospodarczej, własno ci prywatnej oraz solidarno ci, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (art. 20). Nawi zuje „to wyra nie do społecznej nauki Ko ciola katolickiego (promotorami tych rozwi za byli członkowie Komisji Konstytucyjnej, reprezentuj cy NSZZ »Solidarno «)”<sup>84</sup>.

Cho poj cie kompromisu konstytucyjnego nawi zuje primo loco do porozumienia sił tworz cych koalicj konstytucyjn , to jednak w tre ci norm konstytucyjnych spotykamy równie wpływ propozycji Ko ciola katolickiego, a tak e tre ci zawartych w projekcie obywatelskim. W przypadku Ko ciola mo na jednak mówi co najwy ej, uwyaj c sformułowania Wojciecha Sokolewicza, o „warunkowym poparciu cz ci wpływowej hierarchii Ko ciola” , nie za o kompromisie, bo z pewno ci Ko ciól jako instytucja nie był stron takiego porozumienia. St d zbyt daleko id ca wydaje si teza Ryszarda Mojaka, e „pomy lny finał prac konstytucyjnych byłby zapewne niemo liwy bez osi gni cia równie porozumienia z Episkopatem Ko ciola katolickiego w sprawie katolickich postulatów konstytucyjnych”<sup>85</sup>. To porozumienie mo na co najwy ej odnosi do faktu, e Ko ciól zgodził si na udział swojego przedstawiciela w pracach Komisji Konstytucyjnej (co wobec kwestionowania przez siły opozycyjne prawa wyłonionego w 1993 r. parlamentu do pełnienia funkcji konstytuandy nie było takie oczywiste) i odnosił si do rozwa anych rozwi za ustrojowych w toku prac Komisji Konstytucyjnej. Nie ma natomiast dowodów na to, by Ko ciól w jakiegokolwiek formie uznał efekt prac Komisji czy te Zgromadzenia Narodowego jako wynik porozumienia z nim. Niektórzy nawet ostrzej oceniaj t sytuacj : „Znamienne stanowisko zajmował wobec projektu nowej konstytucji Episkopat Ko ciola rzymskokatolickiego, wysuwał bowiem postulaty - w szczególno ci w kwestii preambuły formułuj cej warto ci, na których opiera si winien ład społeczny, oraz sformułowa dotycz cych neutralno ci wiatopogl dowej pa -

<sup>82</sup> Zob. wniosek pos. Piotra Ikonowicza skierowany do przewodnicz ego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Aleksandra Kwa niewskiego z dnia 25 stycznia 1995 r. (m.p.).

<sup>83</sup> Cyt. za: S.J. Pastuszka, Konstytucyjne spory..., s. 146-147.

<sup>84</sup> P. Sarnecki, Idee..., s. 15.

<sup>85</sup> R. Mojak, Uchwalenie i ogólna charakterystyka..., s. 42.

stwa i ról prawa, a po ich uwzględnieniu odrzucał przyjęte sformułowania i eskalował swe dania<sup>86</sup>. Inni dla określenia tej sytuacji sięgali po bardzo enigmatyczne formuły, pisząc, że „został osiągnięty kompromis zewnętrzny z partnerem, który był, a właściwie go nie było: który mówił, stawiał dania, wysuwał roszczenia, lecz nie akceptował rozwiazań. W końcu Komisja Konstytucyjna i Zgromadzenie Narodowe przyjęły kompromis zewnętrzny z partnerem, który nie sygnował tego kompromisu”<sup>87</sup>.

Z kolei wykorzystanie propozycji z projektu obywatelskiego nie wykraczało poza poziom oddziaływania, który mógłby stanowić podstawę tezy o współautorstwie „Solidarność”. Niewątpliwie też i w jej przypadku nie powstała sytuacja bycia stron kompromisu. NSZZ „Solidarność” (później AWS) eksponował projekt obywatelski i dążył do poddania go pod głosowanie alternatywnie do projektu przyjętego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego.

Mirosław Wyrzykowski sugeruje wręcz, że zarówno Kościół katolicki, jak

1 „Solidarność” zajęły wobec projektu konstytucji wypracowanego przez Zgromadzenie Konstytucyjne negatywne stanowisko „nawet wówczas, gdyby koalicja konstytucyjna w ostatnim okresie prac uwzględniła prawie wszystkie postulaty Kościoła katolickiego i »Solidarność«” a wynika to z tego, że „partie polityczne związane z Kościołem katolickim przygotowały własny projekt konstytucji”<sup>88</sup>.

Powyższe argumenty wskazują na to, że pojęcie kompromisu politycznego w odniesieniu do uchwalonej konstytucji musi uwzględnić realistyczny obraz zachowania sił politycznych, aktywnych w procesie przygotowywania i uchwalania Konstytucji. Idea K. Kwaśniewskiego tworzenia „konstytucji obywatelskiego kompromisu” zderzyła się więc w praktyce z realiami walki politycznej, od której nie był wolny proces tworzenia ustawy zasadniczej. Z tego punktu widzenia zbyt daleko idący wydaje się pogląd Waldemara Tomaszewskiego, że „oprócz kompromisu, który był wewnętrzną sprawą koalicji konstytucyjnej, zaistniał kompromis zewnętrzny, jak również prezydencki i religijny. Kompromis ten objawił się akceptacją szeregu danych”<sup>89</sup>. Choć ustępstwa były niewątpliwie i motywowane chęcią osiągnięcia kompromisu, to jednak do kompromisu zewnętrznego (w rozumieniu porozumienia co do treści ustawy zasadniczej z siłami skupionymi wokół projektu obywatelskiego i z przedstawicielami Kościoła katolickiego, którzy zresztą w ogóle nie uwa-

<sup>86</sup> M. Gulczyński, R. Zaradny, System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2000, s. 28.

<sup>87</sup> W. Osiatyński, Kilka uwag na temat trybu..., s. 96.

<sup>88</sup> M. Wyrzykowski, Konstytucja..., s. 227.

<sup>89</sup> W. Tomaszewski, Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji RP, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1, s. 79.

ali si za stron w tym post powaniu) nie doszło. Siły spoza koalicji konstytucyjnej wywierały oczywi cie wpływ na tre projektu konstytucyjnego, niejednokrotnie skuteczny, ale nigdy nie doprowadziło to do uznania dzieła konstytucyjnego za uzgodnione.

## Kompromis konstytucyjny z perspektywy referendum zatwierdzaj cego i kampanii go poprzedzaj cej

Na problem kompromisu konstytucyjnego mo na te spojrze przez przyzmat wyników referendum konstytucyjnego, odbytego w dniu 25 maja 1997 r. Na pytanie: „Czy jeste za przyj ciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” odpowiedzi „Tak” udzieliło 6 396 641 głosuj cych, czyli o 328 072 wi cej od wymaganego minimum. Przeciwko nowej konstytucji głosowały 5 700 493 osoby<sup>90</sup>. S d Najwy szy po rozpatrzeniu 433 protestów<sup>91</sup> stwierdził uchwał podj t w dniu 17 lipca 1997 r. wa no referendum konstytucyjnego.

Wynik referendum skłania do dwojakiej refleksji. Z jednej strony jest wyrazem aprobaty dla dzieła Zgromadzenia Narodowego i wiadczy o tym, e cho ci ył na jego składzie czynnik niepełnej reprezentatywno ci, to jednak społecze stwo w swej wi kszo ci zaaprobowało efekt jego prac i dokonało ostatecznej legitymizacji konstytucji w trybie demokracji bezpo redniej. Z drugiej strony nie sposób nie dostrzec, e wynik referendum przyniósł obraz społecze stwa wysoce podzielonego w kwestii stosunku do nowej konstytucji. Charakterystyczne jest to, e poparcie dla niej spadało wraz z post - pem kampanii referendalnej. Niew tpliwie na społecze stwie musiały zrobi wra enie argumenty wysuwane przez przeciwników tego kształtu ustawy zasadniczej.

W dyskusjach i polemikach towarzyszy cych kampanii referendalnej pojawiały si m.in. nast puj ce zarzuty i uwagi: brak invocatio Dei; niedostateczne wskazanie na naród polski jako suwerena; zbyt słabe nawi zanie do tradycji narodowych i dziedzictwa chrze cija skiego; brak ochrony prawa do ycia od pocz cia do naturalnej mierci; niedostateczne zagwarantowanie prawa rodziców do wychowania swoich dzieci; niedostateczna ochrona rodziny; słabo skargi konstytucyjnej; mo liwo przekazywania organizacji mi dzy-

---

<sup>90</sup> Obwieszczenie Pa stwowej Komisji Wyborczej z dnia 8.7.1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wynikach referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25.5.1997 r., Dz.U. nr 75, poz. 476. Skorygowanie nast pilo po uniewa nieniu głosowania - w nast pstwie protestów wyborczych - w trzech obwodach głosowania.

<sup>91</sup> Merytorycznemu badaniu poddano 167 protestów, z czego 64 protesty uznano za zasadne.

narodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach; proporcjonalno prawa wyborczego do Sejmu; zbyt szeroki zakres immunitetu parlamentarnego; słabo pozycji ustrojowej Senatu; zbyt szeroki zakres uprawnień Prezydenta RP, zwłaszcza jeśli chodzi o obsadę stanowisk państwowych; brak powszechnie obowiązującej wykładni ustaw dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny; dekonstytucjonalizacja prokuratury; zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto; brak wydzielonej instytucji Skarbu Państwa i Prokuraturii Generalnej; zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa; zbyt silna pozycja Rady Polityki Pieniężnej; brak ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego do ustaw uchwalonych przed dniem wejścia w życie konstytucji<sup>92</sup>.

Obok argumentów, które nawiązywały do realnych dylematów w procesie stanowienia konstytucji, nie brak było w debacie referendalnej stwierdzeń w stylu: „Polska straci niepodległość”; „Państwo odbierze dzieci rodzicom”; „Prezydent będzie miał nieograniczoną władzę (tyrania)”; „Konstytucja niszczy polską gospodarkę”; „Antypolska konstytucja chroni aferzystów i złodziei”. W ulotce Zarządu Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność” napisano wcz.: „antypolska konstytucja odbiera prawa rodzinom, promuje liberalizm, niszczy polską gospodarkę, przekreśla suwerenność Polski i Polaków, odrzuca polską tradycję, utrwała władzę komuny, blokuje uwłaszczenie, chroni aferzystów i złodziei, obraża wiarę i wierzących w Boga, skazuje Polaków na biedę. To się skończy V rozbiorem Polski”<sup>93</sup>. O atmosferze kampanii referendalnej i stylu krytyki nowej konstytucji wiadczy apel Mariana Krzaklewskiego i grupy działaczy NSZZ „Solidarność” do Episkopatu Polski o intronizację Chrystusa Króla, bowiem zagrożenie, jakie niesie ze sobą nowa konstytucja, porównano do zagrożenia, jakie niesła Armia Czerwona atakująca Polskę w 1920 r. Nawiązywano do intronizacji dokonanej przez Episkopat Polski na Jasnej Górze przed decydującą bitwą nad Wisłą<sup>94</sup>.

Niewątpliwie debata poprzedzająca referendum nie odnosiła się tylko do nowo uchwalonej konstytucji, ale miała szerszy aspekt polityczny. Z jednej strony dawało o sobie znać, że Zgromadzenie Narodowe nie odzwierciedlało w pełni układu sił politycznych w społeczeństwie i ten „grzech pierworodny” zaciągnął na przebiegu jego pracy i osiągniętych wynikach. Z drugiej strony pomimo okazanej otwartości Zgromadzenia na rozważania zawarte

<sup>92</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, Tworzenie konstytucji..., s. 307.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Por. A. Smolar, Wojna wiatów, „Gazeta Wyborcza” 30 maja 1997.

narodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach; proporcjonalno prawa wyborczego do Sejmu; zbyt szeroki zakres immunitetu parlamentarnego; słabo pozycji ustrojowej Senatu; zbyt szeroki zakres uprawnień Prezydenta RP, zwłaszcza je li chodzi o obsadę stanowisk państwowych; brak powszechnie obowiązującej wykładni ustaw dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny; dekonstytucjonalizacja prokuratury; zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto; brak wydzielonej instytucji Skarbu Państwa i Prokuraturii Generalnej; zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa; zbyt silna pozycja Rady Polityki Pieniężnej; brak ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego do ustaw uchwalonych przed dniem wejścia w życie konstytucji<sup>92</sup>.

Obok argumentów, które nawiązywały do realnych dylematów w procesie stanowienia konstytucji, nie brak było w debacie referendalnej stwierdzeń w stylu: „Polska straci niepodległość”; „Państwo odbierze dzieci rodzicom”; „Prezydent będzie miał nieograniczoną władzę (tyrania)”; „Konstytucja niszczy polską gospodarkę”; „Antypolska konstytucja chroni aferzystów i złodziei”. W ulotce Zarządu Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność” napisano wręcz: „antypolska konstytucja odbiera prawa rodzinom, promuje liberalizm, niszczy polską gospodarkę, przekreśla suwerenność Polski i Polaków, odrzuca polską tradycję, utrwała władzę komuny, blokuje uwłaszczenie, chroni aferzystów i złodziei, obraża wiarę i wierzących w Boga, skazuje Polaków na biedę. To się skończy V rozbiorem Polski”<sup>93</sup>. O atmosferze kampanii referendalnej i stylu krytyki nowej konstytucji wiadczy apel Mariana Krzaklewskiego i grupy działaczy NSZZ „Solidarność” do Episkopatu Polski o intronizację Chrystusa Króla, bowiem zagrożenie, jakie niesie ze sobą nowa konstytucja, porównano do zagrożenia, jakie niesła Armia Czerwona atakująca Polskę w 1920 r. Nawiązywano tu do intronizacji dokonanej przez Episkopat Polski na Jasnej Górze przed decydującą bitwą nad Wisłą<sup>94</sup>.

Niewtpliwie debata poprzedzająca referendum nie odnosiła się tylko do nowo uchwalonej konstytucji, ale miała szerszy aspekt polityczny. Z jednej strony dawało o sobie znać, że Zgromadzenie Narodowe nie odzwierciedlało w pełni układu sił politycznych w społeczeństwie i ten „grzech pierworodny” zaciął na przebiegu jego prac i osiągniętych wynikach. Z drugiej strony pomimo okazanej otwartości Zgromadzenia na rozwiązania zawarte

<sup>92</sup>Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, Tworzenie konstytucji..., s. 307.

<sup>93</sup>Ibidem.

<sup>94</sup>Por. A. Smolar, Wojna światów, „Gazeta Wyborcza”, 30 maja 1997.

w projekcie obywatelskim i na uwagi przedło one przez Radę Stałą Episkopatu ostateczny kształt konstytucji, choć oparty na kompromisie konstytucyjnym (wewnętrznym), nie mógł być postrzegany również jako wyraz kompromisu zewnętrznego. Choć siły skupione wokół projektu obywatelskiego i projektu Senatu RP I kadencji starały się oddziaływać na ostateczny kształt konstytucji i osiągnęły tu nawet pewne czystkowe sukcesy, to jednak uchwalony tekst konstytucji nie może być traktowany jako wyraz porozumienia ogólnonarodowego wszystkich ważniejszych sił politycznych. Ukształtowana polaryzacja wokół projektu Komisji Konstytucyjnej ZN (pierwsza opcja) oraz projektów „obywatelskiego” i „senackiego” (druga opcja), traktowanych jako alternatywa dla projektu Komisji Konstytucyjnej, dała o sobie znać nie tylko w pracach nad konstytucją, ale uwidoczniła się w układzie głosów w referendum konstytucyjnym. Miała ona w tle spór konstytucyjny, ale w istocie pokazywała, że w społeczeństwie ukształtował się nowy układ sił politycznych. Potwierdziły to wybory parlamentarne, odbyte w 1997 r., gdzie zjednoczona prawica, występująca pod szyldem Akcji Wyborczej „Solidarność”, zdobyła około 32% głosów i zdecydowanie wygrała wybory. SLD, które uzyskało wynik około 27%, a więc znacznie lepszy niż w 1993 r. (20,41%), musiało zadowolić się drugim miejscem. Oporą koalicji zdecydowała się konsolidacja sił prawicowych, a także znacząco słabszy wynik PSL.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1997 r. potwierdziły, że ograniczona reprezentatywność polityczna Zgromadzenia Narodowego nie była tylko czynnikiem chwilowym (aktualnym jedynie w 1993 r.), ani tym przejściowym, a nawiązywała do trwałego zjawiska. Nie podważa to wyników prac Zgromadzenia, zdominowanego przez koalicję konstytucyjną SLD-PSL-UP-UW, gdy pozytywny wynik głosowania w parlamencie, uwzględniający próg 2/3 głosów, uzyskał potwierdzenie w referendum. Wola Narodu została więc w sposób wystarczająco jasno wyartykułowana.

O tym, że efekt głosowania w referendum nie był przypadkowy, świadczy nie tylko dobry wynik SLD w wyborach parlamentarnych 1997 r., ale także dobry wynik UW, która utworzyła koalicję rządową z AWS. Koalicja konstytucyjna miałaby więc w nowo wybranym w 1997 r. parlamencie, gdyby próbowano utworzyć rząd z partii wchodzących w jej skład. Na efekt w postaci zmiany rządu złożyło się natomiast w szczególności to, że najlepszy wynik uzyskała AWS, a UW podjęła z nią współpracę rządową. W konsekwencji w rządzie AWS-UW znalazła się partia, która nie tylko była aktywnym uczestnikiem koalicji konstytucyjnej, ale której aktywność w istotny sposób przyczyniła się do ukształtowania treści ustawy zasadniczej.

W kontekście zarysowanego uprzednio kompromisu konstytucyjnego należy powrócić do wyjściowego pytania: skoro konstytucja była dziełem kompromisu, to dlaczego do szybko - jak na zasad stabilności konstytucji - pojawiły się postulaty jej nowelizacji, a nawet zmiany?

Na tak postawione pytanie można poszukiwać odpowiedzi na różnych płaszczyznach rozwoju. Jedną z nich jest nawiązanie do genezy konstytucji i jej „politycznej reprezentatywności”. Z tego punktu widzenia można twierdzić, że tak długo, jak długo UW pozostawała u władzy (1997-2000), a także w okresie zdominowania Sejmu przez koalicję SLD-UP-PSL (2001-05), choć pojawiały się pojedyncze głosy krytyczne, nie powstawało realne zagrożenie dla trwałości Konstytucji RP. Na polskiej scenie politycznej dominowały bowiem lub odgrywały aktywne role siły polityczne tworzące koalicje konstytucyjne, pozytywnie odnoszące się do efektów prac konstytucyjnych.

Sytuacja zmieniła się w 2005 r. po zwycięstwie wyborczym PiS-u w wyborach parlamentarnych, a Lecha Kaczyńskiego w wyborach prezydenckich, skoro oficjalne hasło Prawa i Sprawiedliwości, związane z budową IV RP, musiało w sposób oczywisty dotyczyć kwestii zasadniczych zmian w konstytucji, by dobrać uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. IV RP miała ujawnić się nie tylko w radykalnej zmianie układu sił politycznych, ale także „co najmniej nowej konstytucji”<sup>95</sup>. Wysłany przez Prawo i Sprawiedliwość projekt konstytucji nadaje państwu charakter antykomunistyczny, a jego aksjologia jest oparta na chrześcijańskim systemie wartości, który jest „jedynym w skali społecznej znanym/występującym/obowiązującym w Polsce. Jego depozytariuszem jest przede wszystkim Kościół katolicki”<sup>96</sup>. Konstytucja - w myśl tego projektu - zaczyna się od *invocatio Dei*<sup>97</sup>.

Na współczesną percepcję ustawy zasadniczej rzutują więc, obok sporów dotyczących jej treści, zarówno uwarunkowania polityczne jej powstawania, jak i zmiany w postawach politycznych społeczeństwa polskiego, oznaczające przesunięcie się poglądów na prawo, a więc w innym kierunku niż ten preferowany przez siły polityczne, które stworzyły koalicję konstytucyjną i wywarły największy wpływ na treść polskiej ustawy zasadniczej. „Kompromis pozytywny”, o którym pisał Paweł Sarnecki, a który miał stać się podstawą uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, okazał się odzwierciedlać co prawda pewne generalne tendencje konstytucyjne ukształtowane po 1989 r. i goto-

<sup>95</sup> J.J. Wiatr, Wybory 2005 - przyczyny i konsekwencje, „My 1 Socjaldemokratyczna” 2005, nr 3-4, s. 5.

<sup>96</sup> Zob. wykład prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego O naprawie Rzeczypospolitej w Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie, 11 stycznia 2007.

<sup>97</sup> Zob. M. Lasocki, Projekty zmiany Konstytucji RP, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1, s. 116.

wo ich utrwalenia w nowej konstytucji, ale w miar upływu lat elementy fascynacji kierunkiem demokratycznych przemian zaczęły schodzić na dalszy plan, a głównym stał się istotny spór w kwestii szczegółowych treści podstawowych zasad ustrojowych. Przebieg prac nad konstytucją, a także wynik referendum zatwierdzającego ją, ten „kompromis pozytywny” odzwierciedlał w wymiarze politycznym - w chwili uchwalenia Konstytucji RP - jedynie koalicję konstytucyjną, zbudowaną przez SLD, PSL, UP i UW. W miarę jednak, jak wpływy polityczne tych podmiotów zaczęły w społeczeństwie słabnąć, erozji musiało ulegać znaczenie tego kompromisu politycznego i jego społeczna percepcja.

Choć zasada stabilności konstytucji nakazuje wstrzemieliwość w odniesieniu do zmiany lub nowelizacji konstytucji, to jednak nie sposób nie dostrzeżać radykalnych zmian w jej społecznym zapleczu, które by zapewne obfitowały w inicjatywy de lege fundamentalne ferenda, nad którymi coraz wnikliwiej by się pochylała siła przedstawicieli suwerena.



## Znaczenie Konstytucji RP dla uporządkowania ról prawa finansowego\*

W dyskusji nad stosowaniem Konstytucji RP nie można zapomnieć o roli, jaką odegrała ona i odgrywa nadal w dziele porządkowania ról prawa finansowego. Choć nie jest to zbyt odległy czas, to mimo wszystko należy przypomnieć, jak dalece krytyczne i negatywne były oceny stanu prawa finansowego pod rządami Konstytucji z 1952 roku. Prawo finansowe opierało się na regulacjach pozaustawowych, zawartych głównie w samoistnych uchwałach Rady Ministrów. Towarzyszyły im najczęściej niepublikowane zarządzenia ministrów i kierowników urzędów centralnych, a także Prezesa NBP i wielu innych organów, którym Konstytucja z 1952 roku nie przyznawała uprawnień do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Nieliczne ustawy z dziedziny prawa finansowego dotyczyły problematyki podatkowej i to te tylko związały z opodatkowaniem ludności lub tzw. gospodarki nieuspołecznionej. Mankamentów dotyczących ról prawa finansowego było zresztą dużo więcej i nie trzeba ich dzisiaj przywoływać.

Ważne jest bowiem to, że dzięki postanowieniom Konstytucji RP udało się przełamać kryzys w tworzeniu prawa finansowego i w zdecydowany sposób uporządkować i poprawić jego stan. Konstytucja RP radykalnie uporządkowała stan ról prawa finansowego. Efekt ten został osiągnięty przez to, że Konstytucja: 1) określa podstawowe zasady finansów publicznych, 2) formułuje zasady wyłączenia ustawy w normowaniu praw i obowiązków oraz kompetencji w dziedzinie finansów publicznych i centralnego banku państwa, 3) nadaje odrębny reżim prawny tworzeniu, kontroli i wykonywaniu

---

\* Komunikat złożony do materiałów konferencji.

ustawy budżetowej, 4) opiera nakładanie danin publicznych na ustawie, która musi odpowiadać konstytucyjnie określonym wymogom, 5) wyklucza możliwość traktowania aktów normatywnych organów NBP i Komisji Nadzoru Bankowego jako ról prawa powszechnie obowiązującego.

Warto też podkreślić, i w porównaniu z innymi obowiązującymi obecnie konstytucjami państw członkowskich UE Konstytucja RP reguluje materię finansów publicznych i centralnego banku państwa w stopniu zadowalającym. Wskazuje przede wszystkim na podstawowe zasady finansów publicznych, w tym na zasadę gromadzenia i wydatkowania publicznych środków finansowych oraz zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, zasadę oparcia gospodarki finansowej państwa na budżecie państwa, w tym w ramach ustawy budżetowej, zasadę nakładania danin publicznych w drodze ustawy, zasadę samodzielności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę niezależności centralnego banku państwa. Szerszy i czytelny inny zakres regulacji zagadnień finansów publicznych w Konstytucji RP byłby jednak uzasadniony, ponieważ prawo finansowe nie poddaje się pełnej kodyfikacji, a jego zasady ogólne zawsze wywodziły się z konstytucji państwowych. Dlatego też trzeba zmierzać do kodyfikowania przepisów prawa finansowego w obrębie jego jednorodnych części (np. finansów publicznych, prawa daninowego, prawa walutowego i dewizowego, prawa rynku finansowego).

Konstytucyjna zasada wyłączenia ustawy w regulowaniu materii finansów publicznych i centralnego banku państwa ma swoje głębokie uzasadnienie historyczne. Jej celem jest zaznaczenie granic podziału kompetencji organów władzy publicznej w tych dziedzinach. Ustawowa forma regulacji finansów publicznych stanowi także o ochronie wolności, praw i obowiązków obywateli. Dzięki przyjęciu tej zasady polskie prawo finansowe opiera się obecnie na ustawach, nie zaś jak w przeszłości głównie na samoistnych uchwałach Rady Ministrów. Zaletą konstytucyjnej regulacji finansów publicznych jest również to, że stanowi ona odrębny reżim prawny tworzenia, kontroli i wykonywania ustawy budżetowej oraz dostrzega odmiennie ustawy daninowej (podatkowej).

Szczegółowa analiza praktyki tworzenia, wykonywania i kontroli ustawy budżetowej wskazuje na konieczność zastąpienia dotychczasowej ustawy budżetowej (ustawy o przewidywanym budżecie państwa i ustawy o zmianie ustawy budżetowej) ustawą finansową, obejmującą również państwowe fundusze celowe, pozostające obecnie poza budżetem państwa i kontrolą parlamentarną. Normując w Konstytucji RP zasady gospodarki finansowej państwa, należałoby widzieć w nich także jawność i przejrzystość, racjonalność ustanawiania i dokonywania wydatków publicznych, dyscyplinę finansów publicznych. Przy określaniu konstytucyjnego podziału zadań i kompetencji finansowych trzeba dostrzec udział partnerów społecznych oraz organów

Unii Europejskiej, ponieważ takie są obecne realia. Niezależnie jest to usunięcie ról konfliktów politycznych powstających z powodu uchwalania budżetu państwa, co wymagałoby wyraźnego zaznaczenia, i zasada dyskontynuacji nie odnosi się do ustawy finansowej (budżetowej). Oczywiście zdaje się konieczną zmianę art. 227, ponieważ jego obowiązywanie przyczynia się do pogłębienia konfliktów między rządem a centralnym bankiem państwa i nie sprzyja wejściu Polski do unii walutowej. W sumie więc dotychczasowy rozdział X Konstytucji RP wymaga poważnych korekt.

Konstytucja RP, wsparta praktyką orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyczyniła się do wyraźnej poprawy dotychczasowego stanu prawa daninowego (podatkowego). Nie usunęła jednak przyczyn utrzymywania się pewnych jego mankamentów. Tkwą one m.in. w tym, że Konstytucja RP tylko częściowo nadaje ustawie daninowej (podatkowej) odrębny reżim prawny (art. 217, art. 123, ust. 1). Tymczasem istnieje konieczność ograniczenia inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do nakładania danin publicznych, skoro jest ono oparte na władztwie publicznym. Poza Radę Ministrów i inny podmiot wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej nie ponosi odpowiedzialności za skutki obciążenia gospodarki i obywateli daninami publicznymi. W Konstytucji RP powinny znaleźć się również przepisy, które zakazują obowiązywania ustaw daninowych (podatkowych) z mocą wsteczną lub bez odpowiedniego okresu mocy legis, jak i obowiązywania ustaw daninowych zmienionych w toku roku podatkowego. Ustawie daninowej (podatkowej) należałoby zatem nadać reżim konstytucyjny zbliżony charakterem swoim do reżimu ustawy finansowej (budżetowej), z zachowaniem oczywistych różnic między tymi ustawami.

Wciąż oczekuje się na lepszą regulację tzw. ogólnego prawa podatkowego. Obecna regulacja zawarta w przepisach wielokrotnie zmienianej ustawy - ordynacja podatkowa, nie spełnia bowiem swojej roli.

Bezsporne są korzyści płynące z wyłączenia z systemu ról prawa powszechnie obowiązującego aktów normatywnych organów NBP i Komisji Nadzoru Bankowego. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków wsparł intencję ustrojodawcy co do pozbawienia organów NBP kompetencji tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Konstytucja RP nie wymaga więc z tego powodu zmiany lub uzupełnienia. Natomiast przepis art. 227 musi być zmieniony z powodu naszych aspiracji wejścia do unii walutowej. Polska potrzebuje również nowych ustaw dotyczących Narodowego Banku Polskiego i prawa bankowego. Praktyka wyraźnie dowodzi, że istnieje obecnie w tym zakresie rozwinięcia prawne są jedynie źródłem powstających konfliktów politycznych. Dobrze więc stało, że uchwalono nową ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym.

---

Tak jak w każdym innym dziale prawa również w prawie finansowym nader widoczny staje się udział regulacji prawnych pochodzących od organów Unii Europejskiej. Nie sądzę jednak, aby można było stwierdzić, iż potrafimy już dobrze dostrzec ten fakt, tzn. właściwie implementować prawa wspólnotowe i harmonizować prawo krajowe z prawem Unii Europejskiej. Pod tym względem w prawie finansowym nie jest ani lepiej, ani gorzej niż w innych działach prawa. To powinno być naszym troską. Bez jasnych regulacji prawnofinansowych stracimy wiele jako państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Dzięki postanowieniom Konstytucji RP, wspieranym orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, udało się przywrócić właściwy rangi aktom wykonawczym do ustaw z dziedziny prawa finansowego. Nie ma już obecnie problemu z tzw. powielaczowym prawem finansowym. Jawno i przejrzysto aktów normatywnych z dziedziny prawa finansowego, przynajmniej od strony formalnej, jest wreszcie zachowana.

Jednak nadal nie brakuje mankamentów w stanie prawa finansowego. Do podstawowych należy zbyt mała stabilność obowiązywania aktów normatywnych z tej dziedziny. Wynika to przy tym nie tylko z dynamiki regulacji, ale z dużej bez troski legislacyjnej i łatwości, z jaką można w Polsce tworzyć i zmieniać prawo. Musimy zatem bardziej dotychczas umieć i chcieć korzystać z dobrodziejstw, jakie w zakresie systemu ról prawa niesie ze sobą Konstytucja RP.

---

# DYSKUSJA

obradom przewodniczył  
prof. dr hab. Marian Grzybowski

---

Prof. dr hab. Marian Grzybowski

Dziękuję bardzo Państwu za wygłoszenie interesujących referatów, proponuję zacząć dyskusję. Proszę bardzo, pani profesor Ładowska.

#### PYTANIA I WYPOWIEDZI

Prof. dr hab. Ewa Ładowska

Proszę Państwa, chciałabym się odnieść do dwóch kwestii. Jedna dotyczy referatu pana prof. Leszka Garlickiego. Wystąpienie poruszało kwestię godności i trochę się mariaje z uwagami, które powiedział godności pan prof. Działocha przy okazji prezentacji referatu. Otóż jest inna funkcja godności w orzecznictwie Trybunału niemieckiego, co było powiedziane przez pana prof. Garlickiego, a inna w Polsce - to jest oczywiste. Z tej prostej przyczyny, że Trybunał niemiecki orzeka w kwestii praw podmiotowych jednostki, a u nas orzeka się o tym nawet przy skardze konstytucyjnej, o podstawie prawnej rozstrzygnięcia.

Tutaj z kolei kieruję swoją uwagę do tego, co było powiedziane w raporcie u pana Krystiana Complaka. Przy określonej w Polsce kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o przepisach - jak orzeka o godności inaczej niż poprzez przetworzenie tego konceptu cięle podmiotowego? Jest to konsekwencja właśnie tej różnicy i zawsze tak będzie dopóty, dopóki nie zmieni się kwestii przedmiotu orzekania w Polskim Trybunale Konstytucyjnym. Godność jest jednostkowa i związana z sytuacją konkretnej osoby. Stąd biorąc się te meandry poszukiwania zbliżenia „standardu godnościowego” poprzez zacieśnienie do godności poszczególnych grup itd. Jest to po prostu pewna sprzeczność systemowa, która wynika z takiego a nie innego ustalenia kompetencji sądów konstytucyjnych.

Druga rzecz, która się z tym samą kwestią wiąże. Dlaczego na przykład jest bardzo trudno w Polskim Trybunale Konstytucyjnym powoływać się bezpośrednio na przepisy Konwencji? Właśnie dlatego, że poszczególne postanowienia Konwencji dotyczą definicji praw podmiotowych i Trybunał w Strasburgu orzeka o tym, czy naruszono prawo podmiotowe konkretnej osoby w konkretnej sytuacji, przez konkretne zachowania konkretnej władzy państwowej. Powołałam się na polski Trybunał Konstytucyjny. Wtedy, gdy orzeka się o sprzeczności przepisów niższego rzędu z Konstytucją, trudno sugerować, że Polski Trybunał Konstytucyjny wykonał tak samą kontrolę co Trybunał w Strasburgu. Co najwyżej w Polsce można wykorzystać konwencję do konstrukcji wzorca, ale i to jest trochę ułomne. To jest wyjątkiem tej różnicy.

I wreszcie trzecia kwestia, ci głębiej zwrócić perspektywę, w jakiej orzeka Trybunał w Strasburgu i Polski Trybunał Konstytucyjny. Jest to problem konieczności wyczerpania drogi postępowania, również skorzystania ze skargi przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tej chwili bardzo wygodnie w Strasburgu oddala się skargę ze względu na zarzut niewyczerpania drogi. Trzeba było w Polsce wnieść skargę konstytucyjną, która od samego początku była absolutnie bez sensu, gdy w Polsce nie mogła przynieść skutecznego rozwinięcia. Trzeba dostrzec, że tego rodzaju konstrukcja kontroli konstytucyjnej, nawet w zakresie praw jednostki, jaka jest w Polsce w porównaniu z inną konstrukcją przyjętą w Trybunale w Strasburgu, rzuca na mnóstwo problemów, których nie można w ten sposób rozwiązać. Chciałam jeszcze powiedzieć o jednej sprawie, tak czysto polemicznie, w związku z pewną wypowiedzią pana prof. Działochoy. Otóż, to nie jest tak, że interpretacyjne orzeczenie Trybunału to jest wykładnia. Interpretacyjne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego to jest zakres, wyznaczenie pewnego zakresu jako niekonstytucyjnego. Rozumiem, że można, patrząc w pewien sposób na wykładnię i orzeczenie zakresowe, dojść do wniosku, że to jest coś podobnego. Ale wracamy wobec tego do starego problemu, że prawem jest to, co odczytujemy jako prawo. W związku z tym nie utożsamiamy interpretacyjnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie z wykładnią. Dziękuję.

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiemia

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący. Dwie kwestie do pana prof. Leszka Garlickiego. Po pierwsze, kwestia kary śmierci. Pan Profesor rozwinął dzisiaj bardzo nowatorską koncepcję. Chciałbym się upewnić, czy to jest Pana Profesora poglądem prywatnym, czy to jest jakaś interpretacja oficjalna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ponieważ w dotychczasowej praktyce Rady Europy rozróżniano kilka etapów, a więc: moratorium de facto, moratorium de iure, zmian kodeksu karnego poprzez eliminowanie kary śmierci oraz ratyfikację Protokołu 6, i w zasadzie traktowano spełnienie tych warunków jako to, czego można oczekiwać od państwa członkowskiego Rady Europy. Pan Profesor dzisiaj dorzucił zmianę konstytucji. Chciałbym zapytać, czy to jest Pański pogląd, że dopiero spełnienie tego warunku tworzy pełne wywiązanie się ze zobowiązań, czy też już z Konwencji można tego typu warunek wyprowadzić. Gdyby przyjęto, że taki warunek można wyprowadzić z Konwencji, to wtedy wiele konstytucji, nie tylko polska, znalazłoby się w „obszarze pewnego podejrzenia”, je-li tak można powiedzieć, zarzutu niedotrzymania standardów europejskich.

I sprawa druga, kwestia prawa do sądu. Pan Profesor sformułował też (zresztą - w jakim stopniu - ja pisałem o tej kwestii w opracowaniu S -

downictwo powszechne - założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza w tomie pod redakcją pana prof. Skrzydły, Sąd i trybunały w konstytucji i praktyce), która wydaje mi się ciekawą obserwacją, że Polska jest jednym z nielicznych krajów, które w szerokim zakresie przyjęły kognicję sędziowską i jest to traktowane jako walor. Jeśli natomiast zadamy pytanie o jakość prawa do sądu, dostrzeżemy wieloletnie wyczekiwanie na wyrok (przecież to Trybunał Strasburski badał i stwierdzał naruszenie standardu „sędziowski termin”), to rodzi się pytanie, czy tak szeroka kognicja sądu to jest wielki atut, czy raczej wpadliśmy w pewną pułapkę. Właśnie pod wpływem Konwencji Rady Europy, którą pan profesor cytuję, przyjęliśmy tę szeroką koncepcję, nie tworząc jednak zaplecza materialnego, logistycznego, lekceważąc kwestię jakości prawa do sądu. Pytanie brzmi: czy to było właściwe rozwiązanie, czy nie trzeba było iść stopniowo i rozszerzać kognicję tam, gdzie można to zrealizować, a więc czy równie jakościowo prawo do sądu wynika z tej konstrukcji, którą pan profesor zaprezentował? Dziękuję bardzo.

Do pana prof. Kazimierza Działocho miałbym problem o rozwinięcie pojęcia „kompromis” w odniesieniu do Konstytucji z 1997 roku. W referacie Pana Profesora i wystąpieniu pana Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (zresztą nie tylko w tych wystąpieniach) akcentowano walor Konstytucji z 1997 roku jako konstytucji kompromisu, ale jak to rozumie? Oczywiście z artykułu, my wiemy które, począwszy od preambuły, gdzie ten kompromis daje o sobie znać. Ale powstaje pytanie, jakie były podmioty tego kompromisu, czy był on wystarczający? Tutaj przytoczono referendum, ale przecież społeczeństwo się podzieliło w kwestii stosunku do konstytucji. To nie jest tak, że ten kompromis spowodował masowe poparcie dla Konstytucji. W istocie, ta przewaga była stosunkowo niewielka.

Moje pytanie brzmi: czy ta sytuacja i w jakim zakresie rzutuje na aktualną percepcję Konstytucji i na tendencje do IV RP? (Zresztą nie bardzo czytelnie w sensie ustrojowym, ale które jakby potwierdzały, że ten kompromis był może nie uwzględniał w pełni tej aksjologii konstytucyjnej, jaka się wówczas po raz pierwszy z taką siłą ujawniła, a która była odmienna od tych wartości, wielokrotnie na zjazdach prawa konstytucyjnego eksponowanych i mających wyraz w tych konstrukcjach, które się w polskiej ustawie zasadniczej znalazły).

Sędzia Bohdan Zdziennicki

Chciałbym tylko bardzo krótko powiedzieć w kontekście prawa do sądu, że ma ono zupełnie różne oblicza w naszym systemie prawa. Tymczasem zupełnie błędnie jest ono traktowane jako monolit, chociaż wiadomo, że czym innym jest prawo do sądu powszechnego, gdzie sąd rozstrzyga sprawy, a czym



innym jest prawo do sądowej kontroli, którą sprawuje sądownictwo administracyjne. Z tych odmiennie ci nie umie się wyprowadzić wszystkich konsekwencji, między innymi w zakresie\* zasady dwuinstancyjności. Inny charakter i zakres ma dwuinstancyjność w sądownictwie powszechnym, a inny w sądownictwie administracyjnym, zajmującym się - jak wiadomo - tylko kontrolą legalności działań administracji publicznej. Wydaje się to wszystko oczywiste, ale zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie umie sobie poradzić z tym problemem i wylało się w różny sposób sprzeczności, o czym wiadczą najnowsze rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

#### ODPOWIEDZI

Prof. dr hab. Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo za te wypowiedzi, pani prof. Ł. Towska ma rację, gdy mówi o interpretacji zasady godności człowieka - zwraca uwagę na odmiennie koncepcji polskiej skargi konstytucyjnej i skargi przed Trybunałem Strasburskim, czy - szerzej mówiąc - odmiennie koncepcji obu Trybunałów. Ale mnie chodziło jedynie o zaznaczenie, że zarówno w orzecznictwie ETPCz, jak w orzecznictwie TK rola zasady godności nie jest szczególnie imponująca. Choć zasada ta została bardzo wyraźnie zapisana w art. 30 Konstytucji, to w orzecznictwie TK niemal nie występuje w roli samoistnego wzorca kontrolnego. Orzeczenie z 2001 r., w którym zasada godności stanowiła podstawę uznania niekonstytucyjności tzw. eksmisji na bruk, stanowi z tego punktu widzenia wyjątek. A przecież zasada godności, m.in. ze względu na generalność jej ujęcia, mogłaby stanowić znakomity wzorzec kontrolny, zwłaszcza w tych wszystkich sytuacjach, gdy w tekście konstytucji brak jest jasnego rozwiązania jakiejś kwestii. Trybunał Konstytucyjny nie chce jednak w taki sposób wykorzystywać zasady godności, jak się wydaje, przede wszystkim dlatego, że już wcześniej znalazł sobie wzorzec kontrolny o równie uniwersalnym charakterze. Tym wzorcem stała się od początku lat 90. klauzula demokratycznego państwa prawnego. Niejeden raz, gdy Trybunał chciał nadać konstytucyjny rangę jakiejś, bardziej szczegółowej zasadzie czy regule, to „odnajdywał” ją w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Nie było więc potrzeby szukania innej klauzuli generalnej, która pozwalałaby na wypełnianie luk w pisanej konstytucji. To spowodowało rolę zasady godności do do skromnego wymiaru w praktyce orzeczniczej TK. Podobnie skromny wymiar mają odniesienia do tej zasady w orzecznictwie Strasburskim, choć - oczywiście - powody są inne. Ja ani nie oceniam, ani nie kryty-

kuj tej sytuacji, stwierdzam tylko, że ma ona miejsce i że jest ona w obu systemach podobna.

Kolejne pytanie dotyczy kwestii, czy i w jakim zakresie należy wiążąc stwierdzenie o naruszeniu Konstytucji ze stwierdzeniem o równoczesnym naruszeniu Konwencji. Tu raz jeszcze trzeba przypomnieć daleko posuniętą to samo treści obu tych dokumentów. Orzeczenie o sprzeczności z konstytucją często kryje w sobie stwierdzenie, że zachodzi ta sprzeczność z Konwencją, ale nie zawsze TK uważa za potrzebne, aby istnienie obu tych sprzeczności odrębnie stwierdzać w sentencji swoich wyroków. Raczej TK, ale tylko w uzasadnieniach, nawiązuje do Konwencji (w szczególności do orzecznictwa ETPCz), ustalając z jej pomocą, jaka jest treść norm i zasad konstytucyjnych. Takie podejście nie budzi zastrzeżeń, bo rolą TK jest stosowanie i rozwijanie Konstytucji i dopóki czyni on to w nawiązaniu do Konwencji, to niczego więcej od niego wymagać nie można. Inne sądy mogą natomiast postąpić inaczej i zwrócić się do Konwencji i orzecznictwa ETPCz jako podstawy swoich rozstrzygnięć. Do przypomnieć wieloletni praktyk Izby Karnej SN, która znacznie szerzej sięga do konwencji niż do konstytucji.

Zgadza się z uwagami dotyczącymi prawa do sądu. Chodziło mi o znaczenie, że z punktu widzenia przedmiotowego zakresu tego prawa (w szczególności z punktu widzenia obowiązków ustanowienia drogi sądowej) regulacja polskiej Konstytucji jest szersza niż unormowanie przyjęte w art. 6, ust. 1 konwencji. Natomiast ten szeroki przedmiotowo dostęp do sądu nie zawsze jest w Polsce realny, bo nie zawsze znajduje dostateczne podbudowanie konkretniejszymi gwarancjami, na przykład w zakresie kosztów sądowych czy zapobiegania przewlekłości rozpoznawania spraw przez sądy. W tym przypadku rozwinięcia polskie budzić mogą wiele zastrzeżeń i Polska przegrywa nie małą spraw w Strasburgu.

Najistotniejszy jest problem kary śmierci. Widzimy go należy w dwóch wymiarach. W wymiarze europejskim (tak jak został on wyrażony w Konwencji i jej Protokole 6), bezwzględnie, materialnoprawnie obowiązującym jest usunięcie ze swego porządku prawnego możliwości orzekania i wykonywania kary śmierci w czasie pokoju. Wynika z tego absolutny zakaz przywracania w jakiegokolwiek postaci czy wobec jakichkolwiek zbrodni kary śmierci. Ten aspekt „prawa do życia” nie dopuszcza żadnej relatywizacji. O ile więc w odniesieniu do innych aspektów prawa do życia, np. do aborcji czy eutanazji, poszczególnym państwom pozostaje znaczny margines swobody wyboru najwłaściwszych uregulowań, to akceptacja kary śmierci automatycznie stawia dany kraj poza systemem Rady Europy. Natomiast wybór formy, w jakiej nastąpi zniesienie kary śmierci, jest pozostawiony poszczególnym państwom. Wiele państw wybrało drogę wyrażonego zakazu konstytucyjnego, inne – jak Polska – zadowolili się odpowiednimi zmianami usta-

wowymi. Dzisiejszy sposób sformułowania art. 38 Konstytucji nie stoi w sprzeczności z standardami strasburskimi.

W wymiarze krajowym natomiast można się zastanawiać, czy art. 38 w dostatecznie jasny sposób daje wyraz zakazowi istnienia kary śmierci. Tak w trakcie prac konstytucyjnych, jak w niemal całym okresie stosowania Konstytucji z 1997 roku za oczywiste uważano, że w art. 38 kryje się taka właśnie treść - wystarczy odesłać do wypowiedzi prof. Pawła Sarneckiego w naszym komentarzu do Konstytucji RP. Skoro jednak w różnego rodzaju wypowiedziach polityków zaczął się ostatnio pojawiać ten przywrócenie kary śmierci, to może to wskazywać na niedostateczność unormowania konstytucyjnego i być może stało się, że Konstytucja z 1997 roku nie poszła ładem tych ustaw zasadniczych, które zapisały zniesienie kary śmierci. Może okazałoby się to łatwiejsze do zrozumienia, niż konieczne w dzisiejszym stanie prawnym - konieczne odczytywanie treści art. 38 Konstytucji i Protokołu 6 do EKPCz. A zrozumienie to jest o tyle konieczne, że wszelkie próby reaktywowania kary śmierci byłyby równoznaczne z popełnieniem przez Polskę „samobójstwa europejskiego”, które kolidowałyby z najbardziej wywołującym miernym polskiej racji stanu.

Prof. dr hab. Kazimierz Działocha

Proszę Państwa, otrzymałem dwa pytania od pani prof. Ewy Łętowskiej i pana prof. Jerzego Jaskierni. Od Pani Profesor - w sprawie godności człowieka. Przypomnę, że w sprawie roli czy miejsca godności w postanowieniach konstytucji kładę z nas, od wejścia w życie konstytucji, a także jeszcze wcześniej, w trakcie prac nad nią, miał inne zdanie. To, jakie znaczenie ma kategoria godności człowieka dla zakresu i charakteru polskiej skargi konstytucyjnej, nie jest tematem spraw, które da się łatwo wytłumaczyć. Pani Profesor powołuje się na Raport. W tej części jest on pisany przez prof. Krystiana Complaka, tutaj obecny. Na stronie 47 Raportu wyraża on swoje zdanie co do roli, jak zasada godności człowieka odgrywa w systemie konstytucyjnym. Byłoby dobrze, Pani Profesorze, gdyby Pan się włączył do tej dyskusji, dlatego że od samego początku byłem sceptyczny co do sensu umieszczenia w konstytucji w rozdziale II przepisu art. 30. Uważam i uważam do dzisiaj, że pierwsze zdanie tego artykułu, mówi o tym, że różni (co brzmi bardzo doktrynalnie) prawa i wolności jest godność człowieka, powinno być we wstępie, a nie w części artykułowej konstytucji. Przeglądałem ten wniosek, bo taki zgłosiłem, za cenę kompromisu z panem Tadeuszem Mazowieckim, który obstawał przy tym, aby rzecz ta została w tym miejscu, w którym się teraz znajduje. Drugie zdanie art. 30 ma charakter normatywny, można się było ograniczyć do tego zdania jako części przepisów o prawach i wolnościach.

Ten przepis od początku nastręczał wiele kłopotów. Był to okaz do ogłoszenia poglądów, od których twórców konstytucji w istocie było daleko, bo za źródło prawa równorzędne, a nawet wyższe w systemie polskim uznano prawo naturalne. Ta nuta przebrzmiała trochę w trakcie obowodu zwanego konstytucji, ale była niesłychanie silnie akcentowana w trakcie prac nad konstytucją. Była nawet swoistą obstrukcją wobec tej konstytucji. Pani Profesor, w sprawie, o którą Pani mnie pyta, nie mam zdania jednoznacznego. Apeluj do kolegi Krystiana Complaka, by z panią podjął dyskusję.

Co do orzeczeń interpretacyjnych. Pani Profesor, ja użyłem pewnego skrótowego myślowego. Tak się je przyjęło nazywać w literaturze przedmiotu. Proszę spojrzeć do znakomitej książki Zdzisława Czeszejko-Sochackiego czy do prac innych autorów. Rozumiem, o co chodzi, dostrzegam różnicę orzeczeń, o której Pani mówiła. Tylko się wydaje jednak tak, jak sugeruje to moja uproszczona wypowiedź. Wyróżnieniem kolejnych typów orzeczeń nazywanych wcześniej interpretacyjnymi komplikujemy rzecz doktrynalnie, jednak się wydaje do jednoznacznie, by się nie czuć związanym orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego tego typu, o których mówimy.

Kolega Jerzy Jaskiernia postawił znakomite pytanie: jak to było z tym kompromisem w trakcie prac nad konstytucją? Panie Profesorze, odpowiedziałbym w ten sposób. Kompromis był konieczny. Nie było bowiem jednolitego zdania co do kształtu konstytucji między stronnictwami politycznymi, które były reprezentowane w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Nie było go między UW i SLD a PSL czy UP. Wszystko było sporne do samego niemal końca, nawet niebezpiecznego końca wtedy, gdy UP i PSL w ostatniej chwili wystąpiły z propozycjami, które zostały za cenę uchwalenia konstytucji uwzględnione, chociaż spójno ideowo konstytucji, o której się dzisiaj mówi z pewnym wyrzutem, nieco zburzyły. Był to kompromis podjęty na zewnątrz Komisji. Proszę przypomnieć sobie funkcję, jak spełniał projekt konstytucji zwany projektem „Solidarność”, lansowany mocno przez jego wnioskodawców. Komisja Konstytucyjna dała mu forę, mówiłoby się brzydko. Dopuszczono go, można powiedzieć, jako równoprawny materiał do dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. To była między innymi pańska zasługa, że tak się stało, bo Pan zgłosił te poprawki do ustawy o trybie opracowywania i uchwalania konstytucji. Czyli nie było tak, że ktoś, jedna siła polityczna przepychała jeden projekt i narzucała go innym. Z projektu „Solidarność”, proszę wziąć to pod uwagę, wiele sformułowań znalazło się w ostatecznym tekście konstytucji. Prawda, Panowie Przewodniccy, że tak było? Jeden tylko projektant obraził się na prace w Komisji Konstytucyjnej i wycofał w sposób formalny swój projekt konstytucji. Był to projekt konstytucji autorstwa PC, który był zgłaszany na wcześniejszym etapie prac konstytucyjnych, ale mógł się znaleźć, zgodnie z procedurą, w Komisji Kon-

stytucyjnej Zgromadzenia Narodowego jako pełnoprawny. Taka była wola autorów tego projektu, by go wycofa. Kompromis, moim zdaniem, był zatem szeroki i utrzymywał się do ostatniej chwili. Jak znam historię uchwalania innych konstytucji, to powiedziałbym, że byliśmy niesłuchanie spolegliwi i słuchaliśmy przeciwników konstytucji do końca. Jednak to nie wystarczyło i w nowej sytuacji politycznej, jaka powstała po ostatnich wyborach do parlamentu, krytyka konstytucji przybrała na sile.

Co do drugiej części pańskiej wypowiedzi - zapytał Pan, czy kompromis był wystarczający. Moim zdaniem był, wystarczył. To prawda, że pewne siły polityczne były poza parlamentem i nie mogły w odpowiedni sposób uzewnętrznić swoich postaw, ale w Komisji, chociaż projekt „Solidarność” był sztandarowym projektem pochodzącym z zewnątrz i odegrał, jak powiedziałem, swoją rolę. Wprawdzie Pan mówi, że tak był i wynik referendum jakby tego kompromisu nie potwierdził, że przewaga głosów „za” była niezbyt duża. Przypomnę, że Konstytucja IV Republiki Francuskiej przeszła prawie - procentowo rzecz biorąc - identycznie w 1958 roku, kryzys w Algierii i potem powrót do władzy generała de Gaulle'a, prawdopodobnie konstytucja obowiązywałaby nadal i Republika w jakiś sposób by sobie z nim radziła. Zgadza się z Panem, że wynik referendum mógł być lepszy, gdyby twórcy konstytucji, gdyby siły, które doprowadziły do jej uchwalenia na zasadzie nie dyktatu, lecz szerokiego kompromisu zadbały o to. Wybory, referenda mają do siebie, że jest potrzebna kampania, jest potrzebna duża agitacja. Jak się z konstytucją nie dotarło tam, gdzie trzeba było, nie przedstawiło się jej tak, jak należało, by zaskarbić sobie większe poparcie, wynik był taki, jaki był. Zresztą dobry. Konstytucja jest pierwszą w naszej historii ustawą zasadniczą legitymowaną wolą narodu. Okazało się, że nie było tego podstaw do zakwestionowania wyniku referendum. Konkludując: bardzo dużo uczyniono w imię tego kompromisu konstytucyjnego i była konstytucja, tak potrzebna Polsce, po wielu latach prowizorium konstytucyjnego została uchwalona.

Prof. dr. hab. Marek Mazurkiewicz

Jedną krótką uwagę odnośnie do kompromisu i skali tego kompromisu. Jest rzecz oczywista, że między stronnictwami politycznymi reprezentowanymi w Zgromadzeniu Narodowym, a także między członkami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego istniały głębokie podziały wynikające z różnic politycznych i aksjologicznych. Znajdowało to wyraz w stanowiskach prezentowanych w czasie prac komisyjnych, w debatach na forum Zgromadzenia Narodowego oraz w głosowaniach nad poszczególnymi sformułowaniami projektu. Ale cały czas istniała powszechna wiadomość, że koniecznie musi

uchwalenia przez to Zgromadzenie konstytucji, konieczno ci znalezienia konsensusu w sprawie tre ci ustawy zasadniczej na bazie mo liwego do przyj cia przez mo liwie wszystkich kompromisu. Warto przywoła tu wynik głosowania w Zgromadzeniu Narodowym w dniu 2 kwietnia 1997 roku w trzecim czytaniu cao ci projektu konstytucji. Na 497 głosuj cych członków Zgromadzenia Narodowego za przyj ciem głosowało - 451, przeciwko - 40, wstrzymało si od głosu - 6, przy wymaganej wi kszo ci głosów - 332.

Silna polaryzacja stanowisk nast piła pó niej - przed referendum konstytucyjnym, kiedy w zwi zku tak e ze zbli aj cymi si wyborami zaktywizowały si obok stronnictw politycznych tak e inne rodki kształtuj ce opini obywateli. W dniu 15 lipca 1997 roku obywatele w referendum zatwierdzaj cym konstytucj jednak przyj li.

Aleksander Kwa niewski, Prezydent RP w latach 1995-2005

Drodzy Pa stwo, czuj si wreszcie we wła ciwej roli, bo wyst pi w tej chwili jako ywy wiadek - pierwszy Przewodnicz cy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Odnosz c si tylko do tych wypowiedzi dotycz cych kompromisu politycznego, chcialbym zaznaczy , i cao rozwa a nale y umie ci w pewnym kontek cie, który niekoniecznie jest znany młodszym uczestnikom tej debaty. Otó , po pierwsze, przemiany w Polsce zacz ły si w roku 1989. Mieli my star konstytucj , zwykle nazywan stalinowsk . Dokonywano jej kolejnych poprawek. Obok niej istniała Mała Konstytucja. Kolejni przewodnicz cy Komisji Konstytucyjnej pracowali nad tym, eby przygotowa now konstytucj . To si nie udało. Nadszedł rok 1993 z bardzo szczególnym wynikiem wyborczym. Przypominam, i wtedy w efekcie podziału „Solidarno ci” ,wybory wygrały i otrzymały niezwykle silny mandat do sprawowania władzy partii SLD i PSL, chocia wyniki wyborcze były na poziomie dwudziestu, dwudziestukilku procent. W parlamencie nie znalazły si ugrupowania prawicowe, nie znalazła si „Solidarno ”. Po wyborach, w czasach prezydentury Lecha Wał sy, który wypelniał swój mandat mi dzy rokiem 1990 i 1995, odbywało si konstruowanie rz du. I teraz musz pa stwu troch opowiedzie , jak to wszystko wygl dało, bo wygl dało naprawd interesuj co. Otó wtedy, na mocy Małej Konstytucji Prezydent Lech Wał sa, a szczególnie jego główny doradca prawny Lech Falandysz - dali, eby zostały przedstawione trzy nazwiska kandydatów na premiera tej kadencji, która kształtowała si wtedy jeszcze w układzie trzech partii: SLD, PSL, UP. Uni Pracy kierował Ryszard Bugaj, Polskim Stronnictwem Ludowym - Waldemar Pawlak, Sojuszem Lewicy Demokratycznej - ja. Odbyło si spotkanie w Sejmie, na które zostałem zaproszony przez Prezydenta Wał s . To było moje drugie z nim osobiste spotkanie. Pierwsze odbyło si po wybo-

W 1991 roku, kiedy zaprosił mnie do Belwederu, aby powiedziałem, że nie mamy żadnych szans w kolejnych wyborach. Prognoza okazała się w 1993 roku nie trafna. W 1993 roku spotkaliśmy się w Sejmie, gdzie zostałem zaproszony. W rozmowie uczestniczyli Minister Wachowski, Minister Falandysz, Ksiądz Cebula i Prezydent Wałęsa. Oczekiwano, iż zostaną zgłoszone trzy nazwiska kandydatów na premiera, na co ja nie wyrażałem zgody, bo uważałem, że jeśli tworzy się koalicja, to powinniśmy przedstawić jednego kandydata. Zresztą wszystko zmierzało w stronę zaproponowania jako kandydata na premiera Waldemara Pawlaka. Tłumaczyłem Panu Prezydentowi, że nie możemy przedstawić trzech nazwisk: Bugaj, Kwańciewski, Pawlak. Skończyło się to oczywiście tym, że misją tworzenia rządu otrzymał Waldemar Pawlak i ja postanowiłem zająć się, ponieważ zdecydowałem, że do rządu nie wchodzi w żadnej roli, właśnie Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Chcąc państwu powiedzieć, że pierwsza reakcja, właśnie ciwie wiosków, które były wtedy w Sejmie, była taka, że opracowanie nowej konstytucji nie może się udać, skoro wcześniej było już tyle prób. Nie udało się to także mojemu poprzednikowi w roli Przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej w Sejmie poprzedniej kadencji Bronisławowi Geremekowi. Pamiętam długie rozmowy: „Proszę pana, to się nie może udać, my nie mamy szans, aby osiągnąć jakie porozumienie”. Podjąłem, a raczej podjąłbym próbę, aby to się udało. Budowanie kompromisu w sprawie tej konstytucji było obecne od samego początku. Właśnie ciwie trudno byłoby mi wymienić w tej chwili chociaż jeden przykład, kiedy kompromis został zerwany. Przyjeliśmy drogą ustawowopoprzednie projekty, które były złożone w poprzedniej kadencji. Zbudowali my reprezentatywną komisję. Przyjeliśmy te projekty, które weszły do normalnego obiegu, do dyskusji, a więc i projekt zgłoszony w poprzednim parlamencie. Komisja Zgromadzenia Narodowego była w pełni reprezentatywna. Prowadząc prace dopuszczaliśmy możliwość zgłaszania wszystkich wniosków mniejszości. Nie wiem, czy pan prof. Działocha pamięta pani prof. Alicja Grzekowiak złożyła nam wnioski do każdego artykułu. Było ich w sumie kilkaset. Proszę pani, że podjąłbym rozmowy ze stronkościelną, która uczestniczyła w roli obserwatorów i partnerów w procesie konstytucyjnym.

Bardzo duży rolę we współpracy ze stronkościelną odegrał Tadeusz Mazowiecki. Wspólnie z nim byliśmy uczestnikami dziesięciu rozmów ze stronkościelną reprezentowaną przez sekretarza Episkopatu Tadeusza Pieronka i innych ważnych przedstawicieli Kościoła w Polsce. Profesor Działocha słusznie mówił o roli projektu „Solidarność”. Ta konstytucja została stworzona od samego początku na silnej woli osiągnięcia szerokiego kompromisu, czego dowodem jest preambuła. Przeciwnie na początku była propozycja, aby w ogóle preambuły nie było. Później preambuła została napisana. Ona te

niezwykle skupiała uwagę i emocje ówczesnej komisji. Proszę pamiętać, że w jednym z tak zwanych głosowań kierunkowych na samym początku SLD zagłosowało, a w rezultacie druga izba, czyli Senat, pozostała i jest częścią systemu parlamentarnego w Polsce. To był przecież krok w stronę kompromisu, kolosalnego kompromisu, bo to było jedno ze sztandarowych hasł SLD w kampanii 1993 roku. A więc można powiedzieć, że jest to konstytucja, która została wręcz urodzona przez ten kompromis, który my wszyscy, poza nielicznymi twardo trzymającymi się swoich stanowisk, przejawiali. Proszę pamiętać o słynnym kompromisie z Unią Pracy dotyczącym bezpłatnego szkolnictwa wyższego. Takich kompromisów, takich elementów, które wymagały dogadania się, było bardzo wiele. Ale chcąc państwu powiedzieć i chcąc to uczynić przesłaniem, że jest to konstytucja kompromisu i dzięki temu, że konstytucja ta została w ten sposób stworzona, można było osiągnąć taki wynik głosowania na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. Powiem państwu jeszcze jedną rzecz, której Wy pewnie nie pamiętacie, jak wtedy ja jako prezydent ogłosiłem ze swojej górnej loży. Kiedy pierwszy raz w Zgromadzeniu Narodowym tekst konstytucji został zaakceptowany, wtedy w sposób absolutnie spontanicznie sala Zgromadzenia Narodowego zaśpiewała Mazurka Dąbrowskiego - i prawa, i lewa strona. Było to spontaniczne - bez orkiestry wojskowej. Później na finał procedury przyjęcia konstytucji sprowadzono orkiestrę wojskową, i to brzmiało już zupełnie inaczej. Natomiast w tym momencie to był naprawdę wielki sukces Polski, Polaków i zgody narodowej, którą przy okazji konstytucji udało się uzyskać. To było naprawdę wielkie wydarzenie. Był to moment, w którym uzyskali my coś, co ma wielką wartość zarówno konstytucyjną, jak i państwową. Mówi o tym, ponieważ jest okazja do przypomnienia atmosfery tamtych dni i właśnie ten kompromis, która, moim zdaniem, w całości tekstu konstytucji jest bardzo widoczna, poczynając od preambuły. Złożyli twierdzący, że zgoda była tylko co do jednego przy tej Konstytucji, mianowicie, że stolica jest w Warszawie. Chcąc państwu powiedzieć, że tak nie było. W ogromnej części przepisów konstytucyjnych udawało nam się uzyskać daleko idący kompromis. Oczywiście niepełny, bo taki jest nie możliwe. Uczestniczyłem w pracach nad konstytucją przez dwa lata jako szef Komisji Konstytucyjnej, później jako prezydent. Moją pracę kontynuował Włodzimierz Cimoszewicz, później Marek Mazurkiewicz. Cały czas naszym zastępcą był senator Pastuszka z PSL-u, którego ogromnie cenię za cierpliwość. I to właśnie jest wartą przekazania młodemu ludziom. To jest jedno z tych niewielu wspólnych polskich dzieł, w przypadku którego możemy mówić o bardzo szerokim i rozsądnym polskim kompromisie. Tyle z mojej strony.



Zostałem niejako wywołany do wypowiedzi przez pana prof. Kazimierza Działocha oraz pana Prezydenta Aleksandra Kwańsiewskiego i pani prof. Ewę Łętowską. Mój pogląd na prawny wymiar godności człowieka jest restryktywny. Przede wszystkim należy odgraniczyć tzw. godność osobową (ontologiczną, zapisaną w szczególności w art. 30 Konstytucji RP) od godności osobistej (potocznie rozumianej i wyrażonej w dużym stopniu w art. 23 i 24 kc). Pierwsza ma charakter obiektywny - czy jak to formułują dokumenty międzynarodowego prawa publicznego: przyrodzony, niezbywalny i absolutny, podczas gdy druga jest godnością przyrodzoną, zmienną - kształtowaną w indywidualnym życiu jednostki.

Po drugie, nie traktuj godności istoty ludzkiej jako przesłanki wykładni całego prawa. Uznanie tej kategorii w takim charakterze osłabia godność, czyniąc ją wypadkową czy funkcją innych norm i przepisów. Właściwe jej stosowanie wymaga odróżnienia godności człowieka od innych pojęć prawnych. Jest ona cząstko z nimi utożsamiana. Nie jest więc godnością człowieka wyrazem jakiegoś ogólnego prawa do swobodnego rozwoju osobowości, czy tym bardziej prawem socjalnym (ekonomicznym). Godność należy pojmować w prawie (i taki pogląd odzwierciedla m.in. projekt Konstytucji Europejskiej) jako podstawowe prawo człowieka. Jest ona prawem obronnym. Nie jest to kategoria ofensywna, którą można się posłużyć do „pozyskania” czy „rozszerzenia” innych wolności i praw, np. prawa do pracy czy prywatności.

Po trzecie, godność istoty ludzkiej chroni człowieczeństwo w tym, czym jest ono niepowtarzalne i wspólne dla całej ludzkości. W związku z tym, niezwykle trudno jest naruszyć godność osoby ludzkiej. Czyn taki winien dotyczyć nie tylko konkretnej jednostki, ale równocześnie nie człowieka jako przedstawiciela rodzaju ludzkiego. Bardzo często godność jest mylona z prawem do życia (jak w sprawach o przerywanie ciąży). Gdyby ją tak traktować, to należałoby ją „wagę” z innymi konkurencyjnymi wartościami i zasadami, na przykład godność dziecka z godnością matki. Takie podejście do godności oznaczałoby istnienie różnych rodzajów godności oraz możliwość jej gradacji. Z uwagi na równość godności takie postępowanie jest to niedopuszczalne.

Po czwarte, jeżeli już szukać możliwości stosowania w prawie omawianej kategorii, to winna ona znaleźć wyraz przede wszystkim w ustawodawstwie oraz w orzecznictwie sądowym dotyczącym takich zagadnień, jak klonowanie człowieka, inżynieria genetyczna, badania nad komórkami macierzystymi czy zarodkami istot ludzkich. Należy wykluczyć powoływanie się na godność człowieka w sporach dotyczących naruszenia dobrego imienia, czci, zniesławienia czy zniewagi. Jest to problem wspomnianej godności osobistej. Dla jej ochrony istnieją przepisy karne, cywilne itp.

---

# Referaty

obradom przewodniczył

prof. dr hab. Andrzej M. Czyżewski

---

## Polnische Verfassung und Europäische Union

### i.

1. Die Polnische Verfassung von 1997 ist eine Verfassung, die den hohen Standards des Europäischen Verfassungsrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts entspricht. Sie ist ein Kind des neuen Denkens, der neuen Orientierung.

Das Europäische Verfassungsrecht ist ab der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts in eine neue Phase eingetreten: Diese Phase ist anthropozentrisch geprägt, d.h. das Verfassungsrecht sieht den Menschen im Mittelpunkt, seine Würde, seine Autonomie und seine Freiheit.<sup>1</sup> Der Staat ist für Menschen da, nicht der Mensch für den Staat. Dieses neue Motto ist Leitbild für die modernen Dokumente des europäischen Konstitutionalismus, wie sie sich in der Europäischen Charta der Grundrechte widerspiegeln.<sup>2</sup> Diese Grundhaltung ist auch in der polnischen Verfassung von 1997 verwirklicht: Die Grundrechte des Menschen sind von höchster Wichtigkeit. Dies ist eng verbunden mit dem Konzept des Rechtsstaates, der in modernen Auffassung eine neue Dimension erhalten hat: Rechtsstaat bedeutet nicht nur die Bindung der Exekutive an das Gesetz, sondern insbesondere die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung, an die rechtliche Grundordnung, die den Staat konstituiert, die aber auch die für Staat und Gesellschaft verbindlichen Werte normativ festlegt.

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Arnold, Interdependenz im europäischen Verfassungsrecht, in: Essays in Honour of Georgios I. Kasimatis, Athen, Brüssel, Berlin, S. 733 - 751, insbesondere 736 - 739.

<sup>2</sup> Vgl. die Preamble der Charta: Preamble 2. Abschnitt

---

Der Schutz des Individuums als zentrale Aufgabe der Verfassung, die Verankerung der Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung der Demokratie und des Sozialstaates sind die internen Dimensionen des heutigen Verfassungsrechts, zu der die externe Dimension hinzutritt: der moderne Staat wie Polen ist ein offener Staat, d.h. er orientiert sich an den Normen der Staatengemeinschaft, des Völkerrechts und, als Mitglied der Europäischen Union, an der supranationalen Rechtsordnung. Diese letztere Dimension ist Thema der heutigen Überlegungen.

2. Grundlage des Verhältnisses der staatlichen Verfassung zum Recht der Europäischen Union sind diejenigen Vorschriften der Verfassung, die die Öffnung des Staates nach außen vollziehen, zum einen die das Völkerrecht als solches betreffenden Vorschriften, zum anderen aber in besonderer Weise die so genannten Integrationsnormen. Artikel 90 der polnischen Verfassung, ergänzt durch Art. 91, ist eine solche Integrationsnorm. Wir müssen den Text dieser Integrationsnorm analysieren und dabei deren Interpretation durch das polnische Verfassungsgericht in Augenschein nehmen, wie sie sich in mehreren wichtigen Entscheidungen manifestiert, darunter insbesondere in derjenigen vom 11. Mai 2005<sup>3</sup> betreffend die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union, eine Entscheidung, die zu wichtigen grundlegenden Fragen in dem Verhältnis zwischen EU und Polen Stellung nimmt. Dadurch können wir das juristische Verhältnis von Polen zur Europäischen Union charakterisieren.

3. Art. 90 der polnischen Verfassung bedeutet etwas Besonderes, etwas geradezu Revolutionäres, was seit Ende des zweiten Weltkriegs in westeuropäischen Verfassungen<sup>4</sup> verankert ist: die Öffnung der Souveränität des Staates und die Schaffung einer überstaatlichen Gewalt, die zahlreiche Sachbereiche in supranationaler Form europaweit regelt.

4. Art. 90 ist in seinem Text und in seinem funktionellen Inhalt eine Verfassungsvorschrift, die denjenigen der westeuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auch denjenigen der anderen neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa durchaus entspricht.

---

<sup>3</sup> 49/5/A/2005 ; Dz. U. Nr. 86, poz. 744.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Art. 23 I und 24 I des deutschen Grundgesetzes (GG), Art. 11 italienische Verfassung, Art. 93 spanische Verfassung, Art. 88-1 französische Verfassung; vgl. auch A. Albi, EU Amendments of the Central and Eastern European Candidate Countries, in: J. Ziller (Hrsg.), L' Euroanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l' Europe , Paris 2003, S. 39 - 52.

Die Formulierung dieses Textes orientiert sich zwar an der Terminologie des Völkerrechts und der klassischen Figur der internationalen Organisation, doch schließt dies keineswegs den neuen, besonderen Strukturtyp der supranationalen Organisation aus, wie sie die Europäischen Gemeinschaften, und, mit gewissen Einschränkungen, auch die Europäische Union darstellen.

Supranationalität<sup>5</sup> bedeutet in diesem Zusammenhang ein Dreifaches: (1) dass die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft einen eigenständigen, autonomen Rechtskörper, trotz ihres, historisch gesehen, von den Mitgliedstaaten „abgeleiteten“ Charakters, darstellt. Diese Rechtsordnung ist durch die Übertragung von nationalen Kompetenzen, von nationalen Hoheitsrechten (wie die Terminologie des deutschen Grundgesetzes in Art. 23 und 24 lautet) entstanden, die eine „Öffnung“<sup>5</sup> der bis dahin geschlossenen Rechtsordnung bedeutet. (2) Aufgrund dieser (relativen) Öffnung der staatlichen Souveränität ist weiteres Merkmal der Supranationalität die unmittelbare Geltung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft im innerstaatlichen Bereich, das von den Gemeinschaften erzeugt wird, infolge der geöffneten Staatlichkeit in den internen Rechtsbereich der Mitgliedstaaten ohne weiteres eindringt und dort seine normative Wirkung entfaltet, ohne dass es noch eines staatlichen Mitwirkungsaktes bedarf. (3) Und ein drittes Merkmal ist anzuführen: Der Vorrang des supranationalen gegenüber dem nationalen Recht. Inwieweit dieser Vorrang nach dem Verständnis des polnischen Verfassungsrechts reicht, wird noch später zu behandeln sein.

Legt man die Integrationsnorm, also Art. 90 der polnischen Verfassung in Verbindung mit dem Art. 91 aus, kommt man zum Ergebnis, dass diese Verfassungsvorschriften trotz der Verwendung einer traditionell-internationalrechtlichen Terminologie durchaus auch die genannten Aspekte der Supranationalität<sup>6</sup> umfassen. Dies ist ein Phänomen, das in zahlreichen westeuropäischen Verfassungsordnungen besteht und auch in dieser Weise von den Verfassungsgerichten dieser Staaten verstanden wird.<sup>6</sup>

Das polnische Verfassungsgericht akzeptiert die supranationale Grundstruktur des Gemeinschaftsrechts, erinnert aber an die völkerrechtliche Grundlage der Entstehung der Gemeinschaftsgewalt und die Kiindigungsmöglichkeit (die zumindest nach dem Entwurf einer Europäischen

---

<sup>5</sup> So die Definition durch das deutsche Bundesverfassungsgericht in der Solange 1 - Entscheidung, Sammlung (BVerfGE) Band 37, S. 271 ff., insbesondere S. 280.

<sup>6</sup> Vgl. R. Arnold, Die europäischen Verfassungsgerichte und ihre Integrationskonzepte, in: Festschrift für Friedrich Koja, Wien u.a. 1998, S. 3ff.

---

Verfassung besteht), um auszudrücken, dass die neu gewonnene staatliche Souveränität in gewisser Weise relativiert, aber nicht beseitigt ist. Das Verfassungsgericht weist darauf hin, dass Art. 90 und 91 der Verfassung nicht von „supranationalen Organisationen“, sondern nur von Internationalen Organisationen sprechen. Dies trifft zu, doch hat die Republik Polen mit dem Beitrittsvertrag auch die institutionelle Struktur der EG und damit - unabhängig von der Verwendung dieser Terminologie- die Strukturelemente der Supranationalität anerkannt.

## II.

1. Nach diesem kurze Blick auf die Integrationsnorm der polnischen Verfassung wenden wir uns nun weiteren Details in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs zu, der in wichtigen Urteilen diese und andere im Zusammenhang mit ihr stehende Verfassungsvorschriften ausgelegt hat.

2. Zunächst muss man bedenken, dass nicht nur in Polen, sondern auch in allen bisherigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen Verfassungsgerichte bestehen, sich diese primär als Hüter der nationalen Verfassung begreifen. Natürlich müssen sie die von der Verfassung ja selbst vorgesehene Öffnung zugunsten des internationalen Rechtes berücksichtigen. Die Verfassungsgerichte sind also Hüter der „geöffneten Staatlichkeit“ der nationalen Verfassung unter Berücksichtigung der Einwirkungen des supranationalen Rechts.

Das nationale Verfassungsgericht als höchster interner Interpret der Grundordnung eines Staates und einer Gesellschaft zielt darauf ab, einen Ausgleich zu schaffen zwischen Supranationalität auf der einen Seite und nationaler Identität auf der anderen Seite. Eine Gemeinschaft wie die Europäische Union kann nur auf der Basis eines solchen Gleichgewichts auf Dauer stabil existieren: Der zentralen, supranationalen Macht müssen als Vermittler und als Gegengewicht politisch und juristisch substantiell leistungsstarke Mitgliedstaaten gegenüber stehen. Es ist ganz im Sinne der Europäischen Verfassung, wie sie im Entwurf vorliegt und vielleicht realisiert werden wird, dass die Identität der Mitgliedstaaten ein wesentlicher Pfeiler der supranationalen Ordnung ist.<sup>7</sup> Identität bedeutet auch, wie dies die Europäische Verfassung ganz klar zum Ausdruck bringt, die Bewahrung der

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. I-5 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs.

eigenen nationalen verfassungsrechtlichen Grundstrukturen, Man kann dies allgemein auf das Verfassungsrecht ausdehnen und feststellen: Die nationale Verfassung in ihren Grundstrukturen muss gegenüber dem supranationalen Recht Bestand haben. Nur die Vielfalt der Verfassungsstrukturen in den Mitgliedstaaten kann zu einer echten Einheit im Rahmen der Europäischen Integration führen. Das Motto des Entwurfs der Europäischen Verfassung „Einheit durch Vielfalt“ ist auch hier, und in ganz besonderer Weise hier, anwendbar. Wir können also als Resümee zunächst feststellen: Das nationale Verfassungsgericht ist dazu berufen, den richtigen Ausgleich zwischen supranationalen Anforderungen und staatlichen, rechtskulturell bedingten Gegebenheiten zu suchen.

3. Das polnische Verfassungsgericht hat diese Aufgabe in sehr anerkannter Weise erfüllt:

Zunächst hat es das Prinzip der integritätsfreundlichen Auslegung des nationalen Verfassungsrechts in die Rechtsprechung eingeführt: Eine solche Interpretationsmaxime erlaubt es, das Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität und staatlicher Souveränität zu lösen, zumindest aber zu entschärfen.

Eine solche Interpretationsmaxime sollte extensiv verwendet werden, um Konflikte, die nach dem Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gelöst werden müssten, aber im Bereich des Verfassungsrechts nur schwer diesem Prinzip unterzuordnen sind, möglichst zu vermeiden.

Doch muss man sich im Klaren sein, dass diese Interpretationsregel, wie auch das polnische Verfassungsgericht betont, dann versagt, wenn der eindeutige und nicht anders interpretierbare Inhalt der nationalen Verfassung mit dem Gemeinschaftsrecht tatsächlich nicht vereinbar ist, und also auch nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar interpretiert werden kann. Dennoch muss man feststellen, dass das Prinzip der integritätsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts, ein sehr wirksames und flexibles Instrument des Ausgleichs zwischen supranationaler und nationaler Rechtsordnung darstellt.

4. Wenden wir uns nun aber einem doch etwas brisanterem Thema zu: Akzeptiert die polnische Verfassung den Vorrang des Gemeinschaftsrechts?

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist ein ungeschriebenes Fundamentalprinzip, das im Entwurf der Europäischen Verfassung nunmehr ausdrücklich formuliert wird.

Dieses Prinzip ist schon sehr früh, bereits zu Beginn der Existenz der Europäischen Gemeinschaften vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg als ein Grundelement in der Europäischen Verfassungsordnung entwickelt worden. Die Entscheidung *Costa/ENEL*<sup>8</sup> aus dem Jahr 1964 hat dies bereits mit Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht. In der Entscheidung *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>9</sup> hat dann der Europäische Gerichtshof, ohne nähere Erklärung, sehr apodiktisch, den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes auch vor „jeglicher Art von Verfassungsrecht“ betont. Diese Feststellung wurde allerdings von den nationalen Verfassungsgerichten nicht im vollen Umfang akzeptiert: So hat das spanische Verfassungsgericht lange Zeit die These vertreten, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes nicht das spanische Verfassungsrecht erfasse.<sup>10</sup> Eine ähnliche Position hat die italienische Corte Costituzionale eingenommen:<sup>11</sup> Das supranationale Recht dürfe die Grundprinzipien der Verfassung und insbesondere die Menschenrechte nicht berühren. Demgegenüber hat aber das deutsche Bundesverfassungsgericht eine vermittelnde Position präsentiert: Es anerkennt im Verfassungsrecht, auch speziell im Bereich der Grundrechte, grundsätzlich den Vorrang des Gemeinschaftsrechts, jedoch nur unter dem Vorbehalt, dass der Grundrechtsschutz auf der EG-Ebene funktionell demjenigen des deutschen Grundgesetzes gleichwertig ist.<sup>12</sup> Dieses Modell der funktionellen Substitution hat sich als durchaus adäquat und praktikabel erwiesen. Es wurde dementsprechend im Jahre 2000 vom Bundesverfassungsgericht erneut bestätigt.<sup>13</sup> Weder das Maastricht-Urteil 1993<sup>14</sup> noch die jüngste Rechtsprechung haben hieran etwas geändert.

Blicken wir kurz nach Frankreich, so können wir auch dort feststellen, dass die Verfassung eine Grenze für die Integrationsentwicklung darstellt.

---

<sup>8</sup> EuGH Slg. 1964, S. 1251 ff., insbesondere S. 1269 ff.

<sup>9</sup> EuGH Slg. 1970, S. 1125 ff.

<sup>10</sup> STC 28/ 1991 und STC 64/ 1991.

<sup>11</sup> Entscheidungen Nr. 183/ 1973, 232/ 1989, 509/ 1995; vgl. auch G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, 4. Aufl. Padua 2004, S. 52 - 56.

<sup>12</sup> BVerfGE 73, S. 387.

<sup>13</sup> Beschluss vom 7.6.2000, 2 BvL 1/ 97.

<sup>14</sup> BVerfGE 89, S. 155 ff.



Diese Grenze ist dann erreicht, wenn es nicht mehr um eine bloße Beschränkung der Souveränität (*limitation de souveraineté*), sondern um eine echte Übertragung, einen „transfer“ von Souveränität geht.<sup>15</sup> Dann ist eine solche Integrationsentwicklung ohne Verfassungsänderung nicht möglich. Es zeigt sich allerdings, dass in Frankreich, wenn die Grenze der Verfassungsmaßigkeit erreicht war, durch Verfassungsänderung jeweils der politische Schritt vollzogen wurde, so etwa bei Gründung der EU.<sup>16</sup> Doch hat auch diese verfassungspragmatische Reaktion vor nicht allzu langer Zeit ihre Grenze im Nein der französischen Bevölkerung zur vorgeschlagenen Europäischen Verfassung gefunden.

Wir können also feststellen, dass die europäischen Verfassungsgerichte, soweit sie sich mit dieser Fragestellung befasst haben, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als einen „absoluten Vorrang“ akzeptieren, sondern nur als einen „relativen Vorrang“, der Einschränkungen unterliegt.

Wird die Verfassung eines Staates als Ausdruck einer normativen Identifikation begriffen, ist es sogar symptomatisch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dass sie hier eine Grenze zwischen supranationaler Macht und nationaler Verfassungsidentität sehen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass dies auch zu der Identitätsklausel des Entwurfes einer Europäischen Verfassung<sup>17</sup> geführt hat, die den Kern der nationalen Verfassungsstaatlichkeit als unberührbar anerkennt.

In ähnlicher Weise wie ein Teil der Verfassungsgerichte der bisherigen EU-Mitgliedstaaten hat das polnische Verfassungsgericht den Vorrang des EG-Rechtes vor dem eigenen Verfassungsrecht verneint, um Art. 8 Abs. 1 der Verfassung zu wahren, der der polnischen Verfassung den höchsten Rang in der innerstaatlichen Normenhierarchie einräumt.

Dabei wird aber anerkannt, dass in der polnischen Rechtsordnung sowohl staatliches als auch EG-Recht zugleich normative Wirksamkeit besitzt. Beide Rechtsordnungen sollen miteinander im Einklang stehen. Dabei hilft die schon erwähnte integrationsfreundliche Auslegung des Verfassungsrechts. Doch sei aber auch umgekehrt, so betont das Verfassungsgericht, seitens der EG-Organen eine mitgliedstaatsfreundliche Verhaltensweise unerlässlich, die gerade in

---

<sup>15</sup>Vgl. dazu R. Arnold (FN 6).

<sup>16</sup> Durch die Einfügung eines eigenen Abschnittes über die EU in die französische Verfassung, der in Art. 88-2 Kompetenzübertragungen ausdrücklich erlaubt.

<sup>17</sup> Vgl. oben FN 7.

---

der Beachtung des Kerns der nationalen Verfassungsordnung besteht.

Die Grenzen des Vorrangs des EG-Rechts werden vom polnischen Verfassungsgericht klar dargelegt: der Wesensgehalt eines Grundrechts darf durch das EG-Recht nicht verletzt werden und es muss bei Einschränkung einer Norm des Polnischen Verfassungsrechts durch das EG-Recht ein „Mindestmafi“ an Inhalt dieser Verfassungsnorm verbleiben. Mit anderen Worten: Der Identitätskern der Polnischen Verfassungsordnung muss gegenüber der Einwirkung des EG-Rechts Bestand haben.

Diese Sicht entspricht der von Art. 8 Abs. 1 der Verfassung festgelegten hierarchischen Stellung des Verfassungsrechts als oberste Rechtsquelle des polnischen Rechtes.

Mit dieser Konzeption des Verfassungsgerichts zeigt sich eine gewisse Parallele zur Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes sowohl in der Entscheidung Solange II (aus dem Jahre 1986)<sup>18</sup> als auch, was den Gesamtkontext von Verfassungsordnung und Souveränität betrifft, zu der Maastricht Entscheidung des Jahres 1993.<sup>19</sup>

Dem Anliegen des Verfassungsgerichts, über die Souveränität des Polnischen Staates auch als Mitgliedstaat der Europäischen Union zu wachen, kommt in dieser Rechtsprechung zum Ausdruck, ein Anliegen, das auch der Entwurf einer Europäischen Verfassung mit seiner Bestimmung über die Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten verfolgt.

Die gleiche Zielrichtung hat die Interpretation des Art. 90 der polnischen Verfassung durch das Verfassungsgericht insoweit, als es ausschließt, dass aufgrund der Verfassung „Kompetenzen von substantiellem Gewicht übertragen (werden), infolge deren Preisgabe die Republik Polen nicht mehr als ein souveräner und demokratischer Staat fungieren könnte“.

### III. Konklusion

Die Republik Polen hat durch ihren Beitritt zur Europäischen Union alle Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaats erworben. Wieweit diese reichen, ergibt sich aus dem EG- und EU-Vertrag selbst.

Die Einwirkung des Gemeinschaftsrechts kann zu einer Kollision oder gar zu einem Konflikt mit der polnischen Verfassung führen. Soweit wie möglich

---

is BVerfGE 73, S. 339 ff.

w BVerfGE 89, S. 155 ff.

---

solli dies durch den Einsatz des Instruments der integrationsfreundlichen Auslegung vermieden oder gemildert werden. Ist dies nicht möglich, so wird einerseits der Vorrang des Gemeinschaftsrechts anerkannt, andererseits muss die verfassungsrechtliche Identität des Staates gewahrt bleiben. Art. 8 Abs.1 der polnischen Verfassung bildet in dieser Hinsicht eine Grenze für die Wirkung des supranationalen Rechts. Auch die Gemeinschaft muss die Wahrung dieses staatlichen Identitätskerns berücksichtigen, hierzu ist sie aus dem Prinzip der Loyalität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet.

Wird der Identitätskern der Verfassungsordnung gewahrt, bleibt auch die staatliche Souveränität intakt. Sie ist, eine Konsequenz der Europäischen Integration, bis zu einer gewissen Grenze relativiert. Dennoch bleibt sie bestehen und manifestiert sich letztlich sogar in der Möglichkeit eines Austritts aus der Europäischen Union, was im Entwurf der Europäischen Verfassung vorgesehen ist.<sup>20</sup> Es ist klar, dass die Republik Polen als Mitgliedstaat der Europäischen Union ihre europäischen Verpflichtungen voll erfüllen will und wird und dass die Frage des Austritts weder juristisch noch politisch eine Rolle spielt.

Insgesamt betrachtet, kann die verfassungsrechtliche Position Polens gegenüber der Europäischen Union als sehr positiv eingeschätzt werden. Sie ist durch das Bemühen gekennzeichnet, den rechten Ausgleich zwischen Supranationalität und staatlicher Souveränität zu finden.

#### STRESZCZENIE

Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej zaakceptowała bezpośrednio obowiązek oraz pierwsze prawo ponadnarodowe w swoim wewnętrznym porządku prawnym. Polski Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie dotyczącym prawa unijnego uznał szczególne atrybuty tego autonomicznego porządku prawnego, ale zakwestionował jego pierwszeństwo przed Konstytucją RP, która zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

Takie stanowisko koresponduje z tendencją orzecznictwa sądów konstytucyjnych w niektórych innych państwach członkowskich oraz znajduje potwierdzenie w jeszcze nieratyfikowanym Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Traktat Konstytucyjny ma bowiem gwarantować zachowanie to -

---

<sup>20</sup> Vg. Art. 1-60 des Verfassungsentwurfes.

---

samo ci pa stw członkowskich, której elementami, zgodnie z definicj traktatow , s podstawowe struktury porz dku konstytucyjnego pa stw członkowskich.

Polski Trybunał Konstytucyjny rozwi zał równie zasad prawnowspólnotowej wykładni, w celu eliminacji, o ile to mo liwe, kolizji prawa konstytucyjnego z prawem ponadnarodowym.

Polskie prawo konstytucyjne, w interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, odpowiada wymaganiom prawa wspólnotowego. Jednocze nie w wykładni tej widoczne jest d enie do zachowania konstytucyjnoprawnego rdzenia to samo ci pa stwowej.

## Die Verfassung als schöpferisches Werkzeug des politischen Lebens: die grundlegenden Entscheidungen

### ABSTRACT

Die Verfassungen definieren die Rahmenbedingungen des politischen Lebens, einschließlich der Spielregeln der politischen Parteien. Das Regelwerk ist selten, jeder Partei oder politischer Bewegung gegenüber, völlig neutral. Es wird überhaupt dem Ziel nicht zugestrebt. Es gibt Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland, die die Parteien nicht zulassen, die vom Verfassungsgerichtshof als undemokratisch und verfassungswidrig eingestuft worden sind. Es gibt eine Reihe von Staaten, deren politische Spielregeln gegen kleine politische Parteien oder aber gegen neue politische Formationen systematisch negativ auswirken und es gibt auch Verfassungen, die ganz offen zum Vorteil der einen oder anderen ethnischen Gruppe auswirken.

Die Gesetzgebung, darunter auch die Grundgesetze, gehört zu den Aufgaben der legislativen Gewalt, den Aufgaben des Parlaments. Die gewählten Vertreter des Volkes befinden sich dadurch in der bevorzugten und einzigartigen Lage sich selbst und ihren Parteien günstige Spielregeln schenken zu können. Sie haben nicht nur die Möglichkeit die Spielregeln schöpferisch zu verändern; sie können auch gegebenenfalls die Spielregeln neu gestalten.

Das Ziel dieses Vortrags ist, drei grundlegende verfassungsmafiige Entscheidungen, die nach der Wende auf die Tagesordnung mehrerer zentral- und osteuropäischer Länder eingedrungen sind, zu schildern und deren Konsequenzen zu schätzen:

1. Die Entscheidung für oder gegen reine Proportionalität.
2. Die Entscheidung für oder gegen das britische oder das französische Wahlsystem.
3. Die Wahl zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus.

Es geht den Aposteln der reinen Proportionalität darum die im Wahlsystem Sperrmechanismen zu minimieren damit alle Parteipräferenzen auch auf parlamentarischer Ebene vertreten werden. Eine Partei, die zwei Prozent der Stimmen bekommt, sollte auch von zwei Prozent der Abgeordneten vertreten werden. Ihre Gegner neigen dazu gewisse Sperrklauseln zu begründen, zum Vorteil nicht nur der eigenen Partei sondern auch der nachhaltigen Demokratie, und haben sich erfolgreich gegen die scheinbar zwingende Logik der reinen Verhältniswahl gewehrt. Auch Polen und Rumänien, die ein bisschen später als ihre Nachbarn auf die zunehmende politische Fragmentierung reagiert haben, praktizieren jetzt allerlei Sperrklausel angeblich um einen Rückrutsch in Weimarer Verhältnisse zu verhindern. Damals, in der Weimarer Republik und in diesem Teil Europas wo die Weimarer Verfassung als Vorbild diente, gab es in der Tat so viele Parteien, darunter eine große Anzahl kleiner Parteien, dass die Regierungen nur selten über stabile parlamentarische Mehrheiten verfügten. Die politische Fragmentierung der Zwischenkriegsjahre sollte, laut mancher Historiker, sogar zum Scheitern der ersten Demokratiewelle Osteuropas beigetragen haben.

Die Einführung des britischen oder französischen Wahlsystems würde noch stärker auf die Anzahl der politischen Parteien auswirken. Das erklärte uns schon in den fünfziger Jahren der berühmte französische Politikwissenschaftler Maurice Duverger. „Wer Proporzahlen sagt, sagt Mehrparteiensystem; wer Mehrheitswahlen sagt, sagt Zweiparteiensystem“, lautet sein Gesetz, einige der wenigen universellen Generalisierungen der Politikwissenschaft. Es gibt zwei verschiedene Gruppen von Mehrheitswahlen. In Großbritannien zum Beispiel wird der Kandidat als Sieger erkoren der mehr Stimmen als die anderen Kandidaten im Wahlkreis bekommt. In Frankreich dagegen geht es um die absolute Mehrheit, also um 50% oder mehr der abgegebenen Stimmen. So weit kommt man normalerweise nicht ohne weiteres. Die Wahlen finden deshalb in zwei Etappen oder Runden statt; eine erste Runde um festzustellen welche die führenden Kandidaten sind und eine zweite Runde mit den zwei Spitzenkandidaten. Großbritannien ist ein Zweiparteiensystem; Frankreich ist aber ein Mehrparteiensystem geblieben. Keine der neuen Demokratien Osteuropas hat sich bis jetzt total zu Mehrheitswahlen bekennt. Es gibt aber Länder wie Ungarn und Litauen die versuchen mit parallelen Wahlsystemen zu Recht zu kommen, mit Ergebnissen die Duvergers Gesetz in Frage stellen.

Der in Spanien geborene aber seit langem in den Vereinigten Staaten tätige Politologe, Juan Linz (Yale), singt seit Jahrzehnten das Lob des Parlamentarismus, nicht nur aus der ideologischen Überzeugung sondern auch aus der aufrichtigen Eifer eines Sozialwissenschaftlers seine Forschungsergebnisse zu verbreiten. Er ist besonders beeindruckt von der Problemlösungsfähigkeit der parlamentarischen Staaten und an dem Dualismus und der Zweigleisigkeit des Präsidialismus frustriert. Das von Linz angesprochene Thema hat eine Vielfalt von Dimensionen. Ich werde mich ausschließlich auf eine der vielen Dimensionen konzentrieren, nämlich die Frage ob der Semi-Präsidialismus - wie laut Linz zu erwarten ist - im Vergleich zum Parlamentarismus höheres Konfliktpotential hat. Ich kann mich in diesem Zusammenhang auf eine empirische Untersuchung im Zentral- und Osteuropa von, Dr. Thomas Sedelius, einem meiner ehemaligen Doktoranten, der neulich promoviert wurde.

#### STRESZCZENIE

Konstytucje tworzą normy prawne dla życia politycznego, m.in. poprzez regulacje dotyczące partii politycznych. Regulacje te nie są neutralne dla funkcjonowania partii, gdyż np. mogą oddziaływać negatywnie na partie małe lub nowopowstałe, bądź preferować określone grupy etniczne.

Funkcja ustrojodawcza należy do parlamentu, w którego skład wchodzi przedstawiciele Narodu, bądź cyfrowo nie członkami partii politycznych. Znajdują się oni w uprzywilejowanym położeniu, gdyż mogą zmienić przepisy konstytucji na korzyść własnych ugrupowań politycznych. Celem wykładu jest przedstawienie trzech podstawowych dylematów, które powinny zostać rozstrzygnięte na gruncie każdej konstytucji: 1. Decyzje za lub przeciwko systemowi proporcjonalnemu; 2. Decyzje za lub przeciwko systemowi brytyjskiemu lub francuskiemu; 3. Wybór pomiędzy systemem parlamentarnym a prezydenckim.

Zwolennicy systemu proporcjonalnego chcą osłabić wszelkie progi wyborcze po to, by każda partia, ciesząc się jakimkolwiek poparciem społecznym, była również obecna w parlamencie. Polska i Rumunia, na tle swoich siedów, stosunkowo późno wprowadziły progi wyborcze w celu uniknięcia sytuacji politycznej znanej z Republiki Weimarskiej.

Wprowadzenie brytyjskiego lub francuskiego systemu wyborczego oddziaływałoby jeszcze silniej na liczbę partii politycznych w parlamencie, zgodnie z maksymą Maurice Duverger'a, że „Mówiąc system proporcjonalny, mówimy system wielopartyjny. Mówiąc wybory większościowe, mówimy system dwupartyjny”.

Do tej pory żadna z nowych demokracji Europy Wschodniej nie zdecydowała się na pełny system większościowy.

---

# DYSKUSJA

---



Najpierw chciałbym odnieść się do bardzo interesującego, ciekawego referatu pana prof. Arnolda. I mam jedno tylko pytanie, które nie jest polemiką z tym, co pan profesor powiedział, ale które od pewnego czasu bardzo mnie interesuje. Pan profesor bardzo ciekawie mówił o relacjach między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym - krajowym. I mówił Pan Profesor także o wpływie czy wpływach prawa międzynarodowego nie tylko na relatywizację, ile - jak rozumiałem - na przekształcanie pojęcia suwerenności. Mam taką uwagę. Istnieje zjawisko naturalnej kolejności rzeczy pomijane przez konstytucjonalistów, bo nie mieści się w materii prawa konstytucyjnego, mianowicie wpływ na pojęcie suwerenności, na suwerenność współczesnego państwa czegoś, czego nie nazwałbym prawem, na przykład decyzji Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy decyzji Banku Światowego. Znamienny socjolog niemiecki prof. Ulrich Beck twierdzi, że gospodarki ponad 1/3 państw na świecie, państw, jak podkreśla suwerennych, w istocie rzeczy znajdują się pod nadzorem Międzynarodowego Funduszu Walutowego. I to, powtarzam, nie jest zagadnieniem dla konstytucjonalistów, ale mnie się wydaje - być może mam błędne przekonanie - że coś, co nie da się nawet typizować jako przepisy prawa, ma kolosalny wpływ, zwłaszcza dzisiaj, w epokę, kiedy powstaje coś, ujęty zwrotu w tej chwili w Polsce przynajmniej dla niektórych ludzi prawie szatańskiego, ale powstaje coś jako kosmopolityczne, ponadliberalne państwo narodowe. Państwo się przekształca, więc się i suwerenność się przekształca i nie tylko pod wpływem przepisów prawa międzynarodowego. Pytam więc, czy obok, jak Pan Profesor szczegółowo mówił, prawa Wspólnot Europejskich, Prawa Unii Europejskiej, oddziałują na suwerenność państw inne zjawiska?

Co do referatu pana prof. Stena Berglunda mam dwie tylko uwagi, włącznie dotyczącej Europy środkowej. Pierwsza to kwestia systemu wyborczego. System proporcjonalny czy system większościowy? Wydaje mi się, że w Europie chyba do tego zagadnienia podchodzi się, przede wszystkim w sposób dogmatyczny. Anglosasi, (zwłaszcza Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) podchodzi do tego bardzo pragmatycznie, natomiast system większościowy jest systemem niesprawiedliwym, co jest oczywiste, ale zapewnia, a przynajmniej zapewniał, jak skuteczność rządów. Jeśli chodzi o proporcjonalność, czy ona doprowadza do rozbicia partyjnego? Byłoby to ciekawe przedzielić włącznie na przykładach państw Europy środkowej tych krajów, które po 1989 roku rozpoczęły proces transformacji ustrojowej. Na przykład na Węgrzech, jak wiadomo, wybory do Zgromadzenia Państwowego kombinacją systemu większościowego i systemu proporcjonalnego. I włącznie, nie twierdzę, że rezultatem przyjęcia tego systemu jest przepełnienie spo-

lecze stwa w gierskiego tzn. dokładnie podział na dwie grupy, ale w ka dym b d razie politycy w gierscy maj chyba obecnie niezle zmartwienie. Ono mo e by oczywi cie zmartwieniem w przyszło ci polityków innych krajów Europy rodkowej, bo społecze stwo jest jakby przepołowione, tzn. jest bardzo silna lewica i jest bardzo silna prawica, i wła ciwie mo na powiedzie , e mi dzy tymi partiami (przynajmniej w tym momencie) nie istnieje mo liwo jakiego ponadpartyjnego porozumienia, cho zakłada mo na i zało y mo na, e jaka racjonalno kieruje post powaniem polityków.

Kolejna sprawa. Je eli chodzi o niebezpiecze stwa gro ce krajom Europy rodkowej przechodz ych transformacj , o których wspominał w swoim referacie pan prof. Berglund. Przypomn bardzo interesuj ce tłumaczenie artykułu prof. Stevena Holmsa zamieszczonego chyba w czerwcowym czy lipcowym numerze „Pa stwa i Prawa” z 1993 roku. Prof. Holms - mo na si zastanawia , czy słusznie czy niesłusznie - uznał , e jednym z najwi kszych niebezpiecze stw, jakie gro Europie rodkowej, jest w istocie rzeczy delegitymizacja parlamentu, tzn. skompromitowanie si legislatywy. Jest rok 2006, mnie si wydaje, e w mi dzyczasie, nie tyle praktyka konstytucyjna, ile ycie rzeczywicie potwierdza niektóre obawy pana prof. Holmsa.

Mam jedno pytanie do pana prof. Berglunda, który powiedział, e według niego systemy semiprezydencie to takie systemy - mo e ja le zrozumiałem - w których prezydent wła ciwie nie chce przejawia wi kszej aktywno ci, tzn. prezydent jest bardziej neutralnym czynnikiem, takim bardziej notariuszem konstytucji. Mnie si wydaje, e za system semiprezydencie mo na na przykład, przy całej niedoskonało ci tego okre lenia, uznawa system V Republiki Francuskiej. Pomijaj c ju twórc V Republiki, pierwszego prezydenta de Gaulle'a, to prezydent Francois Mitterrand raczej nie wyst pował w charakterze notariusza konstytucji, ale mo na powiedzie był bardzo, bardzo aktywny. Inaczej to wygl da w krajach postsocjalistycznych, na przykład twierdzenie, e Rosja czy Ukraina maj system prezydencki, ma tyle samo zwolenników co przeciwników. Je eli chodzi o system prezydencki czy system Stanów Zjednoczonych, czy jaki inny system, którego nie znamy, to za le y od punktu odniesienia.

Prof. Dr. Rainer Arnold - odpowied

Wenn ich gleich zu Ihrer ersten Frage, die an mich gerichtet war, kurz Stellung nehmen darf. In der Tat die Souveränität eines Staates ist ja vielfachen Einwirkungen ausgesetzt. In unserer Zeit, die wir gerne mit einer Zeit der Globalisierung bezeichnen, ist die Bindung nicht nur des Völkerrechts sondern auch durch faktische Einflüsse des Auslands oder überstaatliche internationale Institutionen sehr evident. Wenn die Weltbank oder die internationalen

---

Finanzierungsinstitute nun Projektförderern verteilen, dann kann es sein durchaus, dass Einfluss genommen wird auf die interne Entscheidung und Durchführung ganz wesentlicher Vorhaben. Das ist, ich meine durchaus, ein, sagen wir ein Aspekt, diese Relativierung. Ich glaube Souveränität ist ja auch ein Begriff, der zwar dem Staatsrecht oder sagen wir ein Basisbegriff unseres Staatsrechts ist. Ich bin nicht sicher, ob er rein juristisch erfasst werden kann, ist ja ein historisch sehr wandelbarer Begriff, ein Qualitätsbegriff, der von, sagen wir, Entwicklungen abhängig ist, und wir müssen auch die Frage stellen natürlich, ob irgendwo eine Grenze ist. Wenn sie überschritten wird, kann man vielleicht nicht mehr die Souveränität als solche konstatieren. Ich meine, dass im Laufe der Völkerrechtsgeschichte der klassische Begriff der Souveränität, der ja im 16. Jahrhundert entstanden ist, ja sich wesentlich gewandelt hat. Das ist bekannt, dass das Aufkommen internationaler Organisationen, die Globalisierung oder sagen wir die Internationalisierung der Aufgaben bringt immer eine Verminderung der Bedeutung staatlicher Souveränität mit sich bringt, die das 20. Jahrhundert hat sicherlich mit der Begründung des Gewaltverbotes durch die Vereinten Nationen nach dem Ende des 2. Weltkrieges etwas fortgesetzt, was der Völkerbund ja begonnen hatte, aber was damals nur im Ansatz wohl oder eine Einschränkung dieses Rechtes *jus ad bellum* war, das ja als der Kern der klassischen Souveränität angesetzt wurde, heute ist das ganz anders, aber ist die Verpflichtung international so groß, dass in vielen Gebieten in der Verteidigung, in der Ökonomie, in der privaten oder in der staatlichen Ökonomie, so möchte ich das bezeichnen, natürlich sehr stark Relativierung der Souveränität zu betrachten sind. Ich glaube diese internationalisierte Souveränität ist, oder es geht noch ein Stück weiter, wenn wir nur die supranationalisierte Souveränität zu zählen ansehen und ich glaube sogar, dass eine Zeit lang man berechtigterweise Zweifel haben durfte, ob die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch souverän sind. Die Verfassung, dieser Entwurf der Verfassung, der ja ungewiss ist, wir wissen noch nicht, ob er realisiert ist, aber er ist sensibel gegenüber diesen neuen Entwicklungen, interessanterweise entstand ja auch wesentlich aus der Feder eines ehemaligen französischen Staatspräsidenten, wenn gleich eines sehr aufgeklärten, national sehr aufgeklärten Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing aber er bringt eigentlich ein Stück vielleicht Souveränität zurück, nämlich die Betonung der Identität. Wir haben das jetzt schon, wir haben eine Vorschrift im Vertrag der Europäischen Union, aber an relativ versteckter Stelle, die schon sagt, die Identität den Mitgliedstaaten wird garantiert, sehr karg, sehr einfach wird das gesagt. Aber in der neuen, in diesem Entwurf der europäischen Verfassung wird das ziemlich an die Spitze gestellt, noch vor dem Vorrang, ist der Vorrang diese Identitätsklausel fünf- oder sechsmal ein bisschen geändert. Sie erklärt was das ist, unter anderem auch die Grundstrukturen einer Verfassungsordnung und das ist etwas Neues

erstens, zweitens ist, wird, was immer bestritten war bisher: das Austrittsrecht aus der Europäischen Union festgelegt. Ob das faktisch vollziehbar ist, ist auch eine andere Frage, und man sagt ja auch, es sei aus anderen Gründen eingeführt worden um möglichen schwierigen Kandidaten damit ist Polen natürlich keineswegs gemeint, zu drohen indirekt. Ihr könnt ja austreten, wenn ihr nicht mehr aushaltet bei uns, so ungefähr. Aber ich meine, ich will damit sagen man ist sensibel geworden, auch in Bezug auf dieses doch wichtige Gleichgewicht zwischen Supranationalität und staatlicher oder sogar regionaler Identität. Ja soweit sind sie noch viele noch mal auch auf viele Ihrer Fragen konkret zurückzukommen. Viele außerjuristische Gegebenheiten, Faktizitäten, die diesen Begriff, der juristisch oder außerjuristisch zugleich ist, die diesen Begriff beeinflussen. Wir können nie ganz feststellen, und, zum Schluss darf ich noch mal sagen die Französer, die an einem engen Souveränitätsbegriff festhalten. Da ist der Artikel drei, in der französischen Verfassung, also jetzt in der fünften Republik festgelegt, oder nein, nein das heißt wird erwähnt, aber ist natürlich das ein großer verfassungsrechtlicher Block oder, oder sagen wir ein Schlüssel zum französischen Staatsverständnis und er wird in vielfacher Weise natürlich durch das supranationale Rechte in Frage gestellt und relativiert. Und da hat der französische Verfassungsrat dieses Vorne gefunden, wir dürfen die Souveränität einschränken, aber sie nicht übertragen auf andere und sie wurde übertragen in Maastricht im Vertrag. Sie wurde übertragen jetzt oder sie wäre übertragen worden, das glaubte man jedenfalls durch die Verfassung. Das heißt man hat dann aber die französische Verfassung geändert und ein Sonderkapitel Europäischer Union hineingeschrieben. Der Souveränitätsbegriff ist damit aber eigentlich von der Verfassung selbst beseitigt worden. Denn die Souveränität nach französischem Verständnis sollte ja eine unhaltbare Souveränität sein. Man hat die Teilung der Souveränität in der Verfassung geschrieben und gesagt jetzt ist alles in Ordnung, So wird immer mehr relativiert. Aber das ist eine Anpassung an die moderne Zeit. Ich persönlich stehe positiv der Entwicklung gegenüber. Aber ich will trotzdem an diesem meinerseits Wichtigen ein Gleichgewicht haben. Im Rahmen der supranationalen Gemeinschaft. Ich war etwas zu lang, ich weiß.

Prof. Dr. Sten Berglund - odpowied

Ja also zuerst dann, zu den Mehrheitswahlen, wie ich verstehe ein Land sein so genanntes Gesetz als was Allgemeingültiges, was Generelles und ich würde behaupten, dass es mehrere Ausnahmen geben und wer den Mut hat Universalgesetze einzuführen, muss damit rechnen, dass jede Ausnahme zu einer Revision des Gesetzes führt. Also in Litauen wirkt das also bis jetzt doch jedenfalls nicht so wie man hatte erwarten sollen, wenn Mehrheitswahlen im-

mer zu einer kleineren Anzahl von Parteien führt. Hier kann ich unter anderen an mehrere Artikel von Allges Krupalicius hinweisen. Es gab auch in der norwegischen Zeitschrift wie Politikwissenschaft einen Artikel zum selben Thema vor einigen Monaten. Es ging dann um die Ukrain , und der Grund soli angeblich sein, dass Mehrheitswahlkreise für lokale Persönlichkeiten besonders interessant sind und diese Leute haben dann überhaupt keine Lust sich an eine der großen Parteien anzuschliessen. Dann weist auch die Frage oder zu den semipräsidentialen Systemen und Sie hatten mich also nicht missverstanden, ich dachte tatsächlich dass es wenig, und das ist ja eigentlich selbstverständlich, dass es wenig Intraexekutivkonflikte gibt, denn der Präsident sich benimmt, als ob er innerhalb eines parlamentarischen Systems tätig wäre. Und sagt er weiter das es wenige Konflikte gibt, in den Teilen, wo der Präsident und Mehrheitsfraktion im Parlament die selben ideologischen Ausgangspunkte vertreten und das ist ja auch eigentlich ganz selbstverständlich. Ausserdem sagte ich wohl, dass Kohabitation, also die Lage, den Präsident und Parlament in verschiedenen Richtungen ziehen, immer problematisch ist innerhalb Präsidentsystemen.

Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz

Mam jedno pytanie do pana prof. Arnolda. Czy my wiemy, dlaczego twórcy Ustawy Zasadniczej z 1949 roku zasad pa stwa prawnego odnie li tylko do systemu landów i w tym przepisie, który odnosi si do landów, jest ta zasada zawarta, natomiast w ogólnej charakterystyce pa stwa jest mowa tylko o pa stwie socjalnym, federalnym, ale nie ma mowy o pa stwie prawnym? Czy to była jaka wiadoma idea twórców tej uasi-konstytucji, by odda pierwsze stwo tym wła nie zasadom pa stwa socjalnego i federalnego i czy współczesna linia wyst puj ca chyba w wi kszo ci doktryny niemieckiej, jak gdyby pozbawi znaczenia to rozwizanie w systematyce konstytucji, jest zgodna z wol twórców ustawy zasadniczej?

Prof. dr hab. Eugeniusz Zwierzchowski

Ja mam pytanie do pana prof. Berglunda, który o mielił mnie do zadania tego pytania, poniewa przyznał si , e jest politologiem. Otó mniej wi cej od ko ca lat 60. mówi si generalnie w literaturze zachodnioeuropejskiej o bi polaryzacji układów partyjnych. Ale mnie nie chodzi o samo zjawisko bipolaryzacji, bo to si obserwuje w ró nych pa stwach i jest to zjawisko stałe. Trudno tutaj dyskutowa . Mnie interesuje kwestia horyzontu tej bipolaryzacji. Inny jest horyzont, kiedy z kadencji na kadencj okre lony układ ulega zmianie, inna opcja polityczna dochodzi do władzy, co oznacza, e ta opcja, która cztery czy pi lat temu zdobyła władz , zu yła si pod wzgl dem ka-

---

drowym i pod wzgl dem innowacyjnym i programowym. A inne jest zjawisko bipolaryzacji, która ma dłuższy horyzont czasowy dwóch kadencji, co w państwach zachodnioeuropejskich współcześnie się obserwuje, o ile się orientuje, to jest podobnie w państwach skandynawskich. Otóż chodziło mi o wyjaśnienie, jakie przyczyny powodują te krótkie perspektywy układu bipolarnego? Upłynęły cztery lata, przychodzą nowi ludzie, czy ta orientacja pod względem programowym, jak w Polsce określamy, zaczyna się „od ciany do ciany”? Dłuższa perspektywa układu bipolarnego jest chyba zdrowsza?

Prof. Dr. Rainer Arnold - odpowiedź

Ihre Frage, Herr Prof. Sokolewicz ich glaube also, bin überzeugt, dass man nicht aus der ausdrücklichen Erwähnung des Rechtsstaatsprinzips bei Ihnen Artikel 28 Absatz 1 schliessen kann, dass eine ist eine etwa in dem Sozialstaat eine untergeordnete Rolle spielen würde, Sozialstaat wie wir im Artikel 20 auch finden. Im Gegenteil also 28 spricht ja von der Homogenität zwischen den Länderverfassungsordnungen und dem Bundesgrundgesetz oder der Bundesverfassungsordnung, setzt ja voraus ganz eindeutig, dass dort natürlich das Prinzip existiert. Im Übrigen ist natürlich im Artikel 20 Absatz 3 zentrales Stück des Rechtsstaatsprinzips beschriebennamlich die Bindung der Exekutive an das Gesetz und der Legislative an die Verfassung. Das Rechtsstaatsprinzip ist natürlich ganz zentral und das ist heute anerkannt in den 60, 70 Jahren erfolgten gewisse Diskussionen, dass sich der Sozialstaat nur in den Formen eines Rechtsstaates verwirklichen kann, dass hier keine Priorität anderer Prinzipien besteht. Ich meine sowohl Demokratie als auch Sozialstaat können ohne Rechtsstaatlichkeit nicht wirklich existieren und die Bindung an die Verfassung ist ja auch verschieden, das ist ja heute Kern des modernen Rechtsstaatsprinzips. Die Verfassungen geben Ausdruck einer grundlegenden Wertigkeit und das wird natürlich im Artikel 1 Absatz 3 für die Grundrechte z. B. zum Ausdruck gebracht. Also im Ergebnis ganz sicher ist hier keine Nachrangigkeit des Rechtsstaatsprinzips bezweckt worden, ich weiss jetzt nicht im Einzelnen, jetzt wie die Debatte gelaufen ist und das müsste ich nochmal nachlesen im Protokoll, aber ich glaube nicht, dass mit Sicherheit keine Absicht der nachrangigen Platzierung dahinter. Warum da jetzt gerade in 20 auch schon erwähnt ist, ja wahrscheinlich aus den logischen Gründen. Es schliesst sich kein konzeptioneller Hintergrund, also dem ist der Rechtsstaat heute, ich würde sagen, schon das zentrale Strukturelement, dass alle anderen überwölkt und über den Vorrang der Verfassung ja die Basis schlechthin der Verfassungsordnung ist. Ich meine doch im modernen Rechtsstaatstaatsprinzip stattfindende Verknüpfung von Grundrechtsschutz, Individuenschutz eben. Die herkömmlichen Elemente des Rechtssta-

---

ates haben wir heute eigentlich ich würde schon sagen auch in den deutschen Auffassungen einen vielleicht kann man sagen ein Siegeszug der Rechtsstaatlichkeit. So wird ja deutlich auch jedenfalls in der Konzeption, in Mitteleuropa der neuen Verfassungsrechtssprechungen besonders hervortritt. Es hat sicher ja nicht die Funktion, wie in Polen die Kleinverfassung war als państwo prawa die Basis und die Quelle für die Grundrechte war in einer Zeit, da es noch keine funktionierenden Grundrechte gab, aber das hat sicher auch beruhigt insofern, als mit der Verfassung von 97 ja als funktionable Grundrechte eingeführt worden sind, die auch über die Verfassungsrechtsgemeinsamkeiten gemacht werden können. Also würde ich das sagen.

Prof. Dr. Sten Berglund - odpowiedź

Ja, ich danke für die Frage, es ist eine gute und interessante Frage, ob ich die Antwort wirklich habe, das ist eine andere Sache. Ich möchte aber in diesem Zusammenhang einige Bemerkungen machen. Also ich habe mich ziemlich viel mit der politischen Soziologie beschäftigt und klar ist, dass Vieles passiert ist in Westeuropa seit den 60er Jahren. Die Konfliktlinien sind heutzutage nicht so deutlich wie sie früher waren und das trifft besonders zu den so genannten funktionellen Konfliktdimensionen, die mit Arbeit, Kapital, Klasse usw. zu tun haben. In diesem Teil Europas wurden ja diese Konfliktlinien rechts, links usw. durch den Kommunismus geprägt, durch die Kollektivierung der Landwirtschaft usw. Überlebt haben dagegen die kulturellen Konfliktdimensionen, aber die politische Landschaft in West- und Osteuropa ist, meiner Meinung nach, der Fuzzi. Was übrigens uns einen guten Grund gebe Mehrheitswahlen einzuführen, als das sagte ich, ja? Ihre Frage bezieht sich insbesondere auf die Bipolarität, ja? Eine Bipolarität kann es ja geben von Fali zu Fali. Ich würde annehmen, dass es für die Parteien, für die Kandidaten wichtig ist, denn Bipolarität macht es ja alles ein bisschen einfacher nicht wahr? Ja, danke.

Prof. dr hab. Kazimierz Działocha

Panie Przewodniczo, mam małą kwestię do pana prof. Rainera Arnolda, która w jaki sposób wiemy się z wymian zdań, która już nastąpiła mi dzięki kolegom Brodzkiemu a panem prof. Arnoldem. Moją wypowiedź, ma charakter terminologiczny. Pan Profesor w swoim referacie używa terminów Supranationalität, Supranationalrecht i podobnych. W języku polskim ich odpowiednikami są słowa: ponadnarodowo, ponadnarodowy, czasem mówi się supranarodowy. Chciałem zauważyć, Panie Profesorze, że w polskiej literaturze przedmiotu opisującej porządek organizacyjny i prawny UE, miejsce

---

pa stwa członkowskiego tej organizacji, niech tnie i coraz rzadziej u ywa si terminu supranarodowa czy ponadnarodowa organizacja w odniesieniu do prawa europejskiego. Z okre lonych wzgl dów ideowych, o których tutaj nie chc mówi , terminologia ta została u nas ostro zaatakowana. Powołuj c si na ide konstytucji narodowej, na zasad suwerenno ci, podstawow zasad konstytucji narodowej, zakwestionowano bardzo silnie odpowiednio czy niewła ciwe znaczenie przypisywane przekształceniom integracyjnym, które si w Europie dokonuj . Chciałem zapyta , Panie Profesorze, czy je eli widoczna jest taka dra liwo , nazwijmy j narodow , poslugiwania si wspomnianymi terminami, czy nie mo na by z tych terminów zrezygnowa , nie rezygnuj c z istoty rzeczy, co Pan czyni, prezentuj c trzy elementy i trzy cechy charakterystyczne poj cia Supranationalitdt? Czy du o stracimy na tym, co chcemy powiedzie , wyrazi ( chocia terminologia nie jest bez znaczenia), gdy zrezygnujemy z inkryminowanego społecznie w jakim stopniu terminu Supranationalitdt?

Prof. Dr. Rainer Arnold

Vielen Dank für die natürlich sehr wichtige Frage, den interessanten Beitrag, ja das wird ja Theologie, ist eine schwierige Sache. Wir haben ein paralleles Phänomen, das vielleicht noch gravierender ist als der Begriff Supranationalität, Das ist Verfassung, können wir die europaschen Verfassung Verfassung nennen ist etwas was die Briten etwas abschreckt, was die Franzosen hindert, was die Deutschen und die Bayern ebenso, voll hinter dem Dokument zu stehen, ist in der Tat die Bestrebung, das Ganze zu entsensibilisieren, indem man nicht den Begriff der Verfassung nimmt, sondern den Begriff sagen wir Grundwerk, oder Grundgesetz oder gar keins nichts Neues Reformvertrag. Und so ist es wohl auch mit Formen des supranationalen Rechts wobei ich sagen muss, das der Begriff supranational, der nicht immer mit dem lateinischen Wort übersetzt wird, sondern eben wird wörtlich übersetzt nadnarodnyj oder ponadnarodowy. Wir haben auch im deutschen Grundgesetz den Artikel 24 natürlich, und das ist ja fortgeführt worden im Artikel 33 der ja neu ist, das war zwischenstaatlich. Das heißt nicht supranational eigentlich, ich erkläre meinen Studenten, sie haben sich gewöhnt an dieses Wort, muss ich sagen, um gewisse Neuartigkeit zu beschreiben. Andererseits gibt `s innere Rechtsordnung. Wir können sie nicht unter Völkerrecht subsummieren jedenfalls nicht unter das klassische, Man kann sagen, gut das ist auch in den internationalen Organisationen eines modernen Typus, das könnte man sagen, aber in der Sache bleibt natürlich, diese Öffnung die unmittelbar geht schon. Das ist natürlich auch gegen den Willen des Mitgliedstaates mit der Konsequenz natürlich, dass es sich zurückziehen könnte im krassen Fali. Ja gut, das ist eine Frage vielleicht,



---

die einer Teologie Politik die manchmal in heiklen Zeiten angebracht ist, bei der Verfassung kann es sein, obwohl ich persönlich muss sagen, ich habe jetzt das Beispiel selbst gebracht, dass die Verfassung etwas unglücklich wäre, wenn man auf den Begriff Verfassung verzichten würde, aber das ist ein ideologischer Streit vielleicht letztlich, In der Sache haben wir die Realphänomene, die existieren unabhängig von der Bezeichnung. Es ist überhaupt eine sehr schwierige Angelegenheit, wie die Terminologien entstehen, wie sie sich verändern, ich glaube es war ja nicht juristischer Prozess, soziologisch der sagen wir Konvention unter den sagen wir Wissenschaftsträgern oder politischen Akteuren stattfindet, die ein Begriff festlegen. Wir haben dann eine Fixierung eines Begriffs, wenn er juristisch determiniert wird, wir hatten das bei der Verfassung, also der Vertrag ratifiziert wurde von allen. Das ist innerhalb einer Verfassung, aber das ist etwas anderes als die Staatsverfassung, Das sind neue überstaatliche Verfassungen. Na gut. Man kann auch sagen wir verwenden einen anderen Begriff als Supranationalität," das ist thematisiert worden, und zwar mit diesem Wort *ponadnarodowy* nämlich nicht supranational ist ja eigentlich die lateinische Übersetzung dann, oder das hat sich im Deutschen eingebürgert für statt supranational. Urheber dieses Wortes ist, nein kann ich nicht doch, nein Urheber ist Hans Peter Ipsen, im Zweifel Hans Peter Ipsen, aber er hat so etwas gesagt, das natürlich schon gefunden, denn im ersten der drei Gemeinschaftsverträge im Vertrag für europäische Union wurde als supranational bezeichnet. Es kommt also letztlich von (Aeân Monet oder Reuter, Paul Reuter, der diesen Vertrag mitkonzipiert hat, ja oder Schumann, aber wahrscheinlich von den anderen. Ja, aber in der Tat ist letztlich eine theologische Frage. Ja. Ich danke auch ebenso.

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Chciałbym skierować pytanie do pana prof. Arnolda w związku z tym, że wiele uwagi w swoich wypowiedziach poświęcił sprawie Konstytucji europejskiej. Jak Pan Profesor odnotował, w Polsce napotykać trudno ci z ratyfikacją tego dokumentu, co wydaje się kontrastować z tym, co się zdarzyło w Niemczech. Moje pytanie jest następujące: czy w nauce niemieckiej podnoszone były jakieś zasadnicze wątpliwości w kwestii zasadności ratyfikacji przez RFN Konstytucji europejskiej, czy to nie było tego typu okoliczności i procedura ta przeszła przez parlament niemiecki bez jakichkolwiek komplikacji?

Po drugie, czy to, że w Niemczech ratyfikacja przeszła bezkolizyjnie, a w Polsce napotykać trudno ci, wiadczy o tym (i tu prosiłbym o Pańską opinię), że myśmy popełnili czy popełniamy błędy i nie doceniamy tego dokumentu, czy to jest jakiś różny układ interesów Niemiec i Pol-

ski z punktu widzenia reakcji na Konstytucję europejską? A więc zachęcam pana profesora do odniesienia się do problemu, czy w Pańskiej opinii to, co się dzieje w Polsce wokół Konstytucji europejskiej, wynika z niezrozumienia, z nieporozumienia, z zaniedbania, nie trafnej percepcji tego dokumentu? Pomijam kwestię samej nazwy „konstytucja”, bo u niektórych ludzi wzbudzała ona wątpliwość. Jak pan widzi w tym kontekście perspektywę, tzn. czy Niemcy w sytuacji, kiedy zdecydowały się ratyfikować ten dokument, gotowe są tutaj na dalszą ewolucję, na nowe przemyslenia? Czy w dobie „refleksji konstytucyjnej” Niemcy chcą być aktywne, czy też uważają, że raczej należało zachować tych, co nie ratyfikowali, żeby zrozumieć, że jest to dobry akt i postępowali racjonalnie?

Prof. Dr. Rainer Arnold - odpowiedź

Danke schön. Das ist natürlich eine ganz komplexe Fragestellung. Ganz kurz möchte ich sagen erstens in der BRD gab es eine Anfangsphase, in der die europäische Verfassung schon von dem Begriff her kontrovers diskutiert wurde. Aber ich würde nicht sagen, es waren eher sehr auf die Staatlichkeit bedachte Bundesländer unter anderem Bayern zählte darunter. Die sagten, wir haben eine Verfassung in Bayern, wir haben eine Verfassung in Deutschland. Eine dritte kann es gar nicht geben. Aber drinnen hat man sehr schnell aufgegriffen, was das ist, wie man es dann bezeichnet, was ist Verfassungsvertrag. Ein Vertrag, der eine Verfassung ist, ist ein Mixtum, im Französischen sagt mein Kollege mit Recht, wenn man eine Kontradiktion sehe, man könnte aber auch Gegenbeispiele sehen, aber Faktum ist schon ein Vertrag zwischen Hoheitsträger, König, Monarchen, aber unabhängig davon das ist relativ schnell verschwunden, als man im Vertrag dann ausgearbeitet hat, und zwar, weil ich weiß wer Vertreter der Bundesländer war: bergische Ministerpräsident, der von unseren hochgeschätzten Kollegen Opermann in Bedeutung in Europarecht beraten wurde, der war in Konvent und zugleich der Außenminister Joschka Fischer. Alle wichtigen politischen Kräfte waren dort versammelt und aufgrund dessen es hat keine Kontroverse am Schluss gegeben. Nicht darüber. Der Vertrag ist im Bundestag mit allen, ich würde so sagen, nur abgelehnt worden mit PDS, die Nachfolgepartei der SED, so jedenfalls bekannt, und von einigen sehr konservativen aus der CSU und CDU, die haben aber vor allem eigentlich geltend gemacht, es war auch Herr Gauweiler, der auch eine Klage beim Bundesverfassungsgericht, die noch nicht entschieden ist, die zweite, die eigentlich eingereicht hat. Er hat gesagt, man müsse das Volk befragen, wir können das nicht, über die Verfassung könne man nicht über den Bundestag bestimmen. Das ist eigentlich das Grundelement. Na gut. Unabhängig davon die breiteste Mehrheit hat zu-

der bad

gestimmt im Bundestag und Bundesrat hat sich nur ein Land der Stimme enthalten. Das war Mecklenburg Vorpommern, weil dort die PDS mit in der Regierung war. Aber sonst ist das alles sehr mit großer Mehrheit gegangen. Wir haben aber in der Bundesrepublik streng repräsentatives System, das heißt wir können keine Volksentscheid durchführen, wäre das der Fall gegeben, wäre das nicht so eindeutig ausgefallen. Da bin ich schon sicher, aber es wäre trotzdem die Mehrheit bekommen. Das denke ich glaube, also was ich gehört habe in Polen sein eine Mehrheit von 60% für den Vertrag der Bevölkerung. Hätten sie nicht existiert, hat es nicht gegeben ich weiß es nicht, aber das hatte sich, das hat sich gewandelt aber der große negative Impuls kam von Frankreich, als dort eben 60% dagegen gestimmt haben aus sehr verschiedenen Gründen und das wird natürlich weiter heute, dass es gefährlich ist, so schnell dem Volk ein Referendum zu unterbreiten. Ich könnte mir vorstellen, dass es in Polen jetzt nicht akzeptiert würde, aber, eigentlich die Briten müssen es mit Freude akzeptieren, denn dieser Vertrag mehr für die Mitgliedstaaten existiert als jetzt. Und nun dass eben die Sache Verfassung heißt und den politischen Kurs gibt. Das ist was ich persönlich begreife, aber was ist noch umstritten. Ich meine ja, dass der Weg ja schwierig ist, im Moment möchte die deutsche Präsidentschaft wieder versuchen, das irgendwie nach vorne zu bringen, aber ich glaube der eigentliche Grund war schon in Frankreich als der Präsident Chirac das propagiert hat, obwohl es von einem ehemaligen Präsidenten ausgearbeitet war und, dass Chirac in dieser Zeit sehr unpopulär war. Wir wissen das unter auch der Regierung eben und erst nach einer Neuwahl des Präsidenten, das ist ja nächstes Jahr, kann die Sache wieder einmal begonnen werden, es war aber die sonderbar auch etwas was natürlich allgemeines Phänomen ist, was dann zum Ausdruck kommt wenn nicht die Parlamente das ratifizieren oder Zustimmungen in den Volksabstimmungen durchgeführt werden müssen, was in den meisten Staaten der Fall ist, dass das Volk einen gewissen Unmut zum Ausdruck bringt darüber, dass die supranationales, sagen wir so jetzt Entscheidungsgebung, Gesetzgebung weit weg ist. Sagen wir in der Nähe ist das nicht da, das wird von einer fremden, unbekannten Macht überrollt und das aber jetzt zum Ausdruck gebracht. Es war aber auch sehr viel emotionalisiert dabei, das muss man sagen und der Bürger weiß nicht was eigentlich die Vorteile der Mitgliedschaft in der Europäischen Union bringt, denn sie wissen nicht was wäre wenn sie nicht gäbe. Es gibt jetzt negative Dinge auch, das ist klar. Aber das, glaube ich, ist ganz wichtig. Und in Frankreich, ganz sicher auch zum Teil die Angst vor der Osterweiterung das ist auch zum Ausdruck gekommen bedauerlicherweise, obwohl das Beide mit einander nichts zu tun hat, aber das wurde auch emotionalisiert, bestimmte Kräfte haben ja gesagt, ja jetzt kommt noch die Türkei, das hat damit überhaupt nichts zu tun und,

was schon vorher durch den Präsidenten in unglücklicher Weise vielleicht so geregelt worden ist, dass jetzt in der Verfassung steht im Französischen, dass vor jeder Erweiterung eine Volksabstimmung stattfinden muss, dann klar ist dass da alles blockiert ist. Nicht nur die Türkei, wie man immer noch dazu steht, aber gut. Diese großen, emotionalen Dinge sind schwer kalkulierbar und meine Auffassung wäre eigentlich, man müsste, wenn es eine Verfassung sein sollte die abstimmen lassen als ein Abstimmungskörper, für die, für die Verfassung gedacht ist. Und das wäre eigentlich der Unionsbürger. Ich weiss das wird gleich auf Kritik stoßen, aber eigentlich die Mehrheit der Unionsbürger wenn sie ja sagen der Verfassung, natürlich die Frage woher alle dazu bringen, zu sagen alle akzeptieren es - natürlich ohne diese Spielregeln geht das nicht. Das deutsche Grundgesetz ist auch zustande gekommen mit zwei Drittel, es war vorher gesagt, wenn zwei Drittel der Landtage zustimmen, dann kommt es in Kraft, Bayern hat ja dagegen gestimmt und trotzdem wurde es es wird für uns geltend. Aber das war die Spielregel damals, heute ist das viel schwieriger. Na ja, aber was die Zukunft bringen wird, ich wage es nicht zu sagen. Ich persönlich hoffe dafür, aber es gibt auch andere Stimmen und die nehme ich natürlich auch ernst, das ist schon klar.

Prof. Krzysztof Wojtowicz

Chciałbym nawiązać do przewijającego się w dyskusji pytania - czym w gruncie rzeczy jest prawo Unii Europejskiej. Prof. Działocha odniósł się do możliwości uwyświelenia w tym przypadku określenia prawa ponadnarodowe. Wydaje się, że nie jest wskazane posługiwanie się pojęciem prawa ponadnarodowe, gdy implikuje ono pewną nadrzędną hierarchiczną w stosunku do prawa krajowego. Byłoby dlatego w Polsce raczej skłaniamy się do przyjęcia koncepcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zakładającej, że prawo Unii jest porządkowo autonomicznym i samo ustala zasady swojego stosowania. Organy, które odpowiednio kontrolują zgodność norm w systemie prawa wspólnotowego i krajowego, nie mogą nawzajem swoich norm u siebie. A jednocześnie należy podkreślić, że nie mamy, przynajmniej do tej pory, do czynienia z porządkowo federalnym. Co więcej, przyjęcie założenia o autonomii prawa wspólnotowego wskazuje pośrednio na odrzucenie dyskutowanej w doktrynie prawa międzynarodowego koncepcji, iż prawo to stanowi tzw. self-contained regime, a więc pewną odmianę prawa międzynarodowego. Nie wydaje się, by Trybunał Sprawiedliwości zaakceptował ostatnią koncepcję, gdy generalnie Trybunał jest niechętny temu, aby prawo wspólnotowe było uważane za prawo międzynarodowe. Ta niechęć jest zrozumiała, gdy wówczas prawo wspólnotowe poddane byłoby wewnętrznym, zwykle konstytucyjnym, regułom stosowania prawa między-

narodowego, co mogłoby prowadzić do naruszenia zasady spójności systemowej prawa wspólnotowego. Teza o autonomii prawa wspólnotowego do pewnego stopnia rozwiązuje wiele problemów, poza kwestią pierwszeństwa w przypadku zakwestionowania konstytucyjności normy wspólnotowej. I tu adnej uniwersalnej odpowiedzi nie znajdziemy.

Pan prof. Arnold zwrócił uwagę na to, że następuje pewien odwrót od tezy o bezwzględności pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Rzeczywiście podważa się to nie tylko w orzeczeniach Trybunałów Konstytucyjnych, ale także w wyrokach najwyższych organów sądownictwa administracyjnego. Na przykład niedawne orzeczenie Włoskiej Rady Stanu, a więc sądu administracyjnego, idzie jeszcze dalej w zakwestionowaniu pierwszeństwa prawa wspólnotowego niż w pewnym sensie klasyczne orzecznictwo włoskiego Trybunału Konstytucyjnego. Włoska Rada Stanu stwierdziła bowiem, że sąd krajowy najwyższej instancji, taki jak ona sama, nie musi zwracać się o orzeczenie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wtedy, kiedy wydaje się, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości byłoby sprzeczne z doktryną krajowego Trybunału Konstytucyjnego. Włoska doktryna prawa mocno skrytykowała to orzeczenie, ale jest ono faktem, który świadczy o coraz większej rezerwie krajowych sądów najwyższych wobec zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego rozumianej w sposób bezwzględny.

Prof. Dr. Rainer Arnold - odpowiedź

Ich Glaube, daß historisch die bisherige Integrationsentwicklung eingeteilt werden kann in eine große Phase zu Anfang zu einer Phase des Gegensatzes zwischen nationaler Souveränität und überhaupt die Integration. Wir haben hier die bekannten Beschlüsse, zweite Phase war die der Konsolidierung da war es wichtig das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ganz deutlich vorzutragen, weil hier der gemeinsame Markt geschaffen wurde der natürlich absolut nicht fertig gestellt, und ich glaube wir sind jetzt in einer dritten Phase nämlich in der es eine Balancieren geben soll zwischen der EG Gewalt und den Mitgliedstaaten oder der dritten aufkommenden Ebene der Regierenden und diese Balancierung, Ausbalancierung ist irgendwie verbunden mit gewisser manchmal Zurückhaltung nationaler Gerichte so weit zu gehen wie der Europäische Gerichtshof das immer möchte. Ich meine man muss das vor Augen haben, dass eine enorme Rechtsmasse geschaffen worden ist, ob das Europäische Recht das überlagert, Einfluss sehr stark da substrat nationaler Rechtsordnungen. Wir haben auch eine Gefolgschaft, was die Urteile des europäischen Gerichtshofs betrifft Ich meine seine Autorität, seine Urteile sind weitestgehend akzeptiert. Wir haben

nur manchmal hier die Identitätskonflikte. Und das aufricht sich vor allem bei den Verfassungsgerichten, gelegentlich auch der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit, das stimmt schon das ist ein langes Phänomen, weil in Deutschland zum Beispiel, aber in anderen Staaten ist es auch so, häufig die Gerichte sagen wir sind überzeugt von einer bestimmten Auslegung des EG Rechts, wir legendes gar nicht nach Luxemburg vor, also dass Vorabentscheidung dieses Vorlageverfahrens wird häufig gar nicht trotz Verpflichtung eingehalten. Diese berühmter Aktklartheorie dazu, dass die Nationalgerichte ihre Konzepte dann durchsetzen, aber irgendwo haben wir das Phänomen auch im Verfassungsstaat. Wir wissen, dass einer richtende Verfassungsgericht ist zunächst eine gewisse Spannung, mit den öffentlichen Gerichten gibt, die nicht anerkennen wollen, dass das Verfassungsgericht selbst auch Gesetze verfassungskonform auslegen kann, seien sie selbst die Interpreten der Gesetze. Das haben wir ja in der Tschechischen Republik auch in Polen ist das heute erwähnt worden, in Spanien war das der Fall, nach einiger Zeit löst sich das, wie mir scheint, jedenfalls gewinnt das Verfassungsgericht dann Autorität." Ein bisschen ist der Vorgang auch so im europäischen Recht. Aber da es 25 Staaten gibt, bei 27 vervielfachen sich natürlich diese Probleme. Also ich möchte sagen ein gewisser Prozess der faktischen oder der Prozess sagen wir, wie würde man sagen der Divergenz, der letztlich nicht das Fundament zerstört, weil es werden die Gewichte vielleicht wieder richtig austariert und ich glaube, das ist schon mein Ausdruck, dass eine große Gemeinschaft mit gewaltigen Ziele wie Europäische Union braucht Stabilität und die kann nicht ermittelt werden von oben sondern das muss auch von unten oder von der Basis oder von Mitgliedern vermittelt werden. Es sind verschiedene Kulturen, Nationalitäten, Identitäten, die sich irgendwie europaisieren, aber die dennoch ihre eigene Gesetzmäßigkeit haben und die muss respektiert werden. Ich glaube sonst geht es viele Spannungen, dass diese Reiche zerfallen, die von oben regiert werden müssen sehen, dass das eine Harmonie irgendwie wird und die kann man durch Ausgleich oder durch eine Balance erzielen. Da ist es, dass die Verfassungsgerichte setzen gewisse Akzente. Interessanterweise ist das Urteil des polnischen Verfassungsgericht dass ich jetzt positiv gesehen habe einen etwas reiferen Europäericksicht, vor fünf Jahren hätte ich das vielleicht anders qualifiziert also ist natürlich relativ skeptisch. Das muss man zugeben, weil dort deutlich Grenzen gesetzt werden, aber anders als etwa 1947 als das deutsche Bundesverfassungsgericht die berühmte so lange Eisernte Entscheidung erlassen hat, in der ja gesagt wurde wie werden die deutsche Rechte an und nicht das EG Recht, da gab es Überlegungen in der EG Kommission, ob man nicht einen Vertragsverletzungsverfahren gegen die BRD einleiten sollte, weil das Bundesverfassungsgericht so etwas EG Recht widriges, damals noch EG Recht widriges gesagt hat. Das ist

---

heute natürlich mit gutem Recht nicht mehr der Fali, dass man so etwas, ich glaube man baut eher auf dem Dialog der Gerichte und ich muss auch sagen das war der Grundsatz und von da an haben wir sehr ermutigende Urteile. Ich glaube das zum europäischen Haftbefehl, wir haben eine sehr gute pragmatische Lösung gefunden, die wie man sieht, ich habe vor kurzem gehört, hat dazu geführt, dass man in der Tat das berücksichtigt worden ist durch die Verfassungsänderung und das Verfassungsgericht hat sehr früh die integrationsfreundliche Interpretation nutzbar gemacht und ist ganz wichtig, glaube ich, natürlich haben wir jetzt auch, ich finde weniger skeptisch jetzt gewesen oder, vielleicht das Sondervotum von Frau Wagnerowa, das gerade nicht den supranationalen Charakter von Pfeile 3 der europäischen Union hervorhebt, ist da ja besonders bedeutsam. Na ja man muss es akzeptieren und ich hoffe all diese Divergenzen sind im Sinne einer Vielfalt die Tochter einer gemeinsamen Basis gebildet und das muss anerkannt werden, ich finde es schon, da man diese verfassungsrechtliche Identität möglichst unberührt lasst.

Prof. dr hab. Andrzej M czy ski

Uzupelniaj c te wypowiedzi, zwróc uwag na pewien artykuł, który by mo e nie wszystkim tu obecnym jest znany, bo został opublikowany w ksi - dze pami tkowej ku czci profesora Maksymiliana Pazdana, a wi c specjalisty z zakresu prawa prywatnego. Chodzi mi o interesuj cy tekst pani prof. Ewy Ł towskiej dotycz cy „multicentryczno ci” systemu współczesnego prawa. Bardzo serdecznie dzi kuj Panom Referentom i wszystkim, którzy zabierali głos w dyskusji.

---

# Referaty i komunikaty

obradom przewodniczyli

prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz i prof. dr hab. Wiesław Skrzydło

---



## Die polnische Verfassung im Spiegel der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur am Beispiel der Menschenrechte

### I. Einleitung

Die polnische Verfassung vom 2. April 1997 ist wie die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 Ausdruck eines Neubeginns. Sie manifestiert den Willen, sich von den durch Moskau beeinflussten Regelungen der kommunistischen Regierung zu emanzipieren<sup>1</sup> und die 1993 vom Rat der Europäischen Union auf der Kopenhagener Tagung formulierten Kriterien für einen Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder zur Europäischen Union zu erfüllen<sup>2</sup>. Diese bestanden in dem Nachweis der institutionellen Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten<sup>3</sup>. Der Inhalt der neuen polnischen Verfassung ist insbesondere mit Blick auf den Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 in der deutschsprachigen rechtswissenschaftlichen Literatur nicht unkommentiert geblieben.

---

<sup>1</sup> M. Rynkowski, Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 und die Verfassung der Republik Polen von 1997 - der Versuch eines Vergleichs, Osteuropa Recht 2001, S. 72.

<sup>2</sup> Der Antrag der Republik Polen auf Beitritt zur Europäischen Union wurde kurz nach der Kopenhagener Tagung, nämlich am 05. April 1994 gestellt.

\* Bulletin EG 6 - 1993, S. 13.

Was die Wahrung der Menschenrechte betrifft, standen im Zentrum der Aufmerksamkeit die Frage, welche Gewährleistungen in der polnischen Verfassung enthalten sind<sup>4</sup> und wie das Rechtsschutzsystem beschaffen ist, das den Schutz dieser Gewährleistungen ggf. durchsetzen soll<sup>5</sup>.

## 1. Freiheitsrechte

Um es gleich vorweg zu nehmen: In der deutschsprachigen Literatur steht aufier Frage, dass die Verfassung vom 2. April 1997 diejenigen Bestandteile enthält, die Voraussetzung für die volle Geltung des Rechtsstaatsprinzips sind<sup>6</sup>, nämlich der Geltungsvorrang der Verfassung vor Parlamentsgesetzen, der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Gewalt, die Aufgabentrennung zwischen den Staatsgewalten und nicht zuletzt die prinzipielle Geltung von Menschenrechten.

Bemerkenswert ist dabei zunächst, dass die Menschenrechte in mehreren Kapiteln der Verfassung genannt werden. So sind die wesentlichen Bestimmungen nicht abschließend in Kapitel II „Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und des Staatsbürgers“ geregelt. Die polnische Verfassung enthält vielmehr auch an anderer Stelle, insbesondere in Kapitel I „Die Republik“ Aussagen zu Grundrechten und -pflichten<sup>7</sup>.

Diese Systematik wird zum Teil kritisch betrachtet. Es ist davon die Rede, dass die unterschiedliche Verortung der Menschenrechte auf eine unterschiedliche Bedeutung schließen lasse, es aber unklar sei, worin diese Unterschiede lägen<sup>8</sup>. Es wird auch kritisiert, dass einige Rechte doppelt geregelt seien. Gemäß Kapitel I Art. 12 der Verfassung gewährleiste die Republik Polen zum Beispiel die Freiheit der Bildung und Tätigkeit der Gewerkschaften, der gesellschaftlich-beruflichen

---

<sup>4</sup> F. E. Schnapp, Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, Osteuropa Recht 2001, S. 171, 180 ff.; B. Banaszak, Die Konzeption der Rechte des Individuums in Polen, Osteuropa Recht 2001, S. 477 ff.

<sup>5</sup> Friedrich E. Schnapp, Rechtsschutzgewährleistungen und Rechtsschutzsystem in der polnischen Verfassung, DÖV 2004, 322 ff.

<sup>6</sup> F. E. Schnapp, Das Rechtsstaatsprinzip...op. cit., S. 171, 182 f.

<sup>7</sup> Zum Beispiel Art. 11 (Parteienfreiheit), Art. 12 (Vereinsfreiheit), Art. 14 (Pressefreiheit), Art. 21 (Eigentumsfreiheit).

<sup>8</sup> B. Banaszak, Die Konzeption der Rechte...op. cit., S. 477, 487; M. Rynkowski, Das Grundgesetz...op. cit., S. 72, 73.

Organisationen von Landwirten, Vereinigungen, Bürgerbewegungen, anderer freiwilliger Zusammenschlüsse und Stiftungen. Das Kapitel II enthalte in Art. 58 aber eine - viel allgemeinere - Formel, wonach jedem die Vereinigungsfreiheit gewährleistet werde. Und in Art. 59 der Verfassung gehe es noch einmal um die Koalitionsfreiheit, die Freiheit der Bildung von gesellschaftlich-beruflichen Bauernorganisationen sowie von Arbeitgeberorganisationen<sup>9</sup>,

In der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur wird das zwar auch gesehen<sup>10</sup>. Gleichwohl wird die dargestellte Kritik nicht aufgenommen. Das mag zum einen daran liegen, dass die Menschenrechte auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland an verschiedenen Stellen, also auch außerhalb des Kapitels I „Die Grundrechte“ geregelt sind<sup>11</sup>. Es mag auch daran liegen, dass ohne Rücksicht auf diese Verortung im Verfassungstext diejenigen fundamentalen Rechte enthalten sind, deren Gewährleistung zum Kern rechtstaatlichen Gedankenguts gehören, nämlich die angeborene und unveräußerliche Würde des Menschen und - darauf aufbauend - die Freiheit der Person (Art. 41), der Schutz des Lebens (Art. 38), der Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens (Art. 47 und 48), der Schutz des Kommunikationsgeheimnisses (Art. 49), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 50), das Recht der Freizügigkeit (Art. 52), die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 53) das Recht der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit (Art. 54), die Versammlungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 57, 58, 59) und das Eigentums- und Erbrecht (Art. 64)<sup>12</sup>. Darüber hinaus finden sich in der Verfassung der Republik Polen diejenigen Sicherungen wieder, die auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthalten sind. In Art. 31 Abs. 3 der Verfassung der Republik Polen ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen Beschränkungen von Menschenrechten erlaubt sind. Es handelt sich um Voraussetzungen, die in der deutschen Grundrechtsdogmatik bekannt sind. Geregelt sind dort ein qualifizierter Gesetzesvorbehalt sowie die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Beschränkung der Menschenrechte<sup>13</sup>. Schließlich dürften die betreffenden Gewährleistungen trotz der Regelung an unterschiedlichen Orten der Verfassung einer in sich schließigen Gesamtinterpretation zugänglich und scheinbare Wertungswidersprüche im Wege der Verfassungsauslegung aufzulösen sein<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ausführlich dazu: B. Banaszak, Die Konzeption der Rechte..., op. cit., S. 477, 488 mit weiteren Beispielen.

<sup>10</sup> Friedrich E. Schnapp, Das Rechtsstaatsprinzip..., op. cit., S. 171, 180.

<sup>11</sup> Zum Beispiel das Parteiengrundrecht in Art 21 GG oder das Recht auf rechtliches Gehör in Art 103 Abs. 1 GG.

<sup>12</sup> F. E. Schnapp, Das Rechtsstaatsprinzip. ..., op. cit., S. 171, 181.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Diese Möglichkeit wird auch von B. Banaszak, Die Konzeption der Rechte..., op. cit., S. 477, 488, angedeutet.

## 2. Justizgrundrechte

Die Gewährleistung individueller Rechte und Freiheiten wird in der polnischen Verfassung durch Justizgrundrechte ergänzt, die auch aus Sicht der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur die Grundlage für ein funktionierendes Gerichtswesen und ein intaktes Rechtsschutzsystem liefern<sup>15</sup>. Nach Art. 45 hat jedermann das Recht auf eine faire Verhandlung seiner Sache ohne unbegründete Verzögerung vor einem zuständigen, unabhängigen und unparteilichen Gericht. Gemäß Art. 77 Abs. 2 darf ein Gesetz es niemandem verwehren, die Verletzung von Freiheiten oder Rechten auf dem Gerichtsweg geltend zu machen. Verglichen mit Art. 6 EMRK ist dem Wortlaut der Vorschriften zwar nicht zu entnehmen, dass sich die Gewährleistung auch auf die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes erstreckt. Diese wurde aber schon vor Inkrafttreten der Verfassung der Republik Polen vom polnischen Verfassungsgerichtshof aus dem schon damals anerkannten Rechtsstaatsprinzip hergeleitet wurde. Dieses sowie der Umstand, dass die Verfassung der Republik Polen in Art. 175 Abs. 1 zwischen den verschiedenen Gerichtszweigen differenziert und in Art. 176 Abs. 1 zwei Instanzenzüge garantiert, führt in der deutschsprachigen Literatur zu der Schlussfolgerung, dass die Garantien der Verfassung der Republik Polen sogar über den in Art. 6 EMRK und Art. 19 Abs. 4 GG hinaus gehen<sup>16</sup>.

## 3. Rechtsentwicklung

Über das Verfassungsrecht hinaus ist in der deutschsprachigen rechtswissenschaftlichen Literatur auch das gelebte Verfassungsrecht Gegenstand des Interesses. So wurde hervor gehoben, dass der Verfassungsgerichtshof im Jahre 2001 das Rechtsstaatsprinzip konkretisierte, indem er zwei Gesetze, die rückwirkend in Kraft treten sollten, für verfassungswidrig erklärte<sup>17</sup>. Ferner wurde bemerkt, dass der Gesetzgeber im Jahre 2001 ein Gesetz über den Zugang zu öffentlicher Information erlassen hat, das die Informationsfreiheit gemäß Art. 61 der Verfassung der Republik Polen konkretisiert und bestimmt, dass grundsätzlich jede Information über öffentliche Angelegenheiten nach dem im Gesetz beschriebenen Verfahren grundsätzlich kostenfrei zugänglich zu machen ist, solange keine Sondervorschriften aus dem Bereich des Geheimnisschutzes, die Privatsphäre einer natürlichen Person oder das Betriebsgeheimnis eines Unternehmens entgegen stehen<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup>F. E. Schnapp, Rechtsschutzgewährleistungen und Rechtsschutzsystem..., op. cit., 322, 323 f.

<sup>16</sup> Ibidem, 322, 324.

<sup>17</sup>N. von Redecker, Rechtsentwicklung 2001 - Polen, Jahrbuch für Ostrecht 2002, 275, 277.

<sup>18</sup>Ibidem.

Berichtet wird weiterhin über das in Polen umstrittene Gesetz von Juli 2001 über die Sammlung, Verarbeitung und Übermittlung von Kriminalinformationen. Dieses sei Rechtsgrundlage für die Schaffung einer Datenbank und diene der Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten. Im Gegensatz zu dem bundesdeutschen Zentralregister handelt es sich nicht um ein Strafregister, sondern um eine ohne Wissen der Betroffenen errichtete Sammlung von Ermittlungsergebnissen von insgesamt 29 verschiedenen Behörden und Diensten<sup>19</sup>. Dass dieses Gesetz mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Polen umstritten ist, überrascht angesichts der ähnlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland über den Umgang mit personenbezogenen Daten bei der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung nicht.

### III. Fazit

Der in der Verfassung der Republik Polen verankerte Schutz der Menschenrechte entspricht aus Sicht der deutschsprachigen Literatur zweifellos dem europäischen Standard. Der Verfassung wird, was den Menschenrechtsschutz angeht, attestiert, dass sie einen Standard aufweise, der sogar über den Standard anderer Verfassungen in der Europäischen Union hinaus gehe<sup>20</sup>.

#### STRESZCZENIE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., podobnie jak Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. otwiera nowy okres w historii polskiego konstytucjonalizmu. Spełnia przy tym wszystkie kryteria, jakie stawiane były krajom środkowej i wschodniej Europy w związku z ich staraniami o przystąpienie do Unii Europejskiej. Stała się też przedmiotem komentarzy niemieckojęzycznej literatury prawniczej.

Podkreślano w niej, że regulacje konstytucyjne w pełni odpowiadają wymogom państwa prawnego. Zagwarantowana została nadrzędność Konstytucji nad ustawami, zasada legalności działania organów władzy publicznej, podział władzy i ochrona wolności i praw człowieka.

Charakterystyczne jest przy tym, że postanowienia dotyczące praw człowieka znajdują się w różnych rozdziałach Konstytucji, w tym także w roz-

<sup>19</sup> Ibidem, 275, 282.

<sup>20</sup> Friedrich E. Schnapp, Das Rechtsstaatsprinzip..., op. cit., S. 171, 183.

dziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” . Wprawdzie polscy autorzy odnosili się do tej systematyki krytycznie, to jednak w niemieckiej literaturze prawniczej nie podzielano tych poglądów. Wynikało to być może z faktu, że również w Ustawie Zasadniczej RFN występuje to samo zjawisko, a w polskiej Konstytucji, pomimo pewnego rozproszenia zapisów dotyczących wolności i praw człowieka, ujęty został ich pełny katalog. Ponadto w Konstytucji z 1997 r. zawarty jest szereg gwarancji tych praw, które znane są też w Ustawie Zasadniczej.

Ponadto gwarancje wolności i praw osobistych uzupełnione zostały przez prawa sędziowskie, które w nauce prawa w Niemczech uważa się za podstawę funkcjonowania sędziostwa i trwałości systemu ochrony prawnej. Podkreśla się przy tym, że gwarancje konstytucyjne tych praw w Polsce wychodzą poza te, które wyrażone są w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej w Niemczech. Zwracano uwagę również na znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla bezpośredniego stosowania Konstytucji.

Najogólniej ujęte w literaturze niemieckiej panuje przekonanie, że polska Konstytucja z 1997 r. przyjęła takie standardy, zwłaszcza w sferze ochrony praw człowieka, które nawet przewyższają te, które charakterystyczne są dla wielu innych państw Unii Europejskiej.

## Die Verfassung der Republik Polen im Spiegel der deutschen Literatur<sup>1</sup>

### I. Berichtsentwicklung

Ais ich vor gut dreiundzwanzig Jahre das erste Mai einer Einladung der Jagiellonen-Universität " nach Krakau folgte und im Schloßchen des Grafen Konopka in Modlnica, einen Kilometer vor dem Tagungsort Tomaszowice entfernt, wohnte hatte ich das mir heute gestellte Vortragsthema für politisch riskant, letztlich für unergiebig und jedenfalls für unzeitgemäß gehalten. Damals bestanden hohe Erlebnis-, Verständnis- und Systemgrenzen. Und in diesen Grenzen hielt sich die Neugier auf grenzüberschreitende Erkundungen und Wahrnehmungen - iibrigens nicht nur auf Seiten der „alten“ Bundesrepublik Deutschland, sondern auch auf Seiten der DDR. Damals, vor der europapolitischen Wende von 1989, hätte das, was über polnisches Verfassungsrecht im Westen Deutschlands berichtet wurde, nur ein blasses und schiefes Bild ergeben. Heute verzeichnen die deutschen Zeitschriften einen ansteigenden Informationsfluss. Ich konnte für die Zeit von 1945 bis 2005 insgesamt 435 in deutschen Zeitschriften und Sammelwerken veröffentlichte und weitere deutschsprachige Publikationen über die polnische Verfassung feststellen, und wahrscheinlich gibt es noch mehr. Diese Publikationen stammen von 230 Autoren bzw. Herausgebern, etliche

---

<sup>1</sup> Erweiterte und für die Drucklegung überarbeitete Fassung des Vortrags, den ich am 26. September 2006 auf der Internationalen Wissenschaftlichen Konferenz „Anwendung der Verfassung der Republik Polen aus dem Jahre 1997 - Erfahrungen und Perspektiven“ („Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku - do wiadzenia i perspektywy“) in Krakau gehalten habe. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

von einer Autoren- bzw. Herausgebermehrheit. Meine anliegende „List der Publikationen“ beruht auf meiner Durchsicht einer repräsentativen Reihe relevanter Fachzeitschriften und ergänzenden Recherchen. Sie verzeichnet, alphabetisch geordnet, die seit 1945 am Wissenstransfer beteiligten Autoren und Herausgeber sowie deren Werke. Mag die „List“ auch noch hier und da ergänzt werden können, so erfasst sie doch sicherlich die meisten Beteiligten sowie die wesentlichen Themen und Publikationstrends. Man kann aus ihr eine Zeitgeschichte der wissenschaftlichen Wechselbeziehungen und Verbindungen konstruieren.<sup>2</sup> Eine solche Geschichte bedurfte allerdings der bilateralen Ergänzung auf polnischer Seite.

Die Verteilung der aufgeführten Titel "über den sechzigjährigen Zeitraum dieses Berichtes ist, wie zu erwarten, ungleichmäßig, und ungleichmäßig sind die grenzüberschreitenden Informationsinteressen sowie die grenzüberschreitende Informationsintensität, und zwar ungeachtet des Umstandes, dass auch die Zahl der deutschen Zeitschriften anfangs gering war und erst in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen hat: Vom polnischen Verfassungsrecht der Nachkriegszeit wird überhaupt erst seit 1949 berichtet. Von da an lassen sich vier Phasen der Berichtsintensität unterscheiden. Die erste Phase dauerte von 1949 bis 1956: In diesen acht Jahren gibt es nur in drei der acht Jahre eine relevante Veröffentlichung und in einem Jahr zwei. In der zweiten Phase, von 1956 bis 1970, ergab sich zwar ein ebenso dünnes, aber immerhin kontinuierliches Rinnsal von Beiträgen pro Jahr. In der dritten Phase, in dem Jahrzehnt von 1971 bis 1981, wuchs die Zahl der jährlichen, thematisch einschlägigen Veröffentlichungen auf durchschnittlich fünf an. Seit 1982 nahm die Zahl der Veröffentlichungen bis heute stark, und zwar auf einen Durchschnitt von ca. 14 zu, mit Spitzen 1982: 20 / 1992: 17 / 1995: 24 / 1996: 17 / 1997: 24 / 1998: 25 / 2002: 18. Seit 1999 sanken die Zahlen leicht. Dennoch kann man inzwischen von einem bestandigen Berichts- und Diskussionswesen sprechen, an dem, wie gesagt, viele deutsche und polnische Wissenschaftler mitwirken. Der bilaterale Wissenstransfer betrifft übrigens seit Jahren nicht nur das Verfassungsrecht, sondern auch alle anderen Rechtsgebiete.

Kenner der Nachkriegsgeschichte und der polnischen Verfassungsentwicklung werden aus diesen Zahlen leicht die Gründe sowohl für das Desinteresse wie für das Interesse an grenzüberschreitenden Informationen

---

<sup>2</sup> Die Ergänzung der anliegenden, alphabetisch nach Autoren und Herausgebern gegliederten „List der Publikationen“ durch eine chronologisch gegliederte List würde die Publikationsinteressen spiegelnde Abfolge der Themen und der am Wissenstransfer auf deutscher und polnischer Seite ergeben; sie musste aus Platzgründen hier unterbleiben.



---

erkennen. Während der Hochzeit der strengen Blockbildungen in Europa bestand offenbar kaum Informationsbedarf. Die Publikationsschwerpunkte liegen zu Zeiten, in denen Polen sich neues Verfassungsrecht schuf und sich dabei dem traditionellen, liberalen Rechts- und Verfassungsstaat näherte. Ganz deutlich wird dieser Trend in den Berichten und Kommentaren zur Solidarno - und Verfassungsbewegung um 1981/82, nach 1990 und um 1997/98. Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems beherrschten die Begriffe „Transformation“ und „Wandel“ das politische und infolgedessen auch das konstitutionelle Denken.<sup>3</sup> Ich weiß nicht, ob diese Begriffe • auch die innerpolnische Diskussion prägten. Jedenfalls beflügelten sie zahlreiche in Deutschland publizierte Beiträge sowohl aus deutschen wie aus polnischen Federn. Mittlerweile hat dieser verbale Drang zum radikalen Wandel sich erledigt. Wir brauchen nur noch mit dem normalen Verfassungswandel zu rechnen, der dem Wandel der Gesellschaft folgt.

Ein weiterer Grund für die ungleiche Verteilung der Veröffentlichungen über die Jahre ergibt sich aus der Liste der Autoren und der Chronologie ihrer Beteiligung am Wissenstransfer. In den ersten Jahren nach Ende des Zweiten Weltkrieges traten vornehmlich Deutsche als Autoren auf, die am Schicksal der seit der Potsdamer Konferenz Polen überantworteten Gebiete interessiert waren und / oder die aufgrund ihrer Herkunft die polnische Sprache noch beherrschten. Das Bild ändert sich nach 1973 und erheblich seit 1979. Seither berichten immer häufiger auch polnische Wissenschaftler, denen die deutsche Sprache zur Verfügung steht. Unter diesen befinden sich viele Stipendiaten der Humboldt-Stiftung; Ich denke u. a. an Herrn Professor Garlicki und an Herrn Professor Maciag. Deutsch-polnische Hochschulkooperationen förderten inzwischen das wechselseitige Interesse. Seit einigen Jahren hat der Austausch junger Wissenschaftler auch dank der Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft zugenommen. Die Sprachbarrieren sind dadurch auch auf deutscher Seite flacher geworden. Zahlreiche Gemeinschaftswerke deutscher und polnischer Autoren zeugen inzwischen von bewährter Zusammenarbeit, die sich nicht nur in zahlreichen Symposien, sondern auch in Veröffentlichungen aufteilt..

Seitens der deutschen Fachzeitschriften wurde und wird die Entwicklung zum wissenschaftlichen Austausch von Anfang an gesucht, bereitwillig aufgenommen und gefördert. Es gibt eine Reihe von Zeitschriften, die auf so

---

<sup>3</sup> Die in der Diskussion nachgefragten Begriffe „Umbruch“ und „Wende“ wurden dagegen nicht so richtungweisend oder die Vergangenheit abstreifend verwendet. Alle derartigen Begriffe haben aber einen ähnlichen Zweck: Distanz zur Vergangenheit zu gewinnen und den Blick auf die neue, bessere Zukunft zu richten.

genanntes Ostrecht spezialisiert sind und deshalb schon programmatisch an einschlägigen Veröffentlichungen interessiert sind. Diese Interesse richtete sich zwar jahrzehntelang hauptsächlich auf die UdSSR, aber überdies stärker auf Polen als auf andere mitteleuropäische Staaten. Die Ostrecht-Zeitschriften, unter denen „Osteuropa - Recht“ und das „Jahrbuch für Ostrecht“ führend sind, wenden sich allerdings an einen Leserkreis von Spezialisten und speziell ostpolitisch Interessierten. Deshalb ist bemerkenswert, dass auch die auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts führenden deutschen Zeitschriften, insbesondere das „Archiv des öffentlichen Rechts“, das „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“ und „DER STAAT“, häufig über und von Polen berichten lassen. Als dessen langjähriges Redaktionsmitglied und Mitherausgeber kann ich versichern, dass wir manche Publikationen angeregt haben und nach wie vor an guten Beiträgen nicht nur verfassungsrechtlicher, sondern auch verfassungshistorischer und verfassungstheoretischer Art interessiert sind, zumal unter dem Aspekt der Europäisierung des nationalen Verfassungsrechts.

Bei der Formulierung meines Themas stellte ich mir zunächst die Frage, was der Begriff „Verfassung“ umfassen soll. Da ich einen Überblick über die gesamte, inzwischen sechzigjährige Nachkriegsentwicklung gewinnen wollte, die einige Wechsel der politischen Systeme sowie des Rechts- und Verfassungsverständnisses mit sich gebracht hat, scheidet der formelle Verfassungsbegriff als Leitkriterium aus.<sup>4</sup> Er ist allein nicht in der Lage, den Rechtszustand des politischen Gemeinwesens und dessen Verhältnis zur verfassten Gesellschaft zu begreifen. Meiner „List der Publikationen“ liegt deshalb ein materieller Verfassungsbegriff zugrunde, der die Staatsverfassung im engeren Sinne und die grundrechtliche präformierte Gesellschaftsverfassung einschließt und deshalb offen ebenso für das Parteien- und Wahlrecht wie für das Justizwesen und grundlegende Privat- und Strafrechtskodifikationen ist. Mein Bericht beschränkt sich in diesem Rahmen aber vereinbarungsgemäß auf den Bereich, der traditionell mit „Staatsverfassung“ umschrieben wird. Meine „List der Publikationen“ umfasst jedoch auch die rechtswissenschaftlichen Beiträge zur Grundrechtsbeziehungswise Gesellschaftsverfassung, wobei ich voraussetze, dass die Menschen- und Grundrechte in Polen auch in diesem sozial-institutionellen und nicht nur im individuellen Sinne verstanden werden; die Unterscheidung von „Allgemeine(n) Grundsätze(n)“ und „Persönliche(n) Freiheiten und

---

<sup>4</sup> Zu den Begriff „materielle“ und „formelle“ Verfassung vgl. historisch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage / Siebenter Neudruck, Darmstadt 1960, S. 505 ff., sowie ergänzend Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 15 RN 188 ff.

Rechte(n)" im Kapitel II der Verfassung von 1997 deutet darauf jedenfalls hin.

Ursprünglich wollte ich die Verfassung der Republik Polen nicht nur im Spiegel der deutschen Literatur, sondern auch im Spiegel der deutschen Rechtsprechung aufsuchen. Aber die Ausbeute ist nicht der Rede wert. Soweit aus den Registern des Bundesverfassungsgerichts ersichtlich, hat dieses Gericht sich nur zweimal mit polnischen Angelegenheiten beschäftigt: zuerst in seinem Beschluss vom 7. Juli 1975 über die Östyertrage, als es beiläufig polnische Rechtsakte in Betracht zog, die die Eingliederung der einstigen deutschen Ostgebiete betrafen<sup>5</sup>; sodann in seinem Beschluss vom 26. Februar 1980, als das Gericht über Renten in Oder-Neiße Gebieten in Verbindung mit dem Warschauer Vertrag zu entscheiden hatte.<sup>6</sup> Andererseits sind bedeutende Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichtshofes übersetzt und - mit gewissen Kürzungen und Verspatungen - veröffentlicht worden: die Entscheidung vom 29. April 1985 über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen<sup>7</sup>, der Beschluss vom 28. Mai 1986 über die Rechte der Wohnungseigentümer<sup>8</sup>, die Entscheidung vom 3. März 1987 über die Quotenregelung bei der Vergabe von Studienplätzen<sup>9</sup>, dann das Urteil vom 27. April 2005 über den Europäischen Haftbefehl<sup>10</sup> und neuerdings das Urteil vom 1. Mai 2005 zum EU-Beitritt.<sup>11</sup> Zusammenfassende Entscheidungen übersichten und sammlungen haben für die Zeit von 1985 bis 1989 Garlicki<sup>12</sup>, für die Zeit von 1986 bis 1997 Brunner und Garlicki<sup>13</sup> gemeinsam sowie neuerdings - allerdings mit dem Erscheinungsort Warszawa - für die Zeit von 1997 bis 2005 Banaszewicz<sup>14</sup> in deutscher Sprache vorgelegt. Der deutsche Leser kann sich also wenn nicht gründlich, so doch kontinuierlich informieren.

Das von deutschen und/oder polnischen Autoren stammende Schrifttum, das das polnische Staatsverfassungsrecht einschließlich der entsprechenden

---

<sup>5</sup> BVerfGE 40, S. 141.

<sup>6</sup> BVerfGE 53, S. 164

<sup>7</sup> Beschluss des VerFGH über die Auslegung des Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, in: Jahrbuch für Ostrecht 35 (1994), S. 390.

<sup>8</sup> EuGRZ 1989, S. 277.

<sup>9</sup> EuGRZ 1989, S. 361.

<sup>10</sup> EuGRZ 2005, S. 494.

<sup>11</sup> EuGRZ 2006, S. 236.

<sup>12</sup> Vgl. die anliegende „Liste“ zu Garlicki, Leszek Lech, 1990.

<sup>13</sup> Vgl. die anliegende „Liste“ zu Brunner, Georg i Lech Garlicki, 1999.

<sup>14</sup> Vgl. die anliegende „Liste“ zu Banaszewicz, Boleslaw, 2006; Banaszewicz ist Direktor der Abteilung für Rechtsprechung und Studien im Büro des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen.

Verfassungsgeschichte und -politik betrifft, zeichnet sich überwiegend durch seinen Berichtscharakter aus. Unter den deutschen Berichterstellern ragen zwei Berichtersteller hervor, die über Polen kontinuierlich informierten: Siegfried Lammich und Eberhardt Gralla, der im Jahrbuch für Ostrecht seit 1979 zwanzig Jahre lang die Rubrik „Die Rechtsentwicklung in Osteuropa: Polen“ betreute. Von polnischer Seite traten thematisch spezifische Beiträge hinzu. Dabei war von Anfang an die Beobachtung bemerkenswert, dass die jeweiligen Autoren nicht Ideologien, sondern das Recht thematisierten. Meistens wurden und werden Rechtslagen oder Rechtsprogramme geschildert, Dogmatische Beiträge und kritische Kommentierungen waren dagegen lange Zeit ebenso selten wie Systemdarstellungen. Das hat sich erst in jüngerer Zeit geändert, vielleicht ein Hinweis für die Intensivierung des wechselseitigen Interesses und für das Zusammenwachsen in Europa. Dennoch findet eine inhaltliche, problemorientierte Auseinandersetzung im Sinne der grenzüberschreitenden Durchdringung der Argumente, der fruchtbaren Kritiken und Übernahmen nur bereichsweise statt. Ich habe diesen Vortrag deshalb bewusst auf die rechtswissenschaftliche „Literatur“ und nicht auf die deutsche Rechtslehre und -dogmatik bezogen. Die innerpolnischen Verfassungsdebatten und Problemdiskussionen, wie sie etwa zu den Themen Regierungssystem, Senat oder Rechtsetzung geführt wurden, drangen nur gefiltert über die Grenze. Die Berichte über das polnische Verfassungsrecht eröffnen meistens nur Fenster in den fremden Garten. Im deutschen Bürokratendeutsch wurden Ironiker sagen: „z. K.“

- „zur Kenntnisnahme“, Erfreulicherweise gibt es seit Kurzem aber auch informative Gesamtdarstellungen. Ich möchte vor allem die 2003 allerdings in Wrocław in deutscher Sprache erschienene „Einführung in das polnische Verfassungsrecht“ von Banaszak sowie die „Einführung in das polnische Recht“ von Liebscher und Zoll hervorheben.<sup>15</sup>

## II. Themenübersicht

Welche Themen wurden in den bisherigen Publikationen behandelt? Mit der Grofzügigkeit des sechzigjährigen Rückblicks kann man summieren: Es wurde und wird fast alles, was den deutschen Verfassungsrechtler auch im Rahmen der deutschen Verfassung interessiert, angesprochen, sieht man von unserem originellen Thema des Föderalismus ab. Es wäre banal darzulegen, dass die Themen streuen, aber auch unzutreffend,

<sup>15</sup> Vgl. die anhangende „List“ zu Liebscher, Marc i Fryderik Zoll (Hrsg.), 2005; das 172 seitige Werkerfasst allerdings alle wesentlichen Rechtsgebiete..

weil es Schwerpunktthemen gibt. Im ersten Nachkriegsjahrzehnt beherrschten staatsrechtliche Übergangsprobleme und Probleme der zwischenstaatlichen Auseinandersetzung das Feld, unter anderem die Frage der Staatsangehörigkeit. Nach 1993 hat sich anstelle dieser Frage die des Minderheitenschutzes in den Vordergrund gedrängt, bisher allerdings nur kurzfristig. Die gleich bleibend großen Themen waren und blieben aber selbstverständlich der polnische Konstitutionalismus und die polnische Rechtsstaatlichkeit. Die einschlägigen Verfassungsdaten, die jeweils Anlass für retrospektive und prospektive Verfassungsbilanzen waren, lauten: 1791, 1976, 1981, 1992, 1997. Es gibt dazu eine Reihe von Übersetzungen der verschiedenen polnischen Verfassungs- und Verfassungsreformtexte von 1791 und seit 1947, von denen der des Polnischen nicht Machtige nur hoffen kann, dass sie das Gesagte und Gemeinte zutreffend wiedergeben. Die polnischen Reformdiskussionen wurden nicht nur von polnischer Seite übermittelt, sondern auch von deutscher Seite aufgegriffen. Das geschah und geschieht übrigens nicht nur in den Fachzeitschriften, sondern auch mit dem seit 1990 nachbarschaftlich gescharfem Engagement in den überregionalen Tages- und Wochenzeitungen,

Nicht erst, aber besonders seit dieser Zeit wird Polens „Weg“, wie es einst progressiv hieß<sup>16</sup>, zu Demokratie und zum Rechtsstaaterwartungsvoll bis kritisch beobachtet. Die beiden seit dem 18. Jahrhundert in Europa virulenten politischen Leitbegriffe hatten im Kommunismus eine sogenannte sozialistische Umdeutung erfahren.<sup>17</sup> Nun ging es um die liberal-demokratische Umorientierung. Das Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits vom 16. Dezember 1991, am 3. Dezember 1993 von dem Europäischen Rat und der Kommission genehmigt<sup>18</sup>, anerkannte in seiner Präambel bereits „die großen Leistungen des polnischen Volkes beim schnellen Übergang zu einer neuen Staats- und Wirtschaftsordnung auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte einschließlich der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft sowie eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen“ und sah in Art. 2 die Unterstützung des „politischen und wirtschaftlichen Wandel(s)

---

<sup>16</sup> Zum „Weg“ vgl. die anhangende Liste zu Banaszak, Bogusław, 1991; Czeszejko-Sochacki, Zdzisław; Rudolf Machacek, 1992; Holzer, Jerzy, 1990; Ładowska, Ewa, 1993; Maciej, Zbigniew, 1994; Ziemer, Klaus, 1989. - Działocha, Kazimierz, 1993, sprach nüchtern von der „grundlegenden Umformung“

<sup>17</sup>Vgl. dazu Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, 1967.

<sup>18</sup>ABl.Nr. L 348/1, 2, v. 31. 12. 1993

in Polen" vor. Nachdem Art. 16 der Französische Rechtserklärung von 1789 die Geltung von Menschen- und Bürgerrechten zum Qualitätsmerkmal einer anerkanntswerten Verfassung erklärt und das Ende des Zweiten Weltkrieges eine weltweite, im Rahmen des Europarates durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 verbindlich gemachte Menschenrechtspolitik ausgelöst hatte, definieren derartige Rechte nicht nur den Status des Individuums, sondern zugleich den Entwicklungsrahmen der Gesellschaft im Verhältnis zum Staat. Die polnische Verfassung von 1997 trägt diesem Rechtsstaatsmafistab nun materiell und prozessual durch Grundrechtsgewährleistungen und einen institutionalisierten Grundrechtsschutz Rechnung. Darüber wird im Rahmen dieses Symposiums von anderer Seite berichtet. Doch bedarf es hier eines Hinweises auf den Demokratie und Rechtsstaat, Gesellschaft und Individuum verbindenden Gleichheitssatz. Die Verfassung von 1997 rubriziert ihn in ihrem Artikel 32 unter den Titel „Allgemeine Grundsätze“ statt unter den nachfolgenden Titel „Personliche Freiheiten und Rechte“ und regt dadurch seine Verbindung mit den in Artikel 2 verbrieften Strukturprinzipien „demokratischer Rechtsstaat“ und „gesellschaftliche Gerechtigkeit“ an. Der polnische Verfassungsgerichtshof konnte sich daher, dem Verfassungswortlaut in dessen Engführung folgend, nur zur grundsätzlicher Bedeutung dieses Satzes als eines - abstrakten - „Metarechtes“ verstehen. Dzialocha unterstrich im Jahre 1989 diese Grundsatzqualität und betonte das allgemeine Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit in einer Mangelwirtschaft.<sup>19</sup> Fünfzehn Jahre später plädierte dagegen sein heutiger Breslauer Fakultatskollege Banaszak für die extensive Wende des Satzes zum Individualrecht.<sup>20</sup> So wird auch dem deutschen Beobachter der Wandel der Gesellschaftsordnung bewusst.<sup>21</sup> Dass die Republik Polen mittels der Verfassung von 1997 die sogenannten „europäischen Verfassungsstandards“<sup>22</sup> erfüllt, daran ist, soweit aus der anliegend zitierten Literatur zu schließen, kein Zweifel. Aber nicht nur in Polen lehnen Einsicht und Erfahrung, dass Rechtsstaatlichkeit - wie Demokratie - kein Endzustand, sondern eine ständige Aufgabe der Rechtspraxis ist.

Die Entwicklung und der Zustand des politischen Systems und des  
Staatsorganisationsrechts - die traditionelle „Staatsverfassung“ - lassen sich

---

<sup>19</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Dzialocha, Kazimierz, 1989.

<sup>20</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Banaszak, Boguslaw, 2004

<sup>21</sup> Dzialocha (FN 19) diskutierte seinerzeit insbesondere Differenzierungsgründe. Heute ist nachzufragen wie die aufgrund der polnischen Verfassung zulässigen Differenzierungen sich zu den Diskriminierungsverboten gemäß Art. 14 EMK und der Art. 12 f. F.G.V. verhalten.

<sup>22</sup> Zur Verwendung dieses Vergleichs- und Kontrollbegriffs vgl. die anliegende „List“ zu Brinneck, Alexander von, i 998, und Freytag, Georg, 1998 - bezogen auf die polnische Verfassung von 1997!

aus der Fülle einschlägiger Publikationen gut ablesen. Laufende Berichte haben die laufenden Verfassungsreformen auch in Deutschland bekannt gemacht, sei es vor, sei es nach der Wende. Seit den siebziger Jahren kamen die Entwicklung eines pluralistischen Parteienwesens in Polen und dessen Wahlsystem in den Blick und von dort aus der polnische Parlamentarismus überhaupt. Es ist bemerkenswert, dass, soweit ersichtlich, die Rolle des Sejm mehr Interesse auf sich zog als die der Volkskammer der DDR. Dieses Interesse kulminierte anlässlich der Solidarnosc-Bewegung. Damals trat die Gewerkschaft als neuartige Verfassungskraft in den Vordergrund der verfassungspolitischen Entwicklung. Dies löste eine Welle von Überlegungen und Phantasien aus, bis die Diskussion wieder einmündete in - allerdings eher politologische als rechtswissenschaftliche - Darstellungen der neuen, nachkommunistischen Parteistrukturen<sup>23</sup> sowie auf des Parlamentarismus als eines System der Auseinandersetzung und für die Gestaltung von Gemeinwohl. Für die Probleme und Perspektiven der dabei häufig thematisierten Transformationsvorhaben besonders bemerkenswert erscheinen die Begriffe „politische Kultur“ und „Rechtskultur“, indizieren sie doch die Empfindung grundständiger Voraussetzungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die es nach langjährigem Verlust wieder zu reaktivieren galt. In diesem Zusammenhang fiel ein Licht auch auf die Rechtsetzung in Polen, allerdings ein kleineres Licht, als es in Polen angezündet wurde, wo eine engagierte Debatte stattfand, insbesondere über das Verordnungsrecht<sup>24</sup> und die Funktionen teilende Gesetzgebungsverfahren. Von der Haushaltsgesetzgebung des Republik Polen ist in den in Deutschland erschienenen Werken über polnisches Verfassungsrecht allerdings bisher kaum die Rede gewesen. Selbstverständlich sind Haushalt und Finanzwesen spröde Themen; doch auch in Polen gilt gewiss Goethes faustische Sentenz, dass am Gelde alles hängt. ”

Das entwicklungsgeschichtlich dritte große Thema der Berichte über polnisches Verfassungsrecht betrifft die Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Man darf fast sagen, dass dieses Thema am häufigsten und intensivsten behandelt worden ist und behandelt wird. Dabei ging es zunächst um die verfassungssystematische und - politische Rolle des Verfassungsgerichtshofes im Organgefüge der Republik sowie um dessen Einrichtung und Kompetenzen.

---

<sup>23</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Ziemer, Klaus, 1997; Grotz, Florian, 2000; Mildner, Markus, 2000; Müller-Rommel, Ferdinand, 2005.

<sup>24</sup> Ich habe einmal auf Einladung der damaligen Abgeordneten und späteren Ministerpräsidentin Suchocka und unter der Schirmherrschaft des Vorsitzenden des Sejm, Professor Mikolaj Kozakiewicz, auf der vom 25. bis 28. November 1990 in Warschau veranstalteten Tagung „The Law-Making and the Rule-of-Law-State“ über Probleme der Verordnungsgebung vortragen dürfen: vgl. dazu Rolf Grawert, Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, S. 97 - 116.

Die rasche Anerkennung dieser neuartigen Institution in Polen beschleunigte offenbar dessen Judikatur und deren Mitteilung in Deutschland, so dass in Deutschland alsbald informative Rechtsprechungsberichte erscheinen konnten.<sup>25</sup> Die meisten einschlägigen Beiträge zu Status, Kompetenzen und Verfahren des Gerichtshofes stammen aus den Federn von Działocha und Garlicki. Seit einiger Zeit gibt es einen verstetigten Erfahrungsaustausch zwischen den Richtern des Verfassungsgerichts der Republik Polen und des Bundesverfassungsgerichts. Über die Verfassungsgerichtsbarkeit hinaus, wurde aber auch immer wieder über die polnische Gerichtsverfassung, über die Fachgerichtsbarkeit, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit, und das Justizwesen schlechthin berichtet. Das deutsche Interesse daran folgt offenbar nicht nur den Wegen internationaler Rechtskonflikte, sondern einem grundlegenden Interesse an der Transformation Polens in einen Rechts- und Verfassungsstaat. Dieses Interesse kam schon lange vor der Aufnahme Polens in die Europäische Union zum Ausdruck.

Nach wie vor schwierig einsehbar ist dagegen das Regierungssystem. Zwar bieten Banaszak sowie Ziemer mit Matthes und Wojtaszczyk ordentlich strukturierte Übersichten über das politische Institutionengefüge.<sup>26</sup> Doch wer sich in den Aufsatz von Sokolewicz<sup>27</sup> vertieft, dem zu entnehmen war, dass in Polen eine „Zwischen-Parlament-/Kabinetts- und Präsident-/Parlament-System eingeschränkt aktive Präsidentschaft“ besteht, wird grübeln. Der Titel signalisiert dem Uneingeweihten, dass das konstituierte und durch die Verfassung von 1997 modifizierte System der Staatsleitung ein Kompromiss, aber als solcher schwierig zu begreifen ist. Montesquieus<sup>28</sup> einfache Systemvorgaben verblissen vor der polnischen Komplexität, und auch Cicero, der Erfinder des Begriffs der *res publica mixta*,<sup>29</sup> hatte wohl Mühe, die verwickelten Macht- und Funktionsverhältnisse der polnischen Gubernative auf einen Nenner zu bringen. Auch in anderen Beschreibungen bleiben Versuche der Systematisierung bei der Präposition „zwischen“ hängen: „zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus“.<sup>30</sup> Aber letztlich kommt es bei der Organisation eines Staates weniger auf Systemästhetik als vielmehr auf politische Stabilität und auf die sach- und zeitgemäße Entscheidungsfähigkeit des politischen Gemeinwesens

---

<sup>25</sup> Vgl. die Nachweise oben zu FN 10) bis 12).

<sup>26</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Banaszak, Boguslaw, 2003; Ziemer, Klaus / Claudia-Yvette Matthes, 2002; Ziemer, Klaus i Konstanty Adam Wojtaszczyk, 2003.

<sup>27</sup> Vgl. anliegende „List“ zu Sokolewicz, Wojciech, 1998.

<sup>28</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, XI 6.

<sup>29</sup> Cicero, *De republica libri*, I. 1.

<sup>30</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Bahro, Horst, 1997; vorher Kallas, Marian, 1995: „Semipräsidentialismus“.



sowie vor allem auf die Zufriedenheit der Bürgergesellschaft mit ihren Repräsentanten an. Etliche Beiträge betonten denn auch diesen Aspekt, dem freilich die derzeitige Verfassungswirklichkeit entschwunden ist. Recht besehen, darf eine rechtsstaatliche Verfassung sich allerdings nicht auf die durch aktuelle Kräftespiele hergestellte Effektivität einer aktuellen Machtbalance verlassen. Der Rechtsstaat verlangt normative Berechenbarkeit. Jeder Verfassungskompromiss ist zumindest eine riskante Herausforderung an die Verfassungsinterpretation und -anwendung. Wenn man, wie systematisch naheliegend, auch<sup>31</sup> in Polen von dem Interpretationsprinzip der Einheit der Verfassung als einem logisch-ideologischen Sinngebilde ausgeht, dann kommt man nicht umhin, den Kompromiss auf elementare Grundsätze und Grundentscheidungen der Verfassung zu hinterfragen und disparate Normen damit in Einklang zu bringen. Darüber und über maßgebende Interpretationsregeln sollte grenzüberschreitend diskutiert werden. Außerdem: Wie verhalten Normen und Wirklichkeit, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis sich zueinander? Darüber hatte ich gern Näheres erfahren, da doch das Zusammenwirken der europäischen Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat jeden Unionsbürger angeht. Eine problemorientierte Untersuchung repetierte nicht nur die einschlägigen Vorschriften der Verfassung mit anderen Worten, sondern erörterte die Strukturen der Regierungsorgane - Regierung verstanden als Gesamtheit der Staatsleitung - und deren Rückbindung an die politischen Kräfte der Gesellschaft, ferner die Machtverteilung zwischen jenen Organen, sodann vor allem deren Zusammenwirken bei der politischen Planung, der Rechtsetzung, deren Vollziehung und der wechselseitigen Gewaltenehemmung. „Problemorientiert“ nenne ich eine Konzeption, die maßgebende Gesichtspunkte wie: demokratische Legitimation und Rückbindung, Entscheidungskompetenz und Regierungsfähigkeit sowie Verantwortlichkeit berücksichtigt. An französischen Darstellungen dieses Themenzusammenhangs gefallen mir die Bezugnahmen auf die politik-historische Entwicklung aus, die das Verfassungsrecht als sich im Laufe der Zeit wandelndes, politisches Recht erkennen lassen.

### III. Die europäische Perspektive

Erstaunlicherweise wird auch die europäische Perspektive der polnischen Verfassung in den aufgelisteten Publikationen nur wenig beleuchtet. Wenige Aufsätze thematisieren die europäische Klausel der polnischen Verfassung in

---

<sup>31</sup> So das Bundesverfassungsgericht in standiger Rechtsprechung; vgl. u.a. BVerfGE 1, S. 14, 7, S. 198, 205; 32; 19, S. 206, 220; 33, S. 23, 27.

Bezug auf die Souveränität der Republik.<sup>32</sup> Das Problem der Souveränität spielte bekanntlich auch in den Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichts über den Europäischen Haftbefehl und über den Beitritt zur Union eine wichtige Rolle.<sup>33</sup> Es ist ein globales, seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der Union aber besonders ein gemeineuropäisches Problem staatlichen Selbstverständnisses, und es ist dies namentlich seit Nizza geworden, seitdem die Erschöpfung des europäischen Gründungselans evident geworden und die nationalstaatlichen Interessen wieder in den Vordergrund getreten sind. Bevor man mit dem Begriff Souveränität allerdings hantiert, sollte man wohl unterscheiden, ob das Beharren auf dieser seit Bodin virulenten Position deren externe Bedeutung, also den Staat als Völkerrechtssubjekt stärken oder wieder herstellen soll - und ob in dieser Hinsicht die faktische Macht im globalen Wettbewerb oder die rechtliche Unabhängigkeit, also die Verfassungssouveränität, gemeint ist - oder ob es um die - einst von Bodin angesprochene - Souveränität nach innen geht. Die Frage nach der so genannten Verfassungssouveränität kann dabei einerseits die formelle Verfassungskompetenz und andererseits die Bewahrung des Identität stiftenden, materiellen Kerngehaltes einer Verfassung<sup>34</sup> meinen. Dabei wird evident, dass das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten kein Inseldasein mehr führt, sondern mitgliederschaftlich in den Kontext von Gemeinschaft und Union eingebunden ist.

Diese Erkenntnis führt zunächst auf die Grundfrage zurück, warum man in Deutschland überhaupt das Verfassungsrecht der Republik Polen kennen lernen sollte und vice versa in Polen das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Traditionell und in der Regel richtet der Blick des Verfassungsjuristen sich über die Grenze der eigenen Verfassung hinweg auf die anderer Staaten aus Gründen der Rechtsvergleichung. Aber anders als beim Internationalen Privatrecht folgt die Verfassungsrechtsvergleichung keinem zwingenden praktischen Bedürfnis. Verfassungsrecht ist nationales Recht und der Staatlichkeit verbunden. Es hat eigentlich keine direkten transnationalen Wirkungen.<sup>35</sup> Der polnische Verfassungsgerichtshof hat diese Eigenständigkeit noch jüngst betont<sup>36</sup>, und auch das Bundesverfassungsgericht legt auf seine

---

<sup>32</sup> Vgl. die anliegende „List“ zu Bainczyk, Magdalena / Ulrich Ernst, 2005; Banzkiewicz, Bolesław, 2002; Lankowska-Gilberg, Magdalena, 2003; Wyrzykowski, Mirosław, 2000.

<sup>33</sup> Vgl. oben FN 8), 9).

<sup>34</sup> Dazu aus deutscher Sicht z. B. BVerfGE 58, S. 1, 40 (Eurocontrol).

<sup>35</sup> So auch BVerfGE 58, S. 1, 26 (Eurocontrol).

<sup>36</sup> Vgl. die Angaben zu Fußnoten 9).

und des Grundgesetzes Zuhöchstsein Wert.<sup>37</sup> Natürlich sollte man sich anderwärts orientieren, um die eigene Verfassung aus der Distanz betrachten, beurteilen und gegebenenfalls verbessern zu können. Im Grundrechtsbereich funktionieren die wechselseitigen Einflüsse, Einwirkungen und Übernahmen bereits recht intensiv<sup>38</sup>, vor allem aufgrund der internationalen Menschenrechtskodifikationen, insbesondere aufgrund der europaweiten Klammerwirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950, und der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zu Grundrechten und Grundfreiheiten. Aber auch hinsichtlich der Verfassungsprinzipien Demokratie, Parlamentarismus, Rechtsstaat usw. sowie der Institutionenordnung kann eine Verfassungsrechtsvergleicheung eine aufgeklärte Verfassungspolitik inspirieren. Doch streng - „souverän“ - genommen, sind die Auslegung und Anwendung des eigenen Staatsverfassungsrechts darauf traditionsgemäß nicht angewiesen.

Im Verhältnis Deutschlands zu Polen wird das Interesse an der anderen Verfassung jedoch aus besonderen Gründen verdichtet: Die beiden sind Nachbarn und zugleich Mitglieder der Europäischen Union und Gemeinschaft. Im nachbarlichen und im mitgliederschaftlichen Verhältnis kommt es auf wechselseitiges Vertrauen an. In jeder Hinsicht setzt Vertrauen Kenntnis und Berechenbarkeit des anderen voraus, Insofern zeichnet ein Staat sich durch seine Verfassung und Verfassungspraxis, anders gesagt: durch sein politisches System aus, zumal als Verfassungsstaat. Innerhalb der Europäischen Union kommt ein Weiteres hinzu: Die Verfassungen der Mitgliedstaaten werden nicht nur durch das Unions- und Gemeinschaftsrecht erheblich beeinflusst, sondern auch durch ihr wechselseitiges Zusammenwirken. Daraus ergeben sich wechselseitige Einflüsse und Einwirkungen. Allgemein gesagt, impliziert die Europäische Union nämlich potentielle Unwertteilungen von Macht und Ressourcen zwischen nationalen Akteuren.<sup>39</sup> Ich hebe zwei Vorgänge hervor. Zum einen beeinflusst und infiltrierte das Unionsrecht die nationalen Verfassungen hinsichtlich ihrer an und für sich unterschiedlichen parlamentarischen Systeme durch die Wirksamkeit des Europäischen Rates<sup>40</sup>,

---

<sup>37</sup> BVerfGE 37, S. 271, 280 ff. (Solange I); BVerfGE 73, S. 339, 376 ff. (Solange II); BVerfGE 89, S. 155, 182 ff. (Maastricht).

<sup>38</sup> Vgl. dazu aus deutscher Sicht u.a. Peter Hübner, Wechselwirkungen zwischen deutschen und ausländischen Verfassungen, in: Merten / Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I, Heidelberg 2004, § 7 (S. 313 ff.).

<sup>39</sup> So zutreffend Christoph Knill i Daniela Winkler, Staatlichkeit und Europäisierung: Zur Abgrenzung und Systematisierung eines interdisziplinären Konzepts, in: DER STAAT 45 (2006), S. 215, 221 ff.

<sup>40</sup> „Europäischer Rat“ als Kollegium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie des Präsidenten der Kommission im Sinne des Art. 4 des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar

durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die Durchsetzungsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofes. Zum anderen beeinflussen die Verfassungen der Mitgliedstaaten sich dadurch wechselseitig, dass die europäischen Organe, insbesondere der Gerichtshof, unbestimmte Vertragsbegriffe auch mit Rücksicht auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten rechtsvergleichend auszulegen und dann gegenüber allen Staaten durchzusetzen haben. Der Begriff der parlamentarischen Regierung hat auf diesem Wege ebenso einen erheblichen Bedeutungswandel erfahren<sup>41</sup> wie die Begriffe Gesetz und Gesetzgebung. Sogar die Begriffe Staat<sup>42</sup> und Staatsverfassung<sup>45</sup> sind längst nicht mehr derselbe wie vor der Vergemeinschaftung. Wegen der unionsrechtlich unaufhaltsamen Entwicklung der europäischen Staatsverfassungen zu integrierten Verfassungen sollte man jedenfalls in jedem Mitgliedstaat klugerweise wissen, was andere Mitgliedstaaten in die gesamteuropäische Verfassungsentwicklung einbringen,

So gesehen, kann die von mir erstellte Publikationsliste also nur ein vorläufiger Beitrag zur Vertiefung des wissenschaftlichen Austausches und der Verständigung sein. Wesentlich dafür bleiben die persönlichen Kontakte sowohl zwischen den Fachwissenschaftlern als auch zwischen Studierenden: „Eingedenk des unverwechselbaren Beitrags des deutschen und des polnischen Volkes zum gemeinsamen kulturellen Erbe Europas und der jahrhundertelangen gegenseitigen Bereicherung der Kulturen beider Völker sowie der Bedeutung des Kulturaustausches für das gegenseitige Verständnis und für die Aussöhnung der Völker. Überzeugt, dass der jungen Generation bei der Neugestaltung des Verhältnisses beider Länder und Völker und der Vertrauensbildung zwischen ihnen eine besondere Rolle zukommt.“<sup>44</sup>

---

1992 in der Fassung des Vertrages von Nizza vom 26. Februar 2001 in Verbindung mit Art. 202 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 - mit Änderungen - : dort einfach „Rat“, wohl zu unterscheiden von dem ganz anders begründeten, zusammengesetzten und zuständigen Staatenverband „Europarat“ im Sinne dessen „Satzung“ vom 5. März 1949.

<sup>41</sup> Dazu Rolf Grawert, Demokratische Regierungssysteme. Qualitätsanforderungen an die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Festschrift für Helmut Quaritsch zum 75. Geburtstag, hrsg. von Dietrich Murswiek, Ulrich Storost und Heinrich Wolff, Berlin 2000, S. 95 ff.

<sup>42</sup> Dazu Rolf Grawert, Der Deutschen supranationaler Nationalstaat, in: Offene Staatlichkeit. Festschrift für Ernst-Wolfgang Bockenförde zum 65. Geburtstag, hrsg. von Rolf Grawert, Bernhard Schlink, Rainer Wahl, Joachim Wieland, Berlin 1995, S. 125 ff.

<sup>43</sup> Dazu Rolf Grawert, Der integrierte Verfassungsstaat, in: Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: Sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge. Symposium zum 65. Geburtstag von Hans Boldt, hrsg. von Roland Lhotta, Janbernd Oebbecke, Werner Reh, Baden Baden 1997, S. 133 ff.

<sup>44</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991, Präambel.

Rozwój prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej był poddany stałej analizie, obserwacjom i komentarzom w Republice Federalnej Niemiec. Komunistyczny system prawny budził jednak o wiele mniejsze zainteresowanie niż zmiany prawa, które miały miejsce od momentu powstania Solidarności oraz od przełomu w 1989 roku. Od tego momentu opracowania polskich i niemieckich autorów zostały zdominowane przez pojęcia „transformacji” i „zmiany”. Każda reforma polskiej Konstytucji oraz innych istotnych aktów prawnych prowadziła do intensyfikacji wymiany informacji, w szczególności w roku 1982 oraz w latach 1995—1998. „Lista” dołączona do tego opracowania zawierała łącznie 435 publikacji, które ukazały się w okresie od 1945 do 2006 roku w niemieckich czasopiśmie, pracach zbiorowych i innych niemieckich wydawnictwach, dotyczących polskiej konstytucji - konstytucja rozumiana jest tutaj jako podstawowy akt prawny wspólnoty politycznej w sensie materialnym. Od niedawna wspólnie publikacje wiadczyły o sprawdzonej współpracy niemieckich i polskich naukowców. Publikacje zawierają w przeważającej mierze omówienia obowiązków tego prawa. Opracowania dogmatyczne są rzadkie, co powoduje, iż dyskusje i kwestie sporne w Polsce, dotyczące na przykład problemów obowiązywania praw podstawowych, legislacji i kontroli nad nimi, czy zagadnienia lustracji, które stało się ponownie aktualne, są słabo znane. Pod tym względem niemieckie gazety codzienne zawierają chociaż trochę informacji niż czasopiśmiśna fachowe. Działalność orzecznicza polskiego Trybunału Konstytucyjnego momentarycznie prowadzi do przeglądu orzeczeń, przygotowanym przez Garlickiego, Brunnera i Banaszewicza, pozbawionych jednakże zazwyczaj komentarza.

Do znaczących tematów publikacji należały i należą w równej mierze polski konstytucjonalizm i zasada państwa prawnego w Polsce. Od momentu przewyciężenia komunizmu, a w szczególności od zawarcia Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a Polską w 1991 roku, „droga” Polski, jak to często nazywano, ku demokracji i państwu prawa, podlegała pełnej oczekiwanej i krytycznej obserwacji, zarówno z niemieckiego, jak i z polskiego punktu widzenia. Przy czym pierwszorzędne role odgrywały obowiązywanie praw podstawowych i praw człowieka w oparciu o Europejską Konwencję Praw Człowieka, i wolności i prawa podstawowe Wspólnoty Europejskiej oraz o Rozdział II polskiej Konstytucji z 1997 roku, dotyczący praw podstawowych. Pomimo tego tematyka praw podstawowych znajduje swoje odzwierciedlenie w ważnym przeglądzie literatury. Kilka opracowań zostało poświęconych ochronie własności, a także postkomunistycznej prywatyzacji i reprivatyzacji, a ponadto zagadnieniu, czy konstytucyjnoprawna zasada równości obowiązuje jako zasada prawa, czy też jako prawo

---

indywidualne. Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinno skłonić do przeprowadzenia pogłębionej transgranicznej analizy dogmatycznej systemu obowiązywania praw podstawowych.

Publikacje zawarte w liście odzwierciedlają za to w przejrzysty sposób rozwój oraz stan obecny systemu politycznego oraz prawa ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia re-lacjonowano nieprzerwanie rozwój pluralistycznej struktury partyjnej, systemu wyborczego oraz parlamentaryzmu w Polsce. Zainteresowanie tymi zagadnieniami wzrosło w związku z Solidarnością, która sprawiła, iż związek zawodowy stał się nowym rodzajem siły kreującej konstytucję. Istotnie tematycznie opracowania mają jednak bardziej politologiczny niż prawnonaukowy charakter. Interesującym jest, iż w tym kontekście używane były takie pojęcia jak: „kultura polityczna”, czy „kultura prawna”, w celu oznaczenia przebiegu postkomunistycznych procesów transformacyjnych oraz niepisanych przesłanek demokracji państwa prawnego. W mniejszym zakresie omówione zostały funkcje państwa, zwłaszcza problemy rozdziału władzy oraz postpowania ustawodawczego, budowlanego i ustrojodawczego.

W perspektywie rozwoju historycznego trzecim i drugim tematem opracowania o polskim prawie konstytucyjnym jest sędziownictwo powszechne i konstytucyjne w Polsce. Temat ten, co uwiadamia „lista”, jest najczęściej i najintensywniej omawiany. Najpierw omawiano systematycznie i polityczny rolę Trybunału Konstytucyjnego w strukturze organów władzy Rzeczypospolitej oraz o jego utworzenie i kompetencje. Szybkie uznanie tej nowej instytucji w Polsce przyspieszyło w sposób oczywisty jego działalność orzeczniczą i przekazywanie wiadomości o niej do Niemiec. W krótkim czasie ukazały się przeglądy orzecznictwa. Prócz opracowań dotyczących polskiego sędziownictwa konstytucyjnego, omawiano czysto ustrojowe, w szczególności sędziownictwo administracyjne, a także system wymiaru sprawiedliwości w ogólnie. W wielu publikacjach podkreślano transformację Polski w gwarantowaną przez wymiar sprawiedliwości państwo prawne i konstytucyjne. Jednakże podniesiony ostatnio przez polskiego premiera zarzut, iż sędziowie konstytucyjni ulegli swoim uprzedzeniom, uznając ustawy lustracyjne za sprzeczne z Konstytucją, wskazuje, iż stosunek pomiędzy naczelnymi organami władzy wykonawczej i sędziowskiej nie jest wolny od konfliktów. Widocznie pytanie Bodina o źródło suwerenności wewnętrznej nie zostało jeszcze rozstrzygnięte.

System sprawowania władzy Rzeczypospolitej Polskiej nie został w Niemczech jeszcze dostatecznie naświetlony. Co prawda lista zawiera wiele publikacji dotyczących ogólnych struktur instytucji, kształtowanych politycznie.

---

Jednak e teza Sokolewicza, i w Polsce istnieje aktywna prezydencja, ograniczona z jednej strony systemem parlamentarno - gabinetowym, a z drugiej systemem prezydencko - parlamentarnym, pozostawia zagranicznego czytelnika nieco bezradnym. System kierowania państwem, zmodyfikowany przez Konstytucję z 1997 roku, jest zatem widocznie trudno zrozumiałym i w przypadkach sprzecznych, dającym się podważyć, kompromisem. Ponieważ państwo prawne wymaga normatywnej przewidywalności, interpretacja systemu sprawowania władzy, rozumianego jako związek kompetencji władczych, funkcji i postaw, jest zadaniem, którego rozwikłanie interesuje również niemieckiego czytelnika. O ile w Polsce uznawana jest zasada jednolitości Konstytucji, to kompromisy konstytucyjne należy skonfrontować z elementarnymi, niepisаныmi zasadami i podstawowymi wyborami, z którymi należy pogodzić pojedyncze normy. Tymczasem kadego obywatela Unii Europejskiej, w związku z współpracą europejskich szefów państw oraz rządów w Radzie Europejskiej oraz z funkcjonowaniem parlamentów państw członkowskich Unii, zobligowanych do współpracy, interesuje, w jaki sposób sprawowana jest w Polsce władza.

Jednak e perspektywa europejska w publikacjach wymienionych na liście zostaje na wietlona w niewielkim stopniu. Tylko kilka artykułów dotyczy klauzuli europejskiej w polskiej Konstytucji w odniesieniu do suwerenności Rzeczypospolitej. Z drugiej jednak strony orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które poruszały problem suwerenności państwowej w ramach Unii Europejskiej, zostały w Niemczech przyjęte z uwagami. Rozwianie kwestii konstytucji europejskiej pozostaje ryzykowne. Kwestia ta zasługuje na debatę naukową, która powinna zostać opublikowana w państwach członkowskich. Jednak e niezależnie od kwestii konstytucji unijnej również w Niemczech zainteresowanie konstytucją państwa siedzi. Stosunki siedzi i stosunki między państwami członkowskimi opierają się na obustronnym zaufaniu. Pod kądem względem zaufanie wymaga znajomości drugiej strony i jej przewidywalności. Pod tym względem państwo wyróżnia się w pierwszym rzędzie przez swoją konstytucję i praktykę konstytucyjną. W ramach Unii Europejskiej konstytucje państw członkowskich podlegają nie tylko wpływowi prawa unijnego i wspólnotowego, ale również wzajemnym oddziaływaniom. Prowadzi to do zmiany układu sił między aktorami krajowymi, mianowicie w stosunkach między rządem a parlamentem, a także pomiędzy władzą ustawodawczą i sdowniczą. Nawet pojęcie konstytucji państwa podlega przewartościom. Wobec takich konsekwencji transgraniczne konstytucyjne prawo porównawcze zaspokaja nie tylko ciekawość naukową, ale co więcej jest niezbędną, by poznać własną sytuację. Załączona do artykułu lista prezentuje pierwszy bilans.

- Aregger, J. / J. Poczobut / M. Wyrzykowski (Hrsg.): Rechtsfragen der Transformation in Polen, Kraków 1995.
- Arnold, Rainer: Das Prinzip der Kontrolle des Gesetzgebers in der Verfassungsgerichtsbarkeit Mittel- und Osteuropas als Ausdruck gemeineuropäischen Verfassungsrechts, in: Jahrbuch für Ostrecht 43 (2002), S. 17- 29.
- Arnold, Rainer; Constitutional developments in Central and Eastern Europe as a contribution to emerging European constitutional law., in: Jürgen Böhmer / Roland Bieber / Christian Callies / Christine Langenfeld / Stefan Weber / Joachim Wolf (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Berlin 2005, S. 389- 397
- Arnold, Rainer: Nachwort, in: Bolesław Banaszkiwicz, Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bis zum Urteil über die EU-Mitgliedschaft (1997-2005). Eine Übersicht, Warszawa 2006, S. 465- 470.
- Babst, Stefanie: Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, S. 69 - 83 (S. 77- 83: Polen).
- Bachmann, Klaus: Polens Uhren gehen anders. Warschau vor der Osterweiterung der Europäischen Union, Stuttgart / Leipzig / Hohenheim 2001.
- Bader, Erich-Michael: Der Staatsstreich gegen den polnischen „Gesellschaftsvertrag“, in: Europa-Archiv 1982, S. 277- 286.
- Bahlmann, K.: vgl. zu Hermann, J. / K. Bahlmann, 2000.
- Bahro, Horst: Zur Verbreitung einer Regierungsform zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus, in: Osteuropa - Recht 1997, S. 2 - 18.

---

<sup>1</sup> Die nachstehende, nach Autoren bzw. Herausgebern alphabetisch gegliederte Liste umfasst in der Bundesrepublik Deutschland erschienene und deutschsprachige Publikationen über polnisches Verfassungsrecht. Die Autoren bzw. Herausgeber von Gemeinschaftswerken werden sowohl gemeinschaftlich als auch einzeln verzeichnet. Aus technischen Gründen können polnische Buchstaben nicht korrekt wiedergegeben werden.

Die Liste beruht in der Hauptsache auf der Auswertung folgender Periodika:

Archiv des öffentlichen Rechts (AoR) 1948 - 2005; Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1968 - 2005; Bibliographie juristischer Festschriften und Festschriftenbeiträge. Deutschland. Schweiz. Österreich, (Band I:) 1945 - 1961, Karlsruhe 1962, bis Band 8: 1991 - 1993, Berlin 1995; DER STAAT. Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte / Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht 1962 - 2005; Die Verwaltung 1967 - 2005; Europäische Grundrechts-Zeitschrift (EuGRZ) 1974 - 2005; Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JOR) Neue Folge (N. F.) 1949 - 2005; Jahrbuch für Ostrecht (JOR) 1960 - 2005; (uristen-Zeitung) (JZ) 1951 - 2005; Karlsruher Juristische Bibliographie (KJB) 1965 - 2004; Kritische Justiz (KJ) 1968 - 2005; Osteuropa - Recht. Gegenwartsfragen aus dem sowjetischen Rechtskreis / aus dem Recht des Ostens (OER) 1955 - 2005; Politische Vierteljahresschrift (PVJ) 1960 - 1976; Recht in Ost und West (ROW) 1990 - 1998 (eingestellt); Staats und Recht 1952 - 1990; WGO-Monatshefte für Osteuropäisches Recht 1958 - 2005; Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRVR) 1950 - 2005; Zeitschrift für Ostforschung (zfo) 1952 - 1967; Zeitschrift für Parlamentfragen (ZParl) 1969 - 2005.



---

Bainczyk, Magdalena / Ulrich Ernst: Fragen der EU-Mitgliedschaft vor dem polnischen Verfassungsgerichtshof - Anmerkungen zum Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 11. 05. 2005, in: *Europarecht* 2005, S. 247 - 265.

Balaban, Andrzej: Theorie moderner sozialistischer Verfassungen, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.E* 37 (1988), S. 13-34.

Balaban, Andrzej: Polens Verfassung nach den Änderungen von 1989 und 1992, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F.* 44 (1996), S. 307-311.

Banaszak, Boguslaw: vgl. zu Patrzalek, Aleksander, 1990.

Banaszak, Boguslaw: Der polnische *Weg zur* Demokratie und die Reformpolitik des Landes, in: *Recht in Ost und West* 1991, S. 140-142.

Banaszak, Boguslaw: Die Entwicklung des polnischen Parlamentswahlrechts 1944 - 1991, in: *Recht in Ost und West* 34 (1992), S. 129-133.

Banaszak, Boguslaw: Verfassungsänderungen in der Republik Polen, in: *WGO Monatshefte für osteuropaisches Recht* 1993, S. 109-118.

Banaszak, Boguslaw: Die Grundrechte in Polen 1989 - 1995, in: *WGO Monatshefte für osteuropaisches Recht* 1996, S. 43-51.

Banaszak, Boguslaw: Die neue polnische Verfassung vom 2. April 1997, in: *WGO Monatshefte für Osteuropaisches Recht* 1993, S. 407- 424.

Banaszak, Boguslaw: Moralisch-rechtlich Aufarbeitung und Entkommunizierung in Polen, in: *Recht in Ost und West*, 1994, S. 113-117.

Banaszak, Boguslaw: Zur Diskussion über die zweite Parlamentskammer in Polen, in: *WGO Monatshefte für Osteuropaisches Recht* 1994, S. 287-296.

Banaszak, Boguslaw: Das Rechtssystem Polens im Wandel, in: *Recht in Ost und West* 1995, S. 185- 190.

Banaszak, Boguslaw: Die juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Polen, in: Otto Brunner (Hrsg.), *Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland*, Berlin 1995, S. 41 - 52.

Banaszak, Boguslaw: Probleme der sogenannten Lustration in den gegenwärtigen gesetzgeberischen Arbeiten in Polen, in: *Recht in Ost und West* 1997, S. 32 - 35.

Banaszak, Boguslaw: Die Reform der territorialen Selbstverwaltung in Polen, in: *WGO Monatshefte für Osteuropaisches Recht* 1999, S. 333 - 350.

Banaszak, Boguslaw: Die Konzeption der Rechte des Individuums in Polen, in: *Osteuropa-Recht* 2001, S. 477 - 491.

Banaszak, Boguslaw: Einführung in das polnische Verfassungsrecht, Wrocław 2003.

Banaszak, Boguslaw: Der Gleichheitssatz in Polen, in: *Osteuropa - Recht* 2004, S. 343 -351.

Banaszak, Boguslaw: vgl. zu Manssen, Gerrit / Boguslaw Banaszak, 1997, 1998, 1999, 2001.

Banaszak, Boguslaw / Tomasz Milej: *Zugang zu* geheimen Informationen in Polen, in: *Recht der Datenverarbeitung (RDV)* 2003, S. 180 - 185.

Banaszkiewicz, Boleslaw: Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht. Die polnischen Erfahrungen, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VerfGH). Thesen des Vortrags, in: [www2.jura.unihalle.de/kluth/download/ws0506/Banaszkiewicz\\_Halle\\_Thesen.pdf](http://www2.jura.unihalle.de/kluth/download/ws0506/Banaszkiewicz_Halle_Thesen.pdf)

- Banaszkiewicz, Boleslaw: Normenkontrolle durch Fachgerichte versus Verwerfungsmonopol des Verfassungsgerichtshofes in Polen - am Beispiel des Streits um die Richtergehalter, in: Jahrbuch für Ostrecht 43 (2002), S. 69- 90.
- Banaszkiewicz, Boleslaw: Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bis zum Urteil über die EU-Mitgliedschaft (1997-2005). Eine Übersicht mit einem Nachwort von Prof. Dr. Rainer Arnold, Warszawa 2006.
- Barcz, Jan / Jochen Abr. Frowein: Gutachten *zu* Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), S. 625- 650.
- Becker, Jürgen: Die Rechtsgrundlagen der Zulassung und des Verbots der Gewerkschaft „Solidarität“ im polnischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: DER STAAT 26 (1987), S. 57-73.
- Becker, Ute: vgl. zu Widmaier, Ulrich / Andrea Gawrich / Ute Becker, 1999.
- Bingen, Dieter: Solidarno - Eine polnische Gewerkschaft und gesellschaftliche Bewegung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 29-30/82 (24. Juli 1982), S. 3- 25.
- Bingen, Dieter: Systemwandel durch Evolution: Polens schwieriger *Weg* in die parlamentarische Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23/89 (2. Juni 1989), S. 3 - 16.
- Bober, Joanna / Niels von Redecker: Polens Gesetzgebung im *Zuge* der EG-Angleichung - *Zur* polnischen Debatte über Gesetzesfehler und das Gesetzgebungsverfahren, in Osteuropa - Recht 2002, S. 83-104.
- Boc, Jan: Die Einflussnahme der Verwaltung auf die soziale Entwicklung in Polen, in: Osteuropa - Recht 1984, S. 227 - 237.
- Borchert, Sabin : Chronik *zur* Entstehung und Entwicklung von Solidarno , in: Gewerkschaftliche Monatshefte. Sonderheft Polen, 33. Jahrgang (1982), S. 71-78.
- Borodziej, Włodzimierz.- vgl. zu Ziemer, Klaus / Włodzimierz Borodziej, 2000.
- Bos, Ellen: Polens Balanceakt zwischen „großem Durcheinander“ und demokratischer Konsolidierung, in: Margareta Mommsen / Ellen Bros / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), Demokratie - Experimente im Postkommunismus. Politischer und institutioneller Wandel in Osteuropa, Munster 1995, S. 13-48.
- Boulanger, Christian (Hrsg.): Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa: Beitrage *zur* Debatte, Berlin 2002.
- Breunig, Christian: Kommunikationsfreiheiten in Osteuropa, in: Osteuropa - Recht 1995, S. 123 - 137.
- Briinneck, Alexander von: Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 im Spiegel der europäischen Verfassungsstandards, in: Recht in Ost und West 1998, S. 1-14.
- Brunner, Georg: Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 23 (1974), S. 209-238 (S. 213-214, 222-223, 235: Polen).
- Brunner, Georg: Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 53 (1993), S. 819- 870.
- Brunner, Georg: Die rechtliche *Lage* der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Sudeuropa, in: Osteuropa - Recht 1995, S. 157-177.

---

Brunner, Georg (Hrsg.): Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland (Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropaforschung Band 34), Berlin 1995.

Brunner, Georg (Hrsg.): Politische und Ökonomische Transformation in Osteuropa, Berlin 1996.

Brunner, Georg: Grundrechtsschutz durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1041-1058.

Brunner, Georg / Leszek Lech Garlicki: Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986 - 1997, Baden-Baden 1999.

Brunner, Georg / Boris Meissner (Hrsg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn 1979.

Brunner, Georg / Boris Meissner (Hrsg.): Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa, Berlin 1999.

Buftmann, Anette: vgl. zu Gosda, Peter / Michał Tomiczek / Anette BuCmann, 2004.

Bytomski, Bernhard: Rechtliche Aspekte des Gewerkschaftspluralismus in Polen nach August 1980, in: WGO-Monatshefte für Osteuropaisches Recht 1980, S. 374.

Classes, Claus-Dieter (Hrsg.): Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-Beitritts, Tiibingen 2004.

Czapli ski, Wladyslaw: International Law and Polish Municipal Law. Recent Jurisprudence of the Polish Supreme Judicial Organs, in: Zeitschrift für ' ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 53 (1993), S. 871-881.

Czechowski, Paweł R.: Die Lokalverwaltung in Polen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVB1.) 1987, S. 441 - 446.

Czechowski, Paweł: Die Sonderrolle landwirtschaftlich genutzten Bodens am Beispiel Polens, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), Eigentum im Umbruch. Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte im Europa der Gegenwart, Berlin 1996.

Czeszejko-Sochacki, Zdzislaw: Das Rechtsbewusstsein und die Rechtskultur in der Volksrepublik Polen, in: Osteuropa - Recht 1984, S. 265-272.

Czeszejko-Sochacki, Zdzislaw / Rudolf Machacek: Der *Weg zu* einer neuen polnischen Verfassung, in: Europäische Grundrechts-Zeitschrift 1992, S. 93-98.

Czeszejko-Sochacki, Zdzislaw; vgl. zu Machacek, Rudolf / Zdzislaw Czeszejko-Sochacki, 1998.

Daranowski, Piotr / Renata Sonnenfeld: Die Stellung völkerrechtlicher Verträge in der Rechtsordnung der Volksrepublik Polen, in: Osteuropa - Recht 1988, S. 87- 99.

Diemer-Benedict, Tanja; Das polnische Gesetz über das Hauptverwaltungsgericht, in: Osteuropa - Recht 1996, S. 160-175.

Diemer-Benedict, Tanja: Die neue Verfassung der Republik Polen (Einleitung mit Übersetzung des Textes der Verfassung von 1997) in: Osteuropa - Recht 1997, S. 223-227/264.

Diemer-Benedict, Tanja: Die Grundrechte in der neuen polnischen Verfassung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 58 (1998), S. 205 - 238.

- Diemer-Benedict, Tanja: Wirtschaftsfreiheit in Polen. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen des Rechts auf wirtschaftliche Betätigung, iur. Diss. Köln - Berlin 2001.
- Diemer-Benedict, Tanja: Private Wirtschaftstätigkeit und staatliches Regelungsinteresse in Polen, in: Otto Luchterhand (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas, Berlin 2001, S. 285-304.
- Dolnicki, Bogdan; Wesen und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung in Polen, in: Die Verwaltung 1995, S. 65-78.
- Domeracki, Lech: Recht und Justiz in der Volksrepublik Polen in den vergangenen 40 Jahren und heute, in: Neue Justiz 1984, S. 270-272.
- Działocha, Kazimierz: Zur Problematik eines Gesetzes über die Rechtsbildung in der polnischen Rechtslehre, in: Osteuropa - Recht 1979, S. 107-114.
- Działocha, Kazimierz: Der neue Staatsgerichtshof in Polen, in: Osteuropa - Recht 1982, S. 202-209.
- Działocha, Kazimierz: Auf der Suche nach einer Garantie der Verfassungsmäßigkeit des polnischen Rechts, in: Osteuropa - Recht 1983, S. 77-101.
- Działocha, Kazimierz: Neue Kompetenzen des Parlaments (Sejm), in: Osteuropa - Recht 1983, S. 102-115.
- Działocha, Kazimierz; Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen (Gesetzliche Voraussetzungen), in: Osteuropa - Recht 1986, S. 13-27.
- Działocha, Kazimierz: Der Verfassungsgerichtshof und die Garantie der Bürgerrechte in Polen, in: Osteuropa - Recht 1987, S. 247-257.
- Działocha, Kazimierz: Die Gleichheit vor dem Recht in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes in Polen, in: Osteuropa - Recht 1989, S. 12-22.
- Działocha, Kazimierz: Verfassungsgerichtsbarkeit und gelebte Verfassung am Beispiel Polens, in: 40 Jahre Grundgesetz. Entstehung, Bewahrung und internationale Ausstrahlung, hrsg. Von Klaus Stern, München 1990, S. 133 - 138.
- Działocha, Kazimierz: Der Rechtsstaat unter den Bedingungen einer grundlegenden Umformung des Rechtssystems, dargestellt am Beispiel Polen, in: Osteuropa - Recht 1993, S. 1-21.
- Działocha, Kazimierz: Probleme der Lustration der Staatsbeamten und der Beseitigung einiger Folgen der kommunistischen Gesetzgebung in Polen in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes, in: Georg Brunner (Hrsg.), Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland, Berlin 1995, S. 81-84.
- Działocha, Kazimierz: The constitutional tribunal as interpreter of the constitution of the Republic of Poland during the period of systematic transformation, in: Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, hrsg. Von Joachim Burmeister, München 1997, S. 1071-1084.
- Ernst, Ulrich; vgl. zu Bainczyk, Magdalena / Ulrich Ernst, 2005.
- Fetscher, Iring: Theorie und Praxis in den Ländern des „real existierenden Sozialismus“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte. Sonderheft Polen, 33. Jahrgang (1982), S. 10-18.
- Fijałkowski, Agata: Besprechung von Maria Los / Andrzej Zybertowicz, Priming the Police-State: The Case of Poland, New York 2000, in: Osteuropa - Recht 2002, S. 251-255.

- Frantz, Christian; EU-Integration als Transformationsrahmen? Demokratische Konsolidierung in Polen durch die Europäische Union, Opladen 2000.
- Franzke, Jochen (Hrsg.), Polen. Staat und Gesellschaft im Wandel. Beiträge zur Debatte, Berlin 1998.
- Frenzke, Dietrich; Der Begriff des Völkerrechtsprinzips im polnischen Schrifttum, in: Osteuropa - Recht 1983, S. 194-211.
- Freytag, Georg; Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 im Spiegel der gesamteuropäischen Verfassungsstandards, in: Recht in Ost und West 42 (1998), S. 1-14.
- Frowein, Jochen Abr. / Tilo Marauhn (Hrsg.): Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1998.
- Frowein, Jochen Abr.; vgl. zu Barcz, Jan / Jochen Abr. Frowein, 2005.
- Gartner, Wolfram; Die Eigentumsgarantie in den Verfassungen Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik - Verfassungsrechtliche Grundlagen und Verfassungspraxis, in: Recht in Ost und West 1995, S. 75-79.
- Garlicki, Leszek Lech, Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986-1997: vgl. vgl. zu Brunner, Georg / Leszek Lech Garlicki, 1999.
- Garlicki, Leszek Lech: Die verfassungsrechtliche Stellung des polnischen Obersten Gerichts, in: Beberich / Holi / Mas (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, Stuttgart 1979, S. 201 ff.
- Garlicki, Leszek Lech: Gedanken zum Inhalt der gesellschaftlichen Vereinbarungen in Polen, in: Osteuropa - Recht 1982, S. 149-163.
- Garlicki, Leszek Lech: Neue Probleme des richterlichen Prüfungsrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, in: Juristen-Zeitung 1984, S. 501-506.
- Garlicki, Leszek Lech: Der polnische Verfassungsgerichtshof in rechtsvergleichender Sicht, in: Osteuropa-Recht 1986, S. 1-12.
- Garlicki, Leszek Lech: Das polnische Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 29. April 1985, in: DER STAAT 26 (1987), S. 279-290.
- Garlicki, Leszek Lech: Vier Jahre der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen (1985 - 1989), in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 39 (1990), S. 285-317.
- Garlicki, Leszek Lech: Das Verfassungsgericht im politischen Prozess, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstrumente, Berlin 1996, S. 275-310.
- Garlicki, Leszek Lech: Soziale Grundrechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, in: Gerrit Manssen / Bogusław Banaszak (Hrsg.), Grundrechte im Umbruch: Das Beispiel von Polen und Deutschland, 1997, S. 87-110.
- Garlicki, Leszek Lech: Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichts, in: Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, hrsg. von Joachim Burmeister, München 1997, S. 939-952.
- Garlicki, Leszek Lech; vgl. zu Brunner, Georg / Leszek Lech Garlicki, 1999.
- Gawrich, Andrea; Prüfstein der Demokratisierung? Ethnische Minderheiten und der Transformationsprozess Polens, in: Inter finitimos. Wissenschaftlicher Informationsdienst deutsch-polnische Beziehungen Nr. 14, 1998.
- Gawrich, Andrea; vgl. zu Widmaier, Ulrich / Andrea Gawrich / Ute Becker, 1999.

- 
- Gawrich, Andrea: Diefehlende Stimme? Minderheitenrepräsentanz im polnischen Parlament seit 1989, in: Inter finitimos. Wissenschaftlicher Informationsdienst deutsch polnische Beziehungen Nr. 19/20, 2001 (erschieden 2002).
- Gawrich, Andrea: Ethnische Minderheiten im Transformations- und Konsolidierungsprozess Polen. Verbände und politische Institutionen. Politikwissenschaftliche Dissertation Bochum 2002.
- Gawrich, Andrea: Vor dem Referendum in Polen, in: Internationale Politik 2003, S. 19-20.
- Gawrich, Andrea: Ein Votum für den EU-Beitritt? Die jüngsten Parlamentswahlen in Polen, Ungarn und Tschechien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2003, S. 270-280.
- Gawrich, Andrea: Instrumente des Minderheitenschutzes in Polen, in: Heiner Bielefeldt / Jörg Liier (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten. Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung, Bielefeld 2004, S. 124-137.
- Gawrich, Andrea: Nationale und ethnische Minderheiten in Polen, in: Walter Schmitz / Marek Zybur (Hrsg.), Polen. Ein Handbuch, Dresden 2004.
- Geilke, Georg: Die Entwicklung des polnischen Justizrechts seit Kriegsende (1944- 1951), in: Zeitschrift für Ostforschung 1953, S. 107-130.
- Geilke, Georg: Der Aufbau der polnischen Staatsverwaltung, Zeitschrift für Ostforschung 1954, S. 443-459.
- Geilke, Georg: Das polnische Justizwesen 1944- 1957, Hamburg 1958.
- Geilke, Georg: Zur polnischen Rechtsgeographie, in: Jahrbuch für Ostrecht 4 (1963), S. 105-176.
- Geilke, Georg: Einführung in das Recht der Polnischen Volksrepublik, Darmstadt 1971.
- Gelberg, Ludwik: Die Entstehung der Volksrepublik Polen. Die völkerrechtlichen Probleme (Übersetzung aus dem Polnischen), Frankfurt a. M. 1972.
- Gerhardt, Sebastian: Die Stellung des polnischen Präsidenten in Verfassungsrecht und -praxis seit 1989: Fortwährende Schwächung zugunsten von Regierung und Parlament?, in: Osteuropa - Recht 1998, S. 217-237.
- Goetz, Klaus H.: vgl. zu Hesse, Joachim Jens / Klaus Goetz, 1992.
- Gosda, Peter / Michał Tomiczek / Anette Bufmann (Hrsg.): Polnische Verwaltungsgesetze und die Verfassung der Republik Polen, Warszawa 2004.
- Grabowska, Sabina: Ausgewählte Aspekte der direkten Demokratie in Polen - Volksgesetzgebungsinitiative, in: Osteuropa - Recht 2005, S. 389 - 403.
- Gralla, Erhardt: Das polnische Zivilgesetzbuch, in: Osteuropa - Recht 1966, S. 81 -119.
- Gralla, Erhardt: Die „Grundsätze des gesellschaftlichen Zusammenlebens“ in der Rechtsprechung des Obersten Gerichts Polens in Zivilsachen, in: Jahrbuch für Ostrecht 8 (1967), S. 145-172.
- Gralla, Erhardt: Der Stellenwert der Grundrechte im polnischen Verfassungsrecht nach der Verfassungsnovelle von 1976, in: Friedrich-Christian Schröder / Boris Meissner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsreformen in den sozialistischen Staaten, Berlin 1978, S. 127-148.
- Gralla, Erhardt: Das polnische Ausländergesetz vom 29. März 1963, in: Jahrbuch für Ostrecht 8 (1967), S. 233-264.

---

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1978. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 20 (1979), S. 175-180., in: Jahrbuch für Ostrecht 21 (1980), S. 144-152.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1980. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 22 (1981), S. 169-197.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1981. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 22 (1982), S. 365 - 377.

Gralla Erhardt: Das polnische Notstandsrecht ist verfassungswidrig, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 1. 1982, S. 6.

Gralla, Erhardt: Die Notstandsverfassung in Polen nach den Vorgängen am 13. Dezember 1981, in: Recht in Ost und West 1983 (Sonderheft), S. 11-20,

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1982. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 24 (1983), S. 122-140.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1983. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 25 (1984), S. 227-244.

Gralla, Erhardt: Gesetz über das innere Ressort und die Polizei von 1983 (mit anhängender Übersetzung des Gesetzes über das Amt des Ministers für innere Angelegenheiten und den Geschäftsbereich der ihm unterstellten Organe vom 14. Juli 1983), in: Jahrbuch für Ostrecht 25 (1984), S. 291-309 / 309-319.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1984. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 26 (1985), S. 179-195.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1985. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 27 (1986), S. 154-168.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1986. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 28 (1987), S. 128-138.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1987. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 29 (1988), S. 233 - 244.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1988. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 30 (1989), S. 155-162.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1989. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 31 (1990), S. 117-130.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1990. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 32(1991), S. 96- 111.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1991. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 33 (1992), S. 89-104.

Gralla, Erhardt: Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäischen Staaten: Polen, in: Recht in Ost und West 1992, S. 327-331,

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1992. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 34 (1993), S. 85-95.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1993. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 35 (1994), S. 102-113.

Gralla, Erhardt: Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über das Aufierkrafttreten verfassungswidriger Gesetze vom 20. Oktober 1993. Textübersetzung mit Einführung, in: Jahrbuch für Ostrecht 35 (1994), S. 387-389 / 390.

Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1994. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 36 (1995), S. 78-88.

- Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1995. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 37 (1996), S. 131-145.
- Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1996. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 38 (1997), S. 102-111.
- Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1997. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 39 (1998), S. 195-212.
- Gralla, Erhardt: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1998. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 40 (1999), S. 112-123.
- Gralla, Erhardt / Peter Leonhardt: Chronik der Rechtsentwicklung in Osteuropa, in: Wirtschaft und Recht in Osteuropa 1995, S. 31- 40, 193-199, 274-280, 350-360, 427-440
- Gralla, Giselher: Rechtsfragen der Umsiedlung in polnischer Sicht, in: Jahrbuch für Ostrecht 2 (1961), S. 249-263.
- Grodziski, Stanislaw: Die Verfassung vom 3. Mai 1791 - das erste polnische Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 30 - 31/87 (25. Juli 1987), S. 40-46.
- Gross, Jan T.: Polen nach der Revolution. Die Marginalisierung des Politischen, in: Transit 1991/92, S. 69-78.
- Grotz, Florian: Politische Institutionen und postsozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Leverkusen 2000.
- Gwiazdomorski, Jan: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die leitenden Grundsätze des neuen polnischen Familiengesetzbuches, in: Osteuropa - Recht 1971, S. 89-102.
- Gwi d , Andrzej: Die Staatsordnung der Volksrepublik Polen, Warszawa 1966.
- Haberle, Peter: „Jus et lex“ als Problem des Verfassungsstaates - das Beispiel der Verfassunggebung in Polen (1991), in: Staatsrecht und Staatswissenschaft in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamowich zum 60. Geburtstag, hrsg. von Bern-Christian Funk, Hans R. Klecatsky, Edwin Loebenstein, Wolfgang Mantl, Kurt Ringhofer, Wien / New York 1992, S. 137- 142.
- Haberle, Peter: Verfassungsentwicklungen in Osteuropa - aus der Sicht der Rechtsphilosophie und Verfassungslehre, in: AöR 117 (1992), S. 169-210.
- Haberle, Peter: Verfassungsentwicklungen in Osteuropa - verfassungstheoretisch und rechtsphilosophisch betrachtet, in: Zum Gedenken an Professor Dr. phil. Dr. iur. Erich Fechner (1903 - 1991), hrsg. vom Presseamt in Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen 1992, S. 13-88.
- Haberle, Peter: „Zwischenrufe“ zu polnischen Verfassungsentwürfen (1991), in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 43 (1995), S. 134-170.
- Harms, Katharina; vgl. zu Hesse, Jens / Gunnar Volke Schuppert / Katharina Harms, 1999.
- Hauser, Roman: Gegenwart und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen, in: Wirtschaft und Recht in Osteuropa 2000, S. 124-127.
- Herrmann, J. / K. Bahlmann; Neue Wirtschaftsverfassung in Polen, in: Wiadomo ci Gospodarcze - Wirtschaftsnachrichten 2000 / I.



---

Hesse, Joachim Jens / Klaus H. Goetz: Public sector reform in Central and Eastern Europe : The case of Poland, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, S. 406-451.

Hesse, Jens / Gunnar Volke Schuppert / Katharina Harms (Hrsg.): Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen. *Zur Rolle des Rechts in staatlichen Transformationsprozessen in Europa*, Baden-Baden 1999

Höhlischicht, Sven; Parlamentspraxis, Verfassungsrecht und Europäische Integration in Polen, in: Wirtschaft und Recht in Osteuropa 1997, S. 81- 86.

Hoffmann, Michael / Dieter Leder: Die deutsch-polnischen Beziehungen nach 1945 -Verfassungs- und völkerrechtliche Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung sicherheitspolitischer und militärischer Aspekte, in: Deutsch-Polnische Juristenzeitung 2002, S. 30-38.

Hoffmann, Michael: Die deutsch-polnischen Beziehungen nach 1945, Teil II, in: Deutsch-Polnische Juristenzeitung 2002, S. 51-63.

Hofmann, Rainer / Josef Marko / Franz Merli / Ewald Wiederin (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996 (darin Irena Lipowicz: betr. Polen).

Hofma ski, Piotr.: Menschenrechtsschutz in Polen. Neue Dimensionen nach 1989, in: Demokratie Gestern und Heute 1995, S. 261-277.

Holzer, Jerzy: Polens *Weg* aus dem Kommunismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 12 - 13/90 (1. März 1990), S. 17-28.

Janicki, Lech: Fragen der polnischen Verfassungsgeschichte, in: Recht in Ost und West 1995, S. 207-212.

Jankowska-Gilberg, Magdalena: Die Stellung des Völkerrechts in der polnischen Rechtsordnung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 52 (2004), S. 427- 455.

Jankowska-Gilberg, Magdalena: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Beitritts und der Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union, in: Europarecht 2003, S. 417-439.

Jarosz, Zdzislaw: Entwicklung und aktuelle Probleme des Wahlsystems der Volksrepublik Polen, in: Staat und Recht 1965, S. 1894-1912.

Jarosz- ukowska, Sylwia: Das Eigentumsrecht in der Verfassung der Republik Polen, in: Osteuropa - Recht 2005, S. 314-329.

Jaster, Georg: Das Gesetz über den Beauftragten für Bürgerrechte von 1991. Einführung (mit Übersetzung), in: Jahrbuch für Ostrecht 33 (1992), S. 265-273, 279.

Jaster, Georg: Der polnische Beauftragte für ' Bürgerrechte. Eine Institution zum Schutz der Grundrechte im Übergang vom realen Sozialismus zum bürgerlichen Rechtsstaat, Baden-Baden 1994,

Jaworski, Rudolf (Hrsg.): Nationale und internationale Aspekte der polnischen Verfassung vom 3. Mai 1791, Frankfurt a. M. 1993.

Jeziński, Andrzej / Cecylia Leszczy ska; Die territoriale Einteilung Polens in historischer Perspektive, in: Herder-Institut (Hrsg.), Lokale und regionale Selbstverwaltung in Polen - Diskussion und Entwicklung nach 1990, Dokumentation Osteuropa 1994, S. 219 ff., 227 ff.

Juchler, Jakob: Politische Polarisierung in Polen. *Zur* Entwicklung seit den Präsidentenwahlen, in: Osteuropa 47 (1997), S. 315-326.

Kaczmarek, Tomasz: Das neue polnische Strafgesetzbuch und seine axiologischen und kriminalpolitischen Voraussetzungen, in: Jahrbuch für Ostrecht 39 (1998), S. 55-68.

- 
- Kahl, W.: Das Grundrechtsverständnis der postsozialistischen Verfassungen Osteuropas (Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 81), Berlin 1994.
- Kallas, Marian: *Zur Vorgeschichte und zum Stand der Arbeiten an einer neuen Verfassung der Republik Polen*, in: Osteuropa - Recht 1992, S. 277-290.
- Kallas, Marian: *Parlamentarische Arbeiten am Status der nationalen und ethnischen Minderheiten in Polen*, in: Osteuropa - Recht 1995, S. 173-192.
- Kallas, Marian: *Semipräsidentialismus in den polnischen Verfassungsentwürfen*, in: Osteuropa - Recht 1998, S. 169-179.
- K dzia, Zdzisław; *Die Grundrechte in der aktuellen polnischen Verfassungsdebatte*, in: Recht in Ost und West 1990, S. 367-372.
- K dzia, Zdzisław / Theodor Schweisfurth: *Grundrechtsschutz in Polen im Lichte der Rechtsprechung des Hauptverwaltungsgerichts*, in: Europäische Grundrechts-Zeitschrift 1987, S. 329-335.
- Kegel, Zdzisław / Karol Slawik: *Die rechtliche Situation der Ausländer in Polen im Zusammenhang mit den neuen Befugnissen der Bürgermiliz und des Sicherheitsdienstes*, in: Jahrbuch für Östrecht 27 (1986), S. 325-336.
- Kleb, Stefan: *Direkte Demokratie in der Republik Polen* (Speyerer Arbeitshefte 142), Speyer 2002
- Kleer, Jerzy: *Der private Sektor in Polen: Probleme der Privatisierung und Reprivatisierung*, in: Osteuropa - Recht 1995, S. 79-90.
- Kleemann Christoph: *Zur Geschichte der Gewerkschaften in Polen bis 1980*, in: Gewerkschaftliche Monatshefte. Sonderheft Polen, 33. Jahrgang (1982), S. 19-29.
- Kloth, Hans Michael; vgl. zu Thaysen, Uwe / Michael Kloth, 1992.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: *Kommunale Selbstverwaltung in Polen - 10 Jahre nach der „Transformation“*, in: Max-Emanuel Geis / Dieter Lorenz (Hrsg.), Staat. Kirche. Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer, München 2001, S. 961-971.
- Koasidis, Jannis: *Poland and the European Foreign Policy by 2020*, in: WeltTrends 50 (2006), S. 74-77.
- Kochanowski, Janusz: *Zur Problematik der Verkiündung von Strafgesetzen in Polen*, in: Jahrbuch für Östrecht 27 (1986), S. 337-348.
- Kowalczyk, Paweł; vgl. zu Zade, Ralph / Paweł Kowalczyk, 2000.
- Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorf (Hrsg.), *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Opladen 2002.
- Kraft, Cladia: *Europa im Blick der polnischen Juristen: Rechtsordnung und juristische Profession in Polen im Spannungsfeld zwischen Nation und Europa 1918 - 1939* (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte Band 156), Frankfurt a. M. 2002.
- Kubiak, Jacek R.: *Die Todesstrafe in einigen europäischen sozialistischen Staaten*, in: Osteuropa - Recht 1984, S. 249-264 (S. 261-264: Polen).
- Kubiak, Jacek R.: *Amnestien in Volkspolen - ausgewählte Fragen*, in: Jahrbuch für Östrecht 28 (1987), S. 41 - 52
- Kugelmann, Dieter: *Der Schutz staatlicher Geheimnisse und die Rechtsstellung der Bürger beim Zugang zu Informationen nach polnischen Rechts*, in: Jahrbuch für Östrecht 42 (2001), S. 393-402.

---

Kiipper, Herbert: Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, Frankfurt a. M., 2005.

Kuss, Klaus-Jürgen: Polens Rückkehr *zur* Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch für Ostrecht 22 (1981), S. 263-303.

Kuss, Klaus-Jürgen: Rechtsstaatliche Wurzeln in den osteuropäischen Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 34 (1985), S. 589-658 (S. 606-617: Polen).

Kuss, Klaus-Jürgen: Der polnische Verfassungsgerichtshof im Vergleich mit dem ungarischen Verfassungsrat, in: Jahrbuch für Ostrecht 27 (1986), S. 47-71

Kuss, Klaus-Jürgen: Das Recht auf Ausreise und Auswanderung in der Gesetzgebung sozialistischer Staaten, in: Europäische Grundrechts-Zeitschrift 1987, S. 305-312.

Kuss, Klaus-Jürgen Die Rechtsprechung des polnischen Hauptverwaltungsgerichts - Eine Bilanz nach sechs Jahren, in: Osteuropa-Recht 1987, S. 202-213.

Kuss, Klaus-Jürgen. Arbeiten an einer Verfassungsreform in Polen, in: Zeitschrift für Staatslehre 28 (1989), S. 250-256.

Kutrzeba, Stanislaw.- Grundriss der polnischen Verfassungsgeschichte, Berlin 1912.

Lammich, Siegfried: Das sozialistische Parlament Polens, 1970.

Lammich, Siegfried: Die Vorstellungen der polnischen Rechtslehre über die Demokratisierung des Rechtssystems Polens nach 1956, in: Jahrbuch für Ostrecht 11 (1970), S. 121-139.

Lammich, Siegfried: Die Rechtsetzung der Exekutive in der Volksrepublik Polen, in: Osteuropa - Recht 1971, S. 142-154.

Lammich, Siegfried: Die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften in der Volksrepublik Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 12 (1971), S. 177 -

Lammich, Siegfried: Wahlrecht und Wahlpraxis in den sozialistischen Ländern Europas, in: Jahrbuch für Ostrecht 13 (1972), S. 37-52.

Lammich, Siegfried: Die Leitung des Staates durch die Partei in der polnischen Demokratisierungsdiskussion, in: DER STAAT 12 (1973), S. 207-218.

Lammich, Siegfried: Die polnische Gerichtsverfassung, in: Jahrbuch für Ostrecht 15 (1974), S. 281-317.

Lammich, Siegfried: Die Stellung des Abgeordneten in den sozialistischen Verfassungssystemen, in: Recht in Ost und West 1974, S. 198 ff.

Lammich, Siegfried: Regierung und Verwaltung in Polen, 1975.

Lammich, Siegfried: Organisation und Funktion der Vertretungsorgane in Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 16 (1975), S. 147-170.

Lammich, Siegfried: Reform der polnischen Verfassung vom Februar 1976, in: WGO-Monatshefte für Osteuropäisches Recht 1975, S. 339.

Lammich, Siegfried: Organisation und Funktion der Vertretungsorgane in Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 16 (1975), S. 147-170.

Lammich, Siegfried: Grundzüge des polnischen Wahlrechts von 1976, in: Jahrbuch für Ostrecht 17 (1976), S. 95-106.

Lammich, Siegfried: Das Justizrecht der Volksrepublik Polen. Verfassung der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, der Advokatur und des Notariats, Übersetzt und eingeleitet von Siegfried Lammich, Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, Band 12. Berlin [West] 1976.

- Lammich, Siegfried Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen in Polen, in: Osteuropa - Recht 1976, S. 347 - 356.
- Lammich, Siegfried: Grundzüge des polnischen Verfassungsrechts nach der Reform von 1976, in: DER STAAT 15 (1976), S. 404 - 420.
- Lammich, Siegfried: Grundzüge des polnischen Wahlrechts von 1976, in: Jahrbuch für Ostrecht 17 (1976), S. 95 ff.
- Lammich, Siegfried: Die gesetzliche Ausgestaltung der Grundrechte in der Volksrepublik Polen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 104 (1979), S. 112-134.
- Lammich, Siegfried: Gesetzliche Absicherung des Reformkurses, in: Alexander Uschakov, Polen - Das Ende der Erneuerung?, 1982, S. 226 ff.
- Lammich, Siegfried: Das Kriegerrecht in Polen, in: Juristen-Zeitung 1982, S. 237-241.
- Lammich, Siegfried: Die Staats- und Verwaltungsordnung der Volksrepublik Polen, Berlin 1982.
- Lammich, Siegfried: Die Reform des Gerichtsverfassungsrechts und der Staatsanwaltschaft in Polen nach der politischen Wende von 1989, in: Osteuropa-Recht 37(1991), S. 67-80.
- Lammich, Siegfried: Das neue Gerichtsverfassungsrecht in der Fassung von 1991 (mit der Übersetzung des Gesetzestextes), in: Jahrbuch für Ostrecht 32 (1991), S. 415-461.
- Lang, Kai-Olaf: Die kleine Verfassung der polnischen Republik, in: Recht in Ost und West 1993, S. 172-177.
- Lang, Kai-Olaf: Polen und Kerneuropa, in: WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik 50 (2006), S. 27-39.
- Langrod, Georges: Autour de l'organisation judiciaire en Pologne (Besprechung von: Georg Geilke: Das polnische Justizwesen 1944 - 1957, Hamburg 1958), in: Osteuropa -Recht 1957/58, S. 328-330.
- Leder, Dieter: vgl. zu Hoffmann, Michael / Dieter Leder, 2002.
- Lee, Kyu-Young: Zivilgesellschaft als Ansatzpunkt für den Umbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa? Das Beispiel Polen, Frankfurt a. M. 1994.
- Leisching, Peter: vgl. zu Reinalter, Helmut / Peter Leisching, 1977.
- Leonhardt, Peter: vgl. zu Gralla, Erhardt / Peter Leonhardt, 1995.
- Leszczyńska, Cecylia: vgl. zu Jezierski, Andrzej / Cecylia Leszczyńska, 1994.
- Lewandowski, Jan: Der große Sejm (1788 - 1792)- Ereignisse, Probleme und Leute, in: Reinalter / Leisching (Hrsg.) Die polnische Verfassung vom 3. Mai 1791 vor dem Hintergrund der europäischen Aufklärung, 1997, S. 27 ff.
- Liebscher, Marc / Fryderyk Zoll (Hrsg.): Einführung in das polnische Recht, München 2005.
- Lipowicz, Irena: vgl. zu Hofmann, Rainer / Josef Marko / Franz Merli / Ewald Wiederin, 1996
- Lowitzsch, Jens: Wege zur Privatisierung in Polen: Verfahren und Rechtsquellen; das Privatisierungsangebot; die Sektoren, Berlin 1993.
- Luchterhand, Otto: Religionsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche in den Ländern Mittel- und Osteuropas, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (29), Münster 1995, S. 5-69.

---

Luchterhand, Otto (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen (Osteuropaforschung Band 37), Berlin 1996.

Luchterhand, Otto (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas, Berlin 2001.

Luchterhand, Otto: Neue Regierungssystem in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, 2. Auflage, Berlin 2002.

Ł. towska, Ewa: Die Gerichte und die Wirtschaftsreform in der Volksrepublik Polen, in: Osteuropa - Recht 1987, S. 48-56.

Ł. towska, Ewa: Der Bürgerrechtsbeauftragte in der Volksrepublik Polen, in: Recht in Ost und West 1989, S. 261-265.

Ł. towska, Ewa: Von den Schwierigkeiten der postsozialistischen Länder 'auf dem Wege zum Rechtsstaat - am Beispiel Polen, in: Recht in Ost und West 1993, S. 219-223.

Ł. towska, Ewa: Konflikte zwischen Bürger und Staat im Transformationsprozess. Möglichkeiten und Schwierigkeiten auf dem Wege Ost- und Zentraleuropas zum Rechtsstaat, in: Recht in Ost und West 1995, S. 133-139.

Łopatka, Adam: Die Entwicklung der Grundrechte und Grundpflichten in Polen, in: Demokratie und Grundrechte. Ausgewähltes und überarbeitetes Protokoll der wissenschaftlichen Konferenz: Der Kampf der Arbeiterklasse, Institut für Staatsrecht der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Karl-Marx-Universität " Leipzig (Hrsg.), Berlin 1967, S. 94-100.

Łopatka, Adam: Die jüngsten Änderungen in der Verfassung der Volksrepublik Polen, in: Roman Schnur (Hrsg.), Probleme der Gesetzlichkeit im Staatsapparat der Volksrepublik Polen, 1977, S. 15 ff.

Machacek, Rudolf / Zdzisław Czeszejko-Sochacki: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Polen, in: Europäische Grundrechts-Zeitschrift 1989, S. 269-276.

Machacek, Rudolf: vgl. zu Czeszejko-Sochacki, Zdzisław, 1992.

Maci g, Zbigniew: Kontinuität und Wandel in der polnischen Verfassungsordnung, in: Jahrbuch für Ostrecht 27 (1986), S. 9-46.

Maci g, Zbigniew: Bürokratie, Parteien, Gesellschaft in Polen, in: DER STAAT 27 (1988), S. 129-138.

Maci g, Zbigniew: Zusammenhänge der Rechtsentwicklungen in Deutschland und Polen, in: DER STAAT 31 (1992), S. 454-462.

Maci g, Zbigniew: Polen auf dem *Weg zu* einem europäischen demokratischen Rechtsstaat, in: Jahrbuch für Ostrecht 35 (1994), S. 11-24.

Ma ków, Jerzy: Polen im Umbruch: Die Wahlen 1989. Politische Hintergründe, Verlauf, Analyse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1989, S. 561 - 580.

Ma ków, Jerzy: Die Krise des Totalitarismus in Polen. Die Totalitarismus-Theorie als Analyse-Konzept des sowjetsozialistischen Staates. Eine Analyse der System- und Strukturkrise der Volksrepublik Polen in den siebziger und *achtziger* Jahren, Münster 1992.

Ma ków, Jerzy: Der polnische Sejm der ersten Amtszeit: Eine Bilanz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1993, S. 422- 438.

Ma ków, Jerzy: Parlamentswahlen in Polen (1993). Beginn postkommunistischer

- Entmythologisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Sonderband zum 25 jährigen Bestehen: Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente, Opladen 1995, S. 324-339.
- Ma ków, Jerzy: Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus, Hamburg 1998.
- Ma ków, Jerzy: Die Konstruktion politischer Stabilität. Polen und Russland in den Umbrüchen der *achtziger* und *neunziger Jahre*, Baden Baden 1998.
- Mampel, Siegfried / Alexander Uschakov (Hrsg.) Die Reformen in Polen und die revolutionäre Erneuerungen in der DDR, Berlin 1991.
- Manssen, Gerrit / Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Grundrechte im Umbruch. Das Beispiel von Polen und Deutschland, Berlin 1997.
- Manssen, Gerrit / Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Wandel der Eigentumsordnung in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1998.
- Manssen, Gerrit / Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1999.
- Manssen, Gerrit / Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a. M. 2001.
- Marauhn, Tilo: vgl. zu Frowein, Jochen Abr. / Tilo Marauhn, 1998.
- Marko, Josef: vgl. zu Hofmann, Reiner / Josef Marko / Franz Merli / Ewald Wiederin, 1996
- Marszal, Kazimierz: Reform der Rechtspflege in Polen, in: Recht in Ost und West. Zeitschrift für Rechtsvergleichung 35 (1991), S. 257-263.
- Masing, Johannes: Die polnische Verfassung von 1791 - eine Brücke in den modernen Verfassungsstaat, in: Juristen-Zeitung 2002, S. 428-435.
- Matthes, Claudia-Yvette: Polen und Ungarn - Parlamente im Systemwechsel. Zur Bedeutung einer politischen Institution für die Konsolidierung neuer Demokratien, Opladen 1999.
- Matthes, Claudia-Yvette; vgl. zu Ziemer, Klaus / Claudia-Yvette Matthes, 2002
- Matyschok, Edgar: Der Entwurf einer neuen Verfassung der Republik Polen und die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Recht in Ost und West 1992, S. 225-234.
- Mazur, Jacek: Kontrolle der Ressortakte durch den Justizminister in Polen, in: Recht in Ost und West 1990, S. 94 - 98.
- Meintanopoulos, Stratos: Le droit constitutionnel polonais face à l'adhésion à l'Union Européenne, in: Osteuropa - Recht 1998, S. 8 - 35.
- Meissner, Boris: vgl. zu Brunner, Georg / Boris Meissner, 1979, 1999
- Menzel, Eberhard: Die ausländischen Kriegsverbrechergesetzgebung (Polen, Norwegen, Niederlande), in: Archiv des öffentlichen Rechts 75 (1949), S. 424 - 452 (S. 426 - 432: Polen).
- Merli, Franz: vgl. zu Hofmann, Reiner / Josef Marko / Franz Merli / Ewald Wiederin, 1996.
- Mildenberg, Markus: Zwischen Konsens und Polarität. Zur Entwicklung der demokratischen politischen Kultur in Polen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6 - 7/98 (30. Januar 1998), S. 39 - 45.
- Mildenberger, Markus: Die Transformation des politischen System Polens am Beispiel der Parteien, in: WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik 27 (2000), S. 25 - 40.
- Milej, Tomasz: vgl. zu Banaszak, Boguslaw / Tomasz Milej, 2003.

- Milej, Tomasz: Das Gemeinschaftsrecht vor dem polnischen Richter, in: Osteuropa - Recht 2004, S. 418-435.
- Milej, Tomasz: Europäisches Parlament und nationale Parlamente (Bericht über das Symposium zu Ehren Professor dr Działocha), in: Osteuropa - Recht 2004, S. 59 - 66.
- Młynar, Zdenek: Entwicklungsmöglichkeiten in Polen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 31/81 (1. August 1981), S. 29- 37.
- Mohlek, Peter: Der steinige *Weg* Polens *zu* dem Verfassungsgesetz vom 17. Oktober 1992 in: Osteuropa Recht 1993, S. 146 - 151.
- Mohlek, Peter: Der Minderheitenschutz in der Republik Polen, in der Tschechoslowakei und in der Slowakischen Republik, Bonn 1994.
- Mohlek, Peter: Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag und die deutsche Minderheit, in: Hans van der Meulen (Hrsg.), Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen, Baden Baden 1994, S. 99- 112.
- Mohlek, Peter: Reprivatisierungsmöglichkeiten in Polen, in: Osteuropa - Recht 1994, S. 253 - Tli,
- Mohlek, Peter: Die juristische Auseinandersetzung mit der kommunistischen Vergangenheit in Polen, in: Georg Brunner (Hrsg.), Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland, Berlin 1995, S. 53 - 80,
- Mohlek, Peter: Reprivatisierungsmöglichkeiten in Polen, in: Osteuropa - Recht 1995, S. 253- 277.
- Mohlek, Peter: Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen, in: Osteuropa - Recht 1996, S. 311 - 346.
- Mohlek, Peter: Die Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen, Berlin 1997.
- Mohnhaupt, Heinz (Hrsg.), Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944 - 1989). Einführung in die Rechtsentwicklung mit Quellendokumentation. Polen (1944 - 1989/90), Frankfurt' a. M. 1997.
- Miickenberg, Ulrich. Streikrecht und Staatsgewalt in Polen, in: Kritische Justiz 1982, S. 42-66.
- Miickengerger, Ulrich: Gewerkschaftsfreiheit und Selbstverwaltungsreform in Polen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte. Sonderheft Polen, 33. Jahrgang (1982), S. 30 - 44.
- Miiller-Rommel, Ferdinand: Parteienwettbewerb in mittelosteuropäischen Demokratien: *Zum* Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen, in: Zeitschrift für ' Parlamentsfragen 2005, S. 666 - 679 (S. 676: Polen).
- Nawrocki, Lech: Rechtliche Aspekte der polnischen Kirchenpolitik gegenüber den Glaubensminderheiten, in: Osteuropa - Recht 1984, S. 238 - 248.
- Niewiadomski, Zygmunt: Die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in Polen durch das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung vom 8. *Marz 1990*, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 1990, S. 306 - 319.
- Oberkammer, Paul (Hrsg.): Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa, Band 1, Wien 2001.
- Osadcuk-Korab, Bohdan A.: „Solidarno " - *Glanz* und Elend einer Gewerkschaftsbewegung, in: Alexander Uchakov (Hrsg.). Polen - Das Ende der Erneuerung?, 1982, S. 130 ff.

- Osiaty ski, Wiktor: Eine kurze Geschichte der polnischen Verfassung, in: Transit 1997, S. 144 - 159.
- Pasek, Andrzej: Die Deutsche Volksliste und das polnische Recht, in: Jahrbuch für Ostrecht 42 (2001), S. 403 - 422.
- Patrzalek, Aleksander: vgl. zu Zabielski, Wladyslaw / Aleksander Patrzalek, 1974. Patrzalek, Aleksander / Boguslaw Banaszak; Der Verfassungsgerichtshof in Polen - Tätigkeit und Rolle beim Schutz der Bürgerrechte, in: Recht in Ost und West 1990, S. 158 ff.
- Penger, Helmut: Das neue Regierungssystem der Republik Polen im verfassungsrechtlichen Wandel - Rückblick und Vergleich, in: Osteuropa - Recht 1998, S. 157- 168.
- Perels, Joachim: Staatsapparat und gesellschaftliche Selbstbestimmung in Polen, in: Kritische Justiz 1982, S. 67 - 78.
- Plasser, Fritz / Peter A. Ulram / Harald Waldrauch: Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung, Opladen 1997.
- Poczobut, Jerzy: vgl. zu Aregger, J. / J. Poczobut / M. Wyrzykowski, 1995.
- Pollern Hans-Ingo von: Das Asylrecht in den sozialistischen Staaten, in: Jahrbuch für Ostrecht 20 (1979), S. 33 - 47.
- Polacek, Adalbert: Bürger und Verfassungen Osteuropas, in: Osteuropa - Recht 1973, S. 255 - 272.
- Popowska Bo ena: Der Wandel der rechtlichen Rahmenbedingungen für das Eigentum in Polen in den Jahren 1989 - 2003, in: Jahrbuch für Ostrecht 45 (2004), S. 11 - 27.
- Poralla, Curt: Der Oktoberumbruch und die jüngste Rechtsentwicklung in Polen, in: Osteuropa - Recht 1957/58, S. 1 - 7.
- Poralla, Curt: Zur Staatsangehörigkeit der Deutschen in Polen, in: Osteuropa - Recht 1957/58, S. 219 - 220.
- Pradetto, August: Systemwandel in Polen? Das Verhältnis von Partei, Staat und Gesellschaft nach den Vereinbarungen von Danzig und Stettin, in: Frankfurter Hefte 1981, S. 33-44.
- Prigann, Joachim: Einführung zum polnischen Gesetz über die gesellschaftlichen Konsultationen und das Referendum vom 6. Mai 1987, in: Jahrbuch für Ostrecht 28 (1987), S. 439 - 444.
- Pusylewitsch, Teresa: Allgemeine Fragen des Ausländerrechts in Polen, in: Osteuropa - Recht 1971, S. 155 - 166.
- Pusylewitsch, Teresa: Der Standard des polnischen Ausländerrechts, in: Osteuropa - Recht 1976, S. 143 - 160.
- Pusylewitsch, Teresa: Zum neuen polnischen Hochschulrecht, in: Jahrbuch für Ostrecht 27 (1986), S. 277- 306.
- Pusylewitsch, Teresa: Das Asylrecht im Spannungsfeld zwischen Ost und West, in: Osteuropa - Recht 1987, S. 106 - 122.
- Ratajczak, Aleksander: Familiengerichte in Polen, in: Osteuropa - Recht 1989, S. 117- 126.
- Redecker, Niels von.: Die Grundsätze der richterlichen Berufsethik. Textübersetzung mit Einführung in: Jahrbuch für Ostrecht 44 (2003), S. 241 - 248.



---

Redecker, Niels von: Die Rechtsentwicklung in Osteuropa 1999. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 41 (2000), S. 98 - 110.

Redecker, Niels von: Polens neuere Völkerrechtslehre und die proprio- vigore-Theorie. Literaturbericht, in: Jahrbuch für Ostrecht 41 (2000), S. 347 - 357.

Redecker, Niels von: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung in Osteuropa 2000. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 42 (2001), S. 171 - 183.

Redecker, Niels von: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2001. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 43 (2002), S. 275 - 287.

Redecker, Niels von: vgl. zu Bober, Joanna / Niels von Redecker, 2002.

Redecker, Niels von: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2002. Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 44 (2003), S. 197 - 203.

Reinalter, Helmut / Peter Leisching (Hrsg.): Die polnische Verfassung vom 3. Mai 1791 vor dem Hintergrund der europäischen Aufklärung, Frankfurt a. M. 1977.

Remin, Andreas: Deutsch-polnisches Symposium zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Osteuropa - Recht 1985, S. 204 - 210.

Revesz, Laszlo: Der sozialistische Parlamentarismus in Polen, in: Zeitschrift für Ostforschung 1967, S. 453 - 482.

Riedel, Eibe: Bericht über: III. Weltkongress der Internationalen Vereinigung für Verfassungsrecht, Warschau, vom 2. - 6. September 1991, darin: über das Eröffnungsreferat von J. Baszkiewicz, Zwischen Tradition und Zukunft (zur Verfassung von 1791), in: Juristen-Zeitung 1992, S. 959 - 961.

Roggemann, Herwig: Die Staatsordnungen der Volksrepublik Polen, Berlin 1974.

Roggemann, Herwig (Hrsg.): Eigentum in Osteuropa, Berlin 1996.

Roggemann, Herwig (Hrsg.): Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin 1999.

Royen, Christoph: Polen zwischen Beharrung und Erneuerung - Die politischen Institutionen im Prozess des Wandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 3181 (1. August 1981), S. 1 - 27.

Rybacki, Marian: Probleme der Gerichtsverfassung im Prozess der sozialistischen Erneuerung, in: Osteuropa - Recht 1982, S. 164 - 174.

Rydlewski, Grzegorz: Regierung und Regierungsverwaltung in Polen, in: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik Nr. 27 (2000), S. 41 - 59.

Rynkowski, Michał/ Marcin Soja: Die zivilrechtlichen Aspekte der neuen polnischen Verfassung vom 2. April 1997, in: Recht in Ost und West 1998, S. 235 - 239.

Rynkowski, Michał: Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 und die Verfassung der Republik Polen von 1997 - der Versuch eines Vergleichs, in: Osteuropa - Recht 2001, S. 72 - 79.

Rzeplinski, Andrzej: Die Justiz in der Volksrepublik Polen, Frankfurt a. M. 1996.

Sakson, Andrzej: Bestimmungen über nationale Minderheiten in polnischen Verfassungsgesetzen, in: Osteuropa - Recht 1993, S. 208 - 213.

Sakson, Andrzej: Die Kluft wächst: Das Deutschlandbild der Polen, in: WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik 50 (2006), S. 125 - 129.

Sarnecki, Paweł: Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, in: DER STAAT 24(1985), S. 201 - 210.

- Sarnecki, Pawel: Gesetzesqualität und Gesetzgebungsverfahren in Polen, in: Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesqualität.' Symposium anlässlich des 50. Geburtstages von o. Univ.-Prof. Dr. Heinz Schaffer, hrsg. von Susanne Bachmann, Dietmar Jahnel und Georg Lienbach, Wien 1992, S. 37 - 45.
- Schade, Wulf: Zur Verfassungsdiskussion in Polen, in: Osteuropa 7, 1995, S. 638 - 650.
- Schmitt, Alexander: Die Rolle der Verfassungsgerichte im verfassungspolitischen Transformationsprozess in Polen, Ungarn, Rumänien, in: Jahrbuch für Ostrecht 43 (2002), S. 31 - 52.
- Schnapp, Friedrich E.: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Republik Polen, in: Osteuropa - Recht 42 (2001), S. 171 - 183.
- Schnapp, Friedrich E.: Die Garantie der örtlichen Selbstverwaltung in der polnischen Verfassung, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 723 - 728.
- Schnapp, Friedrich E.: Rechtsschutzgewährleistungen und Rechtsschutzsystem in der polnischen Verfassung in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2004, S. 322 - 328.
- Schnur, Roman: Polen in Mitteleuropa, Baden-Baden 1984.
- Schnur, Roman: Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin Heft 95), Berlin - New York 1985.
- Schultz, Lothar: Die Verfassungsentwicklung Polens seit 1944, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 3 (1954), S. 367 - 397.
- Schultz, Lothar: Die neue Verfassung der Volksrepublik Polen vom 10. Februar 1976 in: Jahrbuch für Ostrecht 16 II (1975), S. 9 - 33.
- Schuppert, Gunnar Volke: vgl. zu Hesse, Jens / Gunnar Volke Schuppert / Katharina Harms, 1999.
- Schweisfurth, Theodor: vgl. zu Kozłowski, Zdzisław / Theodor Schweisfurth, 1987.
- Schwierskott, Ewa: Das Grundrecht der Gewissensfreiheit im polnischen Rechtssystem. Juristische Dissertation Regensburg 2001.
- Siewko-Frey, Anna: Das polnische Staatskirchenrecht nach 1989, in: Jahrbuch für Ostrecht 46 (2005), S. 41 - 63.
- Simson, Gerhard: Die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau im heutigen Europa, in: Archiv des öffentlichen Rechts 76 (1950/51), S. 55 - 84 (S. 74 - 75: Polen - Art. 87, 88 der Verfassung von 1921),
- Skubiszewski, Krzysztof: Völkerrecht und Landesrecht: Regelungen und Erfahrungen in Mittel- und Osteuropa, in: Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, hrsg. von Wilfried Fiedler und Georg Ress, Köln / Berlin / Bonn / München 1989, S. 777 - 788.
- Sobieski, Remigiusz: Der Bürger, die Gesellschaft und der Staat im Projekt der polnischen Verfassung, in: P. Richard (Hrsg.), *Justitia in caritate: Festgabefür Ernst Rößler*, 1997.
- Sobczak, Karol: Konstitutionelle Regelung der Wirtschaftsproblematik, in: Staat, Politik, Verwaltung in Europa. Gedächtnisschrift für Roman Schnur, hrsg. von Rudolf Morsey, Helmut Quiritsch, Heinrich Siedentopf, Berlin 1997, S. 223 234,
- Sobolewski, Marek: Die verfassungspolitische Entwicklung Polens seit 1952, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 8 (1959), S. 267 - 291.

- 
- Soja, Marcin; vgl. zu Rynkowski, Michał / Marcin Soja, 1997.
- Sokolewicz, Wojciech: Die gesellschaftliche Kontrolle in Polen, in: Osteuropa - Recht 1979, S. 155 - 167.
- Sokolewicz, Wojciech: Zwischen Parlament- /Kabinetts- und Präsident- /Parlament-System: eingeschränkt aktive Präsidentschaft in Polen und Rumänien, in: Recht in Ost und West 1998, S. 313 - 319.
- Sonnenfeld, Renata: vgl. zu Daranowski, Piotr / Renata Sonnenfeld, 1988.
- Sonnevend, Paul: Bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche und soziale Rechte in der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten, in: lochen Abr. Frowein u.a. (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1998, S. 229 - 234.
- Stahlberg, Jana: Die Reform des Wirtschaftsrechts in Polen, in: Manfred A. Dausen (Hrsg.), Osterweiterung der EU. Rechtsangleichung und strukturpolitischer Rahmen, Wiesbaden 1998, S. 197 - 280.
- Staro ciak, Jerzy: Die zentralen Verwaltungsorgane im polnischen Verwaltungssystem, in: DER STAAT 11 (1972), S. 515 - 526.
- Stasiak, Jarosław: Das neue polnische Ausländerrecht, in: Jahrbuch für Ostrecht 45 (2004), S. 339 - 350.
- Steinsdorff, Silvia von: vgl. zu Kraatz, Susanne / Silvia von Steinsdorff, 2002.
- Stembrowicz, Jerzy: Das Gesetz vom 31. Juli 1981 über die Kontrolle von Publikationen und Präsentationen, in: Osteuropa - Recht 1982, S. 175 - 190.
- Stembrowicz, Jerzy: Die Rechte und Pflichten des Sejmabgeordneten in Polen. Das Gesetz vom 31. Juli 1985, in: Osteuropa - Recht 1986, S. 233 - 241.
- Stoli, Christian Th.: Staatsangehörigkeits- und Vermögensverlust von Spatassiedlern aus den polnischen Herrschaftsbereich, in: Jahrbuch für Ostrecht 19 (1978), S. 183- 203.
- Strobel, Georg W.: Politische Systeme und Pluralismus in Polen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 12 - 13/90 (16. März 1990), S. 3 - 16.
- Sulowski, Stanisław / Konstanty Adam Wojtaszczyk (Hrsg.): Das politische System Polens, Warszawa 2001.
- Szacki, Jerzy: Ein neues Land? Traum und Wirklichkeit der polnischen Demokratie, in: Transit 1991/92, S. 79 - 86.
- Szachulowicz, Jan: Der Gegenstand des polnischen Zivilrechts, in: Jahrbuch für ' ' Ostrecht 1 (1960), S. 169 - 179.
- Szawłowski, Richard: Polens Oberster Kontrollhof, in: Osteuropa - Recht 1961, S. 20 - 27.
- Szawłowski, Richard: Poland's new Supreme Board of Control, in: Osteuropa -Recht 1979, S. 85 - 106.
- Szawłowski, Richard: New Polish Literature on Human Rights (II) - and the Events since August 1980, in: Osteuropa - Recht 1981, S. 127 - 140.
- Thaysen, Uwe / Hans Michael Kloth (Hrsg.): Wandel durch Repräsentation - Repräsentation im Wandel. Entstehung und Ausformung der parlamentarischen Demokratie, in: Ungarn, Polen, der Tschechoslowakei und der ehemaligen DDR, Baden-Baden 1992.

- Tkaczy ski, Jan Wiktor: Polen im Umbruch. Skizzen aus Geschichte, Wirtschaft und Politik. Mit einem Vorwort von Władysław Bartoszewski, Berlin 1997.
- Tkaczy ski, Jan Wiktor: *Zur* Problematik des Verfassungsgerichts der Republik Polen, in: Osteuropa - Recht 1998, S. 1159 - 1165.
- Tkaczy ski, Jan Wiktor: Die Auseinandersetzungen urn den Verwaltungsufb u Polens nach 1989, in: Die Verwaltung 1997, S. 259 - 271.
- Tkaczy ski, Jan Wiktor / Ulrich Vogel: Sieben Jahre nach der Wende: Die polnische Verfassung zwischen Oktroi und Obstruktion, in: Osteuropa - Recht 1997, S. 169 - 181.
- Tomiczek, Michał: vgl. zu Gosda, Peter / Michał Tomiczek / Anette Bufimann, 2004.
- Tomuschat, Christian (Hrsg.): Eigentum im Umbruch. Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte im Europa der Gegenwart, Berlin 1996.
- Trzeci ski, Janusz: Die Verfassung und das System der Rechtsuellen in der Volksrepublik Polen, in: Osteuropa - Recht 1988, S. 100 - 107.
- Uhl, Manfred: Verfassungen in den politischen Systemtransformationen Osteuropas, Wiirzburg 1999.
- Ulam, Peter A.: vgl. zu Plasser, Fritz / Peter Ulram / Harald Waldrauch, 1997.
- Unruh, Georg-Christoph von: Die polnische Konstitution vom 3. Mai 1797im Rahmen der Verfassungsentwicklung der europäischen Staaten, in: DER STAAT 13 (1974), S. 185 - 208.
- Uschakov, Alexander: Das System der Volksrate in' Polen, in: Osteuropa - Recht 1962, S. 265 - 291.
- Uschakov, Alexander, Die Auftenhandelsarbitrage in Polen, in: Osteuropa - Recht 1965, S. 1 - 26.
- Uschakov, Alexander: Gebietsveränderungen und die Staatsangehörigkeit der Volksrepublik Polen nach den Zweiten Weltkrieg, in: Recht in Ost und West 1972, S. 113- 122.
- Uschakov, Alexander (Hrsg.), Polen - Das Ende der Erneuerungl, Miinchen 1982.
- Uschakov, Alexander: Die Wiederherstellung Polens im Lichte des Völkerrechts, in: Boris Meissner / Gottfried Zieger (Hrsg.), Staatliche Kontinuitat unter besonderer Beriicksichtigung der Rechtslage Deutschlands, Koln 1983, S. 107 - 128.
- Uschakov, Alexander: vgl. zu Mampel, Siegfried / Alexander Uschakov, 1991.
- Vogel, Ulrich: vgl. zu Tkaczy ski, Jan Wiktor / Ulrich Vogel, 1997.
- Vries, Tina de: Die Eigentumsgarantie in Polen, in: WGO- Monatshefte fur " Osteuropaisches Recht 2000, S. 173 - 181.
- Vries, Tina de: Stand und Probleme der Restitution in Polen, in: WGO- Monatshefte fur Osteuropaisches Recht 2001, S. 249 - 262.
- Vries, Tina de: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2003. Polen, in: Jahrbuch fiir Ostrecht 45 (2004), S. 137 - 143.
- Vries, Tina de: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2004. Polen, in: Jahrbuch fiir Ostrecht 46 (2005), S. 126 - 130.
- Waldrauch, Harald: vgl. zu Plasser, Fritz / Peter A. Ulram / Harald Waldrauch, 1997.
- Wasilewski, Andrzej: Die rechtsprechende Gewalt in der Republik Polen im Lichte europaischer Standards, in: Carl-Eugen Eberle / Martin ibler / Dieter Lorenz (Hrsg.), Der Wandel de Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm, Miinchen 2002, S. 209-217.

---

Weigend, Ewa: Das polnische Amnestiegesetz, in: Juristen-Zeitung 1984, S. 1090 - 1091.

Widmaier, Ulrich / Andrea Gawrich / Ute Becker: Regierungssysteme *Zentral-* und Osteuropas. Einführendes Lehrbuch, Opladen 1999.

Wiederin, Ewald: vgl. zu Hofmann, Reiner / Josef Marko / Franz Merli / Ewald Wiederin, 1996.

Wierzbowski, Marek: Primitization in Poland, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.): Eigentum im Umbruch. Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte im Europa der Gegenwart, Berlin 1996.

Wihl, Tim: Die Abtreibungsfrage auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand. Ein Beitrag *zur* Rechtsvergleichung zwischen „Ost“ und „West“, in: Osteuropa - Recht 2005, S. 289 - 313.

Wlodyka, Stanislaw: Die rechtliche Regelung der Aufienwirtschaft in Polen, in: Osteuropa - Recht 1989, S. 153 - 165.

Wöhlke, W. (Hrsg.): Länderbericht Polen. Studien *zur* Geschichte und Politik, Band 296, Bonn 1991.

Wolff-Pow ska, Anna: Die Polen im geteilten Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23/89 (2. Juni 1989), S. 17 - 27.

Wojtaszczyk, Konstanty Adam: vgl. zu Sulowski, Stanislaw / Konstanty Adam Wojtaszczyk, 2001.

Wyrzykowski, Mirosław: Die Problematik der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches in der Volksrepublik Polen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 106 (1981), S. 93 - 115.

Wyrzykowski, Mirosław: Der Verfassungsgerichtshof in der Volksrepublik Polen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 112 (1987), S. 93 - 128.

Wyrzykowski, Mirosław: Die gerichtlichen Garantien der Wirtschaftsreform in Polen, in: Jahrbuch für Ostrecht 18 (1987), S. 295 - 313.

Wyrzykowski, Mirosław: vgl. zu Aregger, J. /). Poczobut / M. Wyrzykowski, 1995.

Wyrzykowski, Mirosław: Reprintisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.): Eigentum im Umbruch. Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte im Europa der Gegenwart, Berlin 1996.

Wyrzykowski, Mirosław: Europäische Klausel - Bedrohung der Souveränität? " Souveränität und das Ratifikationsverfahren für die EU-Mitgliedschaft Polens, in: Marc-Oliver Pahl Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundlagen der europäischen Verfassungsentwicklung, Bearbeiter, Baden-Baden 2000, S. 103- 115.

Zabielski, Władysław / Aleksander Patrzalek: Der Sejm der Volksrepublik Polen (I): Inhaltliche Bestimmung und rechtliche Ausgestaltung des Abgeordnetenmandats, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1974, S. 412 - 425.

Zade, Ralph / Pawel Kowalczyk: Die Überprüfung der Europarechtskonformität von Rechtssetzungsprojekten durch die Rechtsangleichungsabteilung der Behörde des Komitees für Europäische Integration, in: Deutsch-Polnische Juristenzeitung 2000, S. 4 - 6.

Zajadło, Jerzy: Marxismus oder Naturrecht? (Dargestellt am Beispiel der modernen polnischen Rechtstheorie), in: Osteuropa - Recht 1986, S. 68 - 79.

- Zakrzewska, Janina: L'Etat de Droit et Tribunal Constitutionnel en Pologne, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 41 (1993), S. 15 - 27.
- Zakrzewski, Witold: Die verfassungsrechtliche Entwicklung in der Volksrepublik Polen 1958 - 1974, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 24 (1975), S. 89 - 133.
- Zakrzewski, Witold: Grundzüge der polnischen Verfassungsreform vom 10. Februar 1976, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 27 (1978), S. 297 - 320.
- Zakrzewski, Witold: Die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments (Sejm) der Volksrepublik Polen in der VIII. Legislaturperiode bis zum 13. Dezember 1981, in: Osteuropa - Recht 1982, S. 210 - 241.
- Zakrzewski, Witold: Das Gesetz über das System der Nationalrate und der territorialen Selbstverwaltung, in: Osteuropa - Recht 1984, S. 187 - 203.
- Zawadzka, Barbara: Aktuelle Streitfragen der polnischen Verfassungsdiskussion, in: Recht in Ost und West 1996, S. 141 - 147.
- Zawadzki, Sylvester: Über die Methoden zur Erforschung der Tätigkeit der Nationalrate in der Volksrepublik Polen, in: Staat und Recht 1965, S. 1566 - 1576.
- Zierner, Klaus: Der Sejm der VIII. Kadenz - ein Barometer der politischen Konjunktur in Polen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1984, S. 72 - 93.
- Zierner, Klaus: Auf dem Weg zum Systemwandel in Polen. Teil 1 und 11, in: Osteuropa 39 (1989), S. 956 - 980.
- Zierner, Klaus: Polens Gewerkschaften auf der Suche nach ihrem Platz im postsozialistischen System, in: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 1 (1994), S. 239 - 260.
- Zierner, Klaus: Das Parteiensystem Polens, in: Dieter Segert / Richard Stöss / Oskar Niedermayer (Hrsg.) Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Wiesbaden / Opladen 1997, S. 39 - 89.
- Zierner, Klaus: Die Konsolidierung der polnischen Demokratie in den neunziger Jahren, in: aus politik und zeitgeschichte B 6 - 7/98 (30 Januar 1998), S. 29 - 38, in: J. Franzke (Hrsg.), Staat und Gesellschaft im Wandel. Polen. Beiträge zur Debatte, Berlin 1998, S. 56-73.
- Zierner, Klaus: Zur Problematik nationaler Minderheiten in Polen und in Deutschland, in: Transodra 1998, S. 97 - 108.
- Zierner, Klaus: Zur Problematik nationaler Minderheiten in Polen und in Deutschland, in: Mare Balticum, 97, Liibeck / Travemiinde 1998, S. 120 - 128.
- Zierner, Klaus (Hrsg.): Wahlen in postsozialistischen Staaten, Opladen 1999.
- Zierner, Klaus: Wie konsolidiert ist Polens Demokratie? in: Wolfgang Merkel / Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a. M. 1999.
- Zierner, Klaus / Włodzimierz Borodziej (Hrsg.): Deutsch-polnische Beziehungen 1939- 1945- 1949. Eine Einführung, Osnabrück 2000.
- Zierner, Klaus / Cl udi -Yvette Matthes: Das politische System Polens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2002, S. 185 - 237.
- Zierner, Klaus / Konstanty Adam Wojtaszczyk: Das politische System Polens. Eine Einführung, Wiesbaden 2003.
- Zierlein, Karl-Georg: Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung, in: Europäische Grundrechts-Zeitschrift 1991, S. 301 - 341 (S. 327 - 329, 341: Polen).

---

Zloch, Stephanie: Polens neue Regionen auf dem *Weg* in die Europäische ' Union. Die Beitrittsverhandlungen auf dem Gebiet der Regional- und Strukturpolitik, in: Osteuropa 50 (2000), S. 367 - 381.

Zoll, Andrzej: Polnische Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Wandel, Hemmingen 1997.

Zoll, Andrzej: Das Rechtsstaatsprinzip in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes, in: Jochen Abr. Frowein (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1998, S. 65 - 76.

Zoll, Andrzej: Der Bürgerrechtsbeauftragte als ein Verfassungsorgan in der Republik Polen, in: Claus Dieter Clasen (Hrsg.), Polen. Rechtsstaat am Vorabend des EU-Beitritts, Tübingen 2004, S. 35 - 44.

Zoll, Fryderyk: vgl. zu Liebscher, Marc / Fryderyk Zoll, 2005.

## Czeskie i polskie prawo konstytucyjne; wzajemne inspiracje<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Konferencja poświęcona badaniom nad praktyką stosowania, przez okres nieomal dziesięciu lat, polskiej Konstytucji z 1997 roku zasługuje na uwagę nie tylko w środowisku konstytucjonalistów polskich. Rosnący zasób wiedzy i dorobek polskiego prawa konstytucyjnego jest zauważalny nie tylko w Polsce. Konstytucjonaliści czescy regularnie z niego korzystają. Dlatego możliwość udziału w obradach konferencji jest dla mnie, konstytucjonalisty czeskiego, wyróżnieniem.

Jestem przekonany, że zgromadzone w dziesięciu tomach wyniki badań prowadzonych pod kierownictwem prof. Kazimierza Działochy, znajdą miejsce we wspomnianym dorobku, obok wielotomowego komentarza do polskiej Konstytucji oraz szeregu podręczników.

Rozważając tematykę wzajemnych inspiracji, bardziej widocznych po stronie czeskiej, chciałbym wyjść od stwierdzenia, że problemy występujące w czeskiej i polskiej nauce prawa konstytucyjnego wykazują podobieństwo. Jest to sytuacja obiektywna, jakkolwiek trzeba zaznaczyć, że próby rozwiązywania tych problemów różni się niekiedy dosyć istotnie.

Przykładowo: w obu państwach, w Polsce i w Czechach, występuje kwestia przedterminowych wyborów. Ich przesłanki uregulowano w sposób porównywalny, ale odmiennie. Należałoby więc zastanowić się, które z unormowań jest lepsze.

---

<sup>1</sup>Autor dziękuje Panu M. Iwaszkiewiczowi za pomoc w opracowaniu tekstu w języku polskim.



Innym przykładem są wystąpienia w obu państwach kłopoty z uformowaniem rządu i to zarówno bezpośrednio po wyborach parlamentarnych, jak i w trakcie kadencji parlamentu. Funkcjonowanie systemu politycznego (i partyjnego) dowodzi istnienia analogicznych problemów w obu państwach.

W obu krajach trwają dyskusje nad ustaleniem efektywnego modelu wyborów i to w warunkach konstytucyjnego zakotwiczenia zasady proporcjonalności w odniesieniu do wyborów parlamentarnych.

Wspólne jest także poszukiwanie drogi przystosowania systemu konstytucyjnego do członkostwa w Unii Europejskiej. Rozwiązanie tego problemu, jak dowodzi lektura jednego z ciekawszych tomów sumujących dorobek projektu badawczego<sup>2</sup>, nie jest łatwe.

Wymieniłem tu jedynie kilka przykładów zaczerpniętych z teraźniejszości. W przeszłości podobnych problemów było znacznie więcej. Pojawiały się one w trakcie prac nad projektami konstytucji w Czechach i w Polsce, przy pracach nad czeską Kartą Praw Podstawowych i Wolnością, przy opracowywaniu ordynacji wyborczych, Ustawy o Publicznym Obrocie Praw w Czechach, nad projektami ustaw o czeskim Sądzie Konstytucyjnym i polskim Trybunale Konstytucyjnym, przy czeskiej Ustawie o Najwyższym Urzędzie Kontroli.

W dotychczasowej dyskusji ujawniły się różnice w rozumieniu szeregu podstawowych pojęć. Dotyczy to zarówno pojęcia „godność człowieka”, jak i kategorii pojęciowych „dobro wspólne” czy „sprawiedliwa społeczność”. Nie jest równie do końca jednoznaczne rozumienie kluczowego dla tej konferencji terminu, jakim jest „bezpłodnie stosowanie konstytucji”.

W czasie prac przygotowawczych nad projektem Konstytucji Republiki Czeskiej dominowała niechęć do stosowania pojęć ogólnych i znaczeniowo niejednoznacznych (dyskusyjnych). Czesi są w tym zakresie pragmatykami, choć nierzadko improwizują. Polacy są w większym stopniu romantykami, którzy wierzą w możliwość ustanowienia doskonałej regulacji prawnej.

Zauważalne są odmienne podejścia do kwestii zmiany konstytucji. W Republice Czeskiej wniesiono już ponad sto propozycji zmian w Konstytucji z 1992 roku, skierowanych do Izby Poselskiej. W praktyce jej obowiązywania, od 1 stycznia 1993 roku, skutecznie przeprowadzono sześć zmian w tekście Konstytucji oraz w Kartę Praw Podstawowych. W Polsce dominuje ostrożność, niekiedy wręcz niechęć do dokonywania zmian w ustawie

---

<sup>2</sup> Por. Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006. W Czechach również toczyły się ostre spory między rządem Republiki i obiema izbami parlamentu, jakkolwiek sprawa nie trafiła (jak w Polsce) przed Sąd Konstytucyjny. Por. też J. Filip, *Deset let Ústavy ČR: vychodiska stav, perspektivy*, [w:] *Deset let Ústavy ČR: vychodiska stav, perspektivy. Sbornik prispevku*, usporad. J. Kysela, Praha 2003.

zasadniczej. Tak e liczba zgłaszanych propozycji, w tym nowych projektów, mo e by okre lona jako niewielka.

W zakresie wzajemnej inspiracji i wymiany do wiadcz e warto podkre li , e paradoksalnie dopiero rok 1989 stworzył warunki dla obopólne ko - rzystnej wymiany do wiadcz e w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Jedn z przesłanek tej obserwacji jest fakt, e badania w sferze prawa konstytucyjnego w Czechach były praktycznie zamro one od 1971 roku a po rok 1989. W zakresie zmian w polskim systemie konstytucyjnym, takich jak ukonstytuowanie s downictwa administracyjnego, instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, podj cie działalno ci przez Trybunał Konstytucyjny czy wreszcie uregulowanie stanów nadzwyczajnych, nie było wi c mo liwe korzystanie z do wiacze czeskich.

Z tych powodów wi cej inspiracji obserwowano na rozwi zaniami polskimi po stronie czeskiej; przyczyniła si do tego tak e pewna znajomo do robku polskiej nauki prawa konstytucyjnego. Mo na stwierdzi , e w Czechach przy powa niejszych nowelizacjach ustrojowych porównywano ich kierunek z rozwi zaniami polskimi. Nie zawsze podobne zjawisko mo na było obserwowa ze strony polskiej, koncentruj cej si głównie na odniesieniach do demokracji zachodnich.

Mo na te dostrzec ró nice w podej ciu do korzystania z dorobku konstytucjonalizmu w Polsce i w Czechach. Podczas gdy polski konstytucjonalista bada b dzie ewolucj ustroju Czech, czy system warto ci, konstytucjonalista czeski przy próbie rozwi zania problemu w swoim kraju zada sobie pytanie: czy w konstytucji polskiej nie rozwi zano ju podobnego zagadnienia i czy przypadkiem nie rozwi zano go lepiej?

Prace przygotowawcze nad konstytucjami obowi zuj cymi w Czechach i w Polsce

- wzajemne inspiracje

Omawiaj c przebieg prac przygotowawczych nad Konstytucjami Republiki Czeskiej z 1992 roku i Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, warto na wst - pie zwróci uwag na istotne ró nice modelu tych prac. Tryb zastosowany w Czechach charakteryzował si perspektyw rozpadu federacji czechosłowackiej, a w tym kontek cie - szybko ci , pragmatyzmem i sporym marginesem improwizacji przy marginalnym wpływie nauki prawa konstytucyjnego. Prace nad Konstytucj polsk cechowała długa debata konstytucyjna (trwaj ca praktycznie od 1989 do 1997 roku, a wi c niemal osiem lat), uporz d kowanie przebiegu prac przygotowawczych, ich udokumentowanie i przemo ny wpływ rodowisk naukowych.

Mo na zapyta : jakie s nast pstwa odnotowanych tu ró nic dla obecnych prac badawczych?

W Polsce badacz mo e z łatwo ci si gn do dokumentacji prac przygotowawczych. W Republice Czeskiej dokumentacja taka jest relatywnie sk pa; istniej zapisy przebiegu posiedze komisji konstytucyjnej Czeskiej Rady Narodowej, brak natomiast dokumentacji prac odpowiedniej komisji rz dowej. To, co udało si skompletowa , to poszczególne wersje projektów czeskiej konstytucji, powstałe od lipca do pa dziernika 1992 roku.

W Czechach zauwa alna jest pewna niech do korzystania z materiałów o charakterze historycznym. Mo na to zaobserwowa tak e przy próbach rozstrzygania problemów, jakie przynosi tera niejszo . Do porówna dokumentacj rozstrzygni konstytucyjnych w odniesieniu do europejskiego nakazu aresztowania, który był przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych polskiego Trybunału Konstytucyjnego (w 2005 r.) i S du Konstytucyjnego Republiki Czeskiej (w 2006 r.)<sup>3</sup>.

W posiedzeniach polskiej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego uczestniczyli przedstawiciele Prezydenta RP, Rady Ministrów, ko cionów, zwi zków zawodowych i organizacji. Były organizowane tematyczne konferencje naukowe. W Republice Czeskiej podobne działania nie zostały podj te. Mimo to w kilka miesi cy udało si tam wypracowa tekst konstytucji, obejmuj cy unormowania niezb dne do funkcjonowania instytucji nowego pa stwa czeskiego. By mo e dał o sobie zna czeski pragmatyzm.

Ró na jest te obj to tekstu obu konstytucji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku liczy 13 807 słów; Konstytucja czeska (wraz z uzupełniaj cymi aktami konstytucyjnymi) - 10 600. W tej sytuacji szereg instytucji obj tych unormowaniem konstytucyjnym w Polsce w Czechach pozostaje poza regulacj konstytucyjn (dotyczy to m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, samorz dów zawodowych, finansów publicznych).

Konstytucja Republiki Czeskiej nie rozwija te szerzej poj teoretycznych, takich jak: podział władz, dobro wspólne czy instytucja mał e stwa. Wydaje si nadto, i praktyka czeska w wy szym stopniu skłonna jest wykorzystywa tradycj normowania kwestii odcinkowych w formie ustaw konstytucyjnych, w czym dopatrywa si mo na nawi zywania do tradycji monarchii austro-w gierskiej<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Por. J. Filip, *Europejsky a ustavní kontext sporu o transpozici eurozatyka e*, [w:] *Vychodiska a Trendy vyvoje eskeho práva po vstupu Ceske republiky do Evropske unie*, Brno 2005, s. 26-58.

<sup>4</sup> W literaturze polskiej kwestia t omawia (oceniaj c sceptycznie celowo stanowienia tego typu aktów) A. Szmyt, *Zagadnienia dopuszczalno ci ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rz dami Konstytucji z roku 1997*, [w:] *Konstytucyjny system ródel prawa w praktyce*, Warszawa 2006, s. 45.

Na początku lat 90, można było zaobserwować wpływ regulacji czeskiej Karty Praw Podstawowych na niektóre projekty odpowiedniej regulacji formułowane w Polsce.

Czeska Karta Podstawowych Praw i Wolności jest składnikiem czeskiego porządku (systemu) konstytucyjnego. Obejmuje on również przepisy prawne zawarte w aktach wyraźnie oznaczonych jako ustawy konstytucyjne; Karta nie stanowi natomiast części składowej samej Konstytucji. Konstytucja Republiki Czeskiej nie zawiera z kolei bezpośrednio regulacji konstytucyjnej statusu jednostki; odsyła (w art. 3) do Karty Podstawowych Praw i Wolności jako do części porządku konstytucyjnego państwa.

Interesujące z punktu widzenia badania nad różnicami prawa jest to, że Konstytucja Republiki Czeskiej nie wymienia w różnicach prawa aktu prawnego nazwanego „kartą”<sup>5</sup>. W okresie istnienia federacji czechosłowackiej przypisywano Kartę moc ponadkonstytucyjną; z tego względu nie była dopuszczalna zmiana Karty na niekorzyść jednostki. Od wejścia w życie obowiązujecej Konstytucji Republiki Czeskiej, tj. od 1 stycznia 1993 roku, Karta ma moc ustawy konstytucyjnej, co oznacza możliwość jej nowelizacji (również na niekorzyść jednostki) na zasadach analogicznych do trybu zmiany Konstytucji. Tak interpretację potwierdza praktyka czeska (w 1998 roku ustawą konstytucyjną nr 162/1998 dokonano zmiany przepisu; w jej wyniku osoba aresztowana winna być przekazana sądowi w ciągu 48 godzin, podczas gdy uprzednio przewidziany był krótszy okres: 24 godziny).

Nie oznacza to jednak pełnej dowolności w dokonywaniu zmian Karty. Art. 9, ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej zawiera zakaz zmian prowadzących do utraty istotnych cech demokratycznego państwa prawa.

Porównanie Karty Podstawowych Praw i Wolności z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP z 1997 roku prowadzi (bez wchodzenia w kwestie szczegółowe) do kilku konstatacji. Po pierwsze, czeska Karta nie reguluje - z zasady - obowiązków obywateli<sup>6</sup>. Po drugie, Konstytucja RP w swym art. 31, ust. 3 zawarła generalne unormowanie dotyczące przesłanek, formy oraz zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności jednostki. Postanowienia Karty przyjęły nieco odmienną konstrukcję stosownych unormowań. Stanowi ona swoistą kombinację ogólnych reguł, wedle której ograniczenie podstawowych praw i wolności jest

---

<sup>5</sup> Ma tu miejsce natomiast wykorzystanie do wiadczenia Czechosłowacji z lat 1920-1938 i znanej tym do wiadczeniem formy „Karty konstytucyjnej”

<sup>6</sup> Obowiązek obrony państwa uregulowany został w odrębnej ustawie konstytucyjnej o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej, uchwalonej w 1998 roku.

możliwe tylko w drodze ustawy i pod warunkami określonymi w Karcie, z konkretnymi uregulowaniami odniesionymi do poszczególnych praw i wolności. W ten sposób odgrywa natomiast - w obu państwach - wymóg proporcjonalności ograniczeń, tj. zasada, że są to ograniczenia „niezbędne w demokratycznym społeczeństwie”.

Tak zwana Mała Konstytucja z 1992 r. w Polsce a Konstytucja Republiki Czeskiej

W okresie prac nad obowiązującą Konstytucją Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku, przyjęto w Polsce ustawę konstytucyjną z 17 października 1992 roku. Wystąpiła przeto bezpodstawnie czasowa praca nad wskazanymi tu unormowaniami konstytucyjnymi. Z tego punktu widzenia warto rozważyć podobieństwa i różnice treści obu aktów konstytucyjnych oraz wskazać wzajemne oddziaływania i inspiracje.

Porównanie prowadzi do kilku spostrzeżeń:

a) trudno byłoby uznać, że Konstytucja Republiki Czeskiej oparła konstytucyjny system rządów (jego form) na założeniach „czystego” parlamentaryzmu. W tym zakresie zgadzam się z ocenami dokonany w studium porównawczym przez Krzysztofa Skotnickiego i Witolda Brodzkiego<sup>7</sup>. Kwestia zakwalifikowania czeskiego systemu rządów nie budzi jednakże tak wielu sporów, jakie toczy się m.in. w Polsce na temat typologii „systemu rządów” w ujęciu Konstytucji z 1997 roku (byłoby i tu dające o sobie znać wspomniane „czeski pragmatyzm”);

b) relacje między Izbą Poselską a Senatem w toku postpowania ustawodawczego w ujęciu Konstytucji Czech z 1992 roku nawijają się ciwo do rozwiązania przyjętych w art. 17 Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku (a obecnie - w art. 121 Konstytucji RP z 1997 roku). Nie została natomiast odwzorowana regulacja dotycząca odrzucenia przez Sejm poprawek Senatu; kwestia ta nie jest zadowalająca rozwiązana w czeskich uregulowaniach konstytucyjnych;

c) w art. 44, ust. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej przewidziano, że „Rząd ma prawo dać, aby Izba Poselska zaczęła rozpatrywanie rządowego projektu ustawy w ciągu trzech miesięcy od jego wniesienia, jeżeli zwiąże z tym wnioski o wyrażenie mu zaufania”. Występuje w tym zakresie pewna analogia do uregulowania art. 16 polskiej Małej Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów w uzasadnionych przypadkach (i z wyjątkami określonymi w analizowanym przepisie) mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy

<sup>7</sup> Por. K. Skotnicki, W. Brodzki, Konstytucyjny system rządów w praktyce stosowania konstytucji w świetle analizy porównawczej, [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 246 i n.

jako pilny, co powodowało skrócenie terminów rozpatrywania ustawy. Prawki dotyczące projektu pilnego podlegały obligatoryjnemu przedłożeniu komisji sejmowej pod rygorem odmowy poddania ich pod głosowanie przez Marszałka Sejmu;

d) można dostrzec analogie (i wzajemne inspiracje) w zakresie wieloetapowego trybu formowania rządu w ujęciu art. 68 Konstytucji Republiki Czeskiej i art. 57-62 polskiej Małej Konstytucji. Nie są to jednak rozwiązania identyczne. W obu przypadkach, obok wzajemnych inspiracji, dostrzec można odwoływanie się do trybu tworzenia rządu w ujęciu ustawy zasadniczej z Bonn z 1949 roku. Na marginesie należy zauważyć, iż sytuacja polityczna w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej w 2006 roku stwarza – po raz pierwszy w praktyce – szansę zastosowania poszczególnych „etapów” formowania rządu, przewidzianych w art. 68, ust. 2-4 Konstytucji czeskiej z 16 grudnia 1992 roku. Wówczas trzeba będzie lepiej ocenić funkcjonalność przewidzianych tam rozwiązań. Od czerwca 2006 roku Republika Czeska nie ma rządu, któremu Izba Poselska udzieliła wotum zaufania. Na marginesie stwierdzić trzeba, że polska regulacja konstytucyjna nie dopuszcza istnienia analogicznej sytuacji przez tak długi okres i wymaga bardziej energicznego przeciwdziałania kryzysowi politycznemu.

Konstytucja RP z 1997 r. a Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 roku

- uwagi natury porównawczej

O ile w trakcie prac przygotowawczych nad Konstytucją RP z 1997 roku znany był zarówno tekst Konstytucji czeskiej z 1992 roku, jak i pierwsze doświadczenia z praktyki jej stosowania, to oddziaływanie w odwrotnym kierunku (tj. rozwiązania polskich na czeskie) z natury rzeczy nie było możliwe.

Można natomiast odnotować inspiracje polskie w kształtowaniu propozycji nowelizacji konstytucji czeskiej<sup>8</sup>.

W tym zakresie w pierwszej kolejności należy wymienić wpływ unormowania zawartego w art. 9 Konstytucji RP<sup>9</sup> na ujęcie znowelizowanego art. 1, ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej<sup>10</sup>. Również ujęcie art. 10a aktualnego tekstu Konstytucji Czech „wywodzi się” z ujęcia art. 90, ust. 1 Konstytucji RP. Art. 10a, ust. 1 tej Konstytucji stanowi, że: „Umowami międzynarodowymi niektóre kompetencje organów Republiki Czeskiej mogą być przekazane orga-

<sup>8</sup> Wpływ ten mogłem obserwować jako członek Rady Legislacyjnej, działającej przy Rządzie Republiki Czeskiej w latach 1998-2006.

<sup>9</sup> „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążących ją praw międzynarodowych”.

<sup>10</sup> „Republika Czeska przestrzega zobowiązań, które wynikają dla niej z prawa międzynarodowego”

nizacji mi dzynarodowej lub instytucji mi dzynarodowej". Zestawienie tego przepisu z wcze niej ukształtowanym art. 90, ust. 1 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska mo e na podstawie umowy mi dzynarodowej przekaza organizacji mi dzynarodowej lub organowi mi dzynarodowemu kompetencje organów władzy pa stwowej w niektórych sprawach”) uzasadnia opini o znacznym podobie stwie porównywanych uregulowa .

Na de porówna poszczególnych regulacji zawartych w konstytucjach czeskiej i polskiej nasuwa si kilka uwag dotycz cych zmiany (reformy) konstytucji (Verfassungs - sänderung, reforma de la constgitió ) w odró niu od jej przeobra enia (Verfassungswandlung, mutación). W pierwszym wypadku chodzi o wiadomy przejaw woli ustrojodawcy owocuj cy zmian tekstu konstytucji. W drugim o zmian sposobu pojmowania tre ci norm konstytucyjnych bez jednoczesnej zmiany samego tekstu unormowa konstytucyjnych.

Jakkolwiek obie porównywane konstytucje s relatywnie „młode”, praktyka ich stosowania dostarcza wielu przykładów przeobra enia w pojmowaniu poj i instytucji konstytucyjnych, zwłaszcza w zestawieniu z ich rozumieniem i stosowaniem w okresie mi dzywojennym („przedmonachijskim” w przypadku Czechosłowacji).

Wska kilka sytuacji widocznych tak e przy lekturze serii opracowa stawnowi cych plan bada nad stosowaniem Konstytucji RP z 1997 roku.

Po pierwsze, na tle obowi zuj cych unormowa konstytucyjnych, dymisja premiera rozumiana jest jako dymisja całego rz du. W okresie „przedmonachijskim” (do 1938 roku) w Czechosłowacji skutki dymisji premiera pojmowane były inaczej.

Po drugie, w praktyce Republiki Czeskiej nie stosowano wprost przepisu art. 68, ust. 2 Konstytucji z 1992 roku, i „Prezydent Republiki mianuje przewodniczego Rz du...” .Prezydent Vaclav Havel jako jedyny prowadził rozmowy z przywódcami partii politycznych reprezentowanych w Izbie Poselskiej, wyst puj c w tym zakresie w roli faktycznego „formatera” (formateur) rz du. Brak przy tym terminu dyscyplinuj cego tempo procesu formowania rz du, co mo e skutkowa destabilizacj statusu rz du oraz kadry kierowniczej w centralnych organach administracji rz dowej. Polskie rozwi zanie, z terminem 14 dni na uzyskanie wotum zaufania Sejmu, wydaje si bardziej funkcjonalne (zwłaszcza na tle sytuacji w Czechach w drugiej połowie 2006 roku).

Po trzecie, nast piła (przy udziale S du Konstytucyjnego) zmiana rozumienia poj cia „ustawa wyborcza”. Poj cciem tym obj to nie tylko ordynacje wyborcze do obu izb parlamentu Republiki Czeskiej, ale tak e - w rezultacie orzeczenia S du Konstytucyjnego - akty reguluj ce wybory do organów

przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Nowa interpretacja sprawiła, i poszerzeniu uległy kompetencje Senatu, którego udział w stanowieniu „ustaw wyborczych” jest obligatoryjny.

Po czwarte, ewolucji uległo pojmowanie roli ustrojowej Senatu w Republice Czeskiej. Według zamierze twórców Konstytucji z 16 grudnia 1992 roku, Senat miał funkcjonować głównie jako *sui generis* „bezpiecznik konstytucyjny”; miał uniemożliwiać zmiany ustrojowe niekorzystne z punktu widzenia „ładu demokratycznego”. Przeobrażenie Konstytucji czeskiej w praktyce jej stosowania sprawiło, i aktualnie Senat współdecyduje o ostatecznym brzmieniu nowelizacji Konstytucji; występuje nadto w roli izby drugiej parlamentu w zakresie stanowienia ustaw. Z kolei Izba Poselska przyjęła rolę „bezpiecznika” w przypadku wprowadzenia zmian w porządku konstytucyjnym na wypadek, gdyby prowadziły one w kierunku niekorzystnym dla demokracji i państwa prawnego.

Po piąte, odnotować można - w odniesieniu do stosowania Konstytucji czeskiej przez naczelną organy Republiki (prezydenta, premiera) pewne „wiotko” przepisów dotyczących kompetencji tych organów. Można wskazać przykłady złowrotnego korzystania z tych samych przepisów konstytucyjnych przez poszczególne osoby sprawujące kierownicze funkcje państwowe. Przykładowo prezydent Vaclav Havel korzystał z prawa zaskarżenia do Sądu Konstytucyjnego w stosunku do ustaleń w sprawie parlamentarnej (chodziło o tzw. umowę opozycyjną między dwiema najsilniejszymi partiami: ODS i partią socjaldemokratyczną w trakcie III kadencji Izby Poselskiej). Prezydent Vaclav Klaus z kolei powstrzymuje się od składania wniosków do Sądu Konstytucyjnego; sam natomiast był „obiektem” zaskarżenia w zakresie korzystania z podawanych w tym celu kompetencji.

Inny przykład pochodzi z czasów prezydentury Havla, kiedy to obecny prezydent Klaus krytykował Havla za nadmierne korzystanie z prawa weta ustawodawczego. Paradoksalnie, po objęciu urzędu prezydenta, w ciągu trzech lat sprawowania tej funkcji sięgnął po prezydenckie weto w tej samej mierze, jak Havel w ciągu dziesięciu lat.

Po szóste, można mówić o przeobrażeniu Konstytucji (a nawet - o jej naruszeniu) w odniesieniu do powołania przewodniczącego rządu w warunkach prawa parlamentarnego (przy stosunku głosów 100:100 między koalicją prorządową a opozycją w Izbie Poselskiej). Zaproponowano nawet (ze strony ODS) interpretację, że przy stosunku głosów 100:100 wniosek o wotum zaufania dla rządu nie zostanie odrzucony (co wydaje się wysoce wątpliwe). W kontekście art. 162, ust. 2 polskiej Konstytucji można pytać, co znaczy „nieuchwalenie wotum zaufania” dla rządu i czy powinien on podać się do



dymisji w trakcie posiedzenia Izby czy te po jego zakończeniu<sup>11</sup>. Dyskusyjne jest to, jakie znaczenie ma przyrzeczenie premiera, a nie wystąpienie do prezydenta Republiki z własną propozycją obsady stanowiska premiera, o ile dwie próby mianowania na to stanowisko przez prezydenta nie przyniosły wyniku w postaci uformowania rządu. Na tym tle pojawia się problem wzrostu znaczenia przewodniczącego Izby Poselskiej, który ma przedstawić prezydentowi trzecią („rezerwową”) propozycję kandydata na premiera.

Wspólne nierozstrzygnięte problemy konstytucyjne

Analiza czeskich i polskich unormowań konstytucyjnych pozwala na wskazanie szeregu kwestii, w odniesieniu do których porównanie rozwiązań zastosowanych w obu państwach prowadzi do postawienia pytań o wskazania nasuwających się w tym względzie. Wśród nich najważniejsze wydają się następujące:

a) czy przyczyną słabszej pozycji czeskiego Obrządku Praw (w porównaniu z polskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich) jest m.in. fakt, iż nie może on wnioskować (do Sądu Konstytucyjnego) o kontrolę (i uchylenie) ustaw; może to czynić jedynie w odniesieniu do aktów podstawowych?

b) czy Trybunał (Sąd) Konstytucyjny jest zasadniczo sądem, czy specyficznym organem kontroli konstytucyjnej?<sup>12</sup>

c) czy w wyniku orzeczeń o niekonstytucyjności przepisów nowelizacyjnych „odwaja”, czyli zostaje przywrócona moc przepisom nowelizowanym?<sup>13</sup>

d) czy właściwe jest zakreślenie terminu innego niż publikacja orzeczenia dla utraty mocy przepisów uznanych za niekonstytucyjne (w Polsce - maksymalnie 18 miesięcy w stosunku do ustaw, 12 miesięcy - w odniesieniu do innych aktów prawnych)?

e) czy uzasadnione są różnice w odmiennym ujęciu zakresu zaskarżenia w przypadku skargi konstytucyjnej?<sup>14</sup>

<sup>11</sup> A. Praksa, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 199.

<sup>12</sup> Do postawienia tego pytania służyła lektura opracowania). Trzeciowski, Trybunał Konstytucyjny - regulacja konstytucyjna i praktyka, [w:] Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 89-93. Aktualnie tej kwestii również w kontekście orzeczeń dotyczących relacji pomiędzy prawem krajowym a wspólnotowym (w tym - w odniesieniu do instytucji pytań prejudycjalnych do ETS).

<sup>13</sup> Jest to zagadnienie „orzeczeń reanimujących”. Należałoby je nazwać „restytucyjnymi” (a nawet „ekshumacyjnymi”).

<sup>14</sup> W Republice Czeskiej skargi na orzeczenia Sądu Najwyższego i Sądu Najwyższego Sądu Administracyjnego stanowią 32,8% ogólnej liczby skarg, 60,4% - to skargi na orzeczenia innych sądów; pozostałe dotyczą działań (decyzji) prokuratury i policji.

---

f) czy zasadna jest różnica w zakresie kontroli legalności (i konstytucyjności) przepisów prawa miejscowego, sprawowanej w Czechach (wyłącznie) przez Sąd Konstytucyjny, w Polsce natomiast - przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne<sup>15</sup>?

g) w Republice Czeskiej nie została kompleksowo rozwinięta kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez działania władzy publicznej. Rada Legislacyjna w maju 2006 roku odrzuciła stosowny projekt ustawy. Należy przypomnieć, iż jednym z bodźców do podjęcia tej kwestii przez prawodawcę było orzeczenie Sądu Konstytucyjnego (trzykrotnie nieskutecznie), dotyczące bezczynności ustawodawcy w odniesieniu do uregulowania problematyki najmu mieszka.

---

<sup>15</sup> Należy zauważyć, że konstytucja Republiki Czeskiej (w art. 88 ust. 3) umożliwia przekazanie tego typu kontroli ustaw zwykłemu Sądowi Konstytucyjnego do właściwości Najwyższego Sądu Administracyjnego. Przy stanowieniu stosownej ustawy z możliwością tej (dotychczas) nie skorzystano.

## System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej - model konstytucyjny a praktyka

### Wprowadzenie

Tematem niniejszego referatu jest system rządów pojmowany jako relacje między organami władzy ustawodawczej (a więc parlamentem, będącym najwyższym przedstawicielskim organem władzy państwowej, pochodzącym z wyborów powszechnych) a organami władzy wykonawczej, tj. głową państwa i gabinetem ministrów. Nie wnikajmy w szczegółowe teoretyczne rozważania na temat różnic między pojęciami „ustrój państwowy” i „system polityczny” należałoby stwierdzić, że systemem rządów zajmowa się można niejako w dwóch wymiarach: osadzenia systemu rządów w ustroju państwowym (konstytucyjnym) lub jego miejsca w systemie politycznym.

W naszym rozumieniu ustrój państwowy to organizacja aparatu państwowego i zasady, na jakich opierają się stosunki między organami państwowymi (władzy publicznej) oraz stosunki między państwem (władzą publiczną) a obywatelami. Ustrój państwowy regulowany jest przepisami prawa (prawa państwowego), a przede wszystkim najczęściej przepisami konstytucji (ustawy zasadniczej). Można zatem określić ustrój państwowy jako ustrój konstytucyjny, albo jeszcze inaczej jako konstytucyjne ramy systemu politycznego.

Natomiast system polityczny to sposób sprawowania władzy w ramach przyjętego ustroju państwowego (konstytucyjnego), ukształtowany w praktyce politycznej, a więc to jako realizacja norm prawnych (norm konstytucyjnych) a więc to jako element mechanizmu politycznego nieobojętnego przepisami prawa, a dla sposobu sprawowania władzy istotny.

Dlatego te kiedy mowa o systemie politycznym, nie ograniczamy się tylko do opisu norm prawnych (norm konstytucyjnych), czyli samych formalnych cech ustroju państwowego, ale wskazujemy na te wszystkie siły polityczne, które poruszają maszynerię państwa ustanowioną przez konstytucję, tj. powołaną do życia w tych aktach prawnych, które określają ustrój państwa.

Niewątpliwie normy prawa konstytucyjnego mają ważne znaczenie dla funkcjonowania systemu politycznego w danym państwie.

Każde społeczeństwo ma jakąś konstytucję (co najmniej w sensie materialnym), maszynerię rządzenia (czyli ustrój państwa) oraz reguły odzwierciedlające wyznawane i akceptowane wartości. W ramach ustanowionych instytucji artykułowane są interesy i potrzeby społeczne oraz eksponowane poglądy polityczne, jak i cele rzeczników i zwolenników określonej polityki publicznej<sup>1</sup>. Społeczeństwo jako zbiorowo zorganizowane w państwo wytwarza określony system polityczny.

Wśród sił politycznych wprawiających w ruch maszynerię państwa szczególnie ważną rolę odgrywają partie polityczne. Dlatego też analiza funkcjonowania systemu rządów nie może być oderwana od analizy systemu partyjnego, będącej rolę partii politycznych.

Systemem rządów - tak jak go zdefiniowano na wstępie - mogą zajmować się zarówno prawnicy konstytucjonaliści, jak i politolodzy bądź socjologowie. Ci pierwsi skoncentrują się głównie na normach prawnych i ich zastosowaniu. Politologów czy socjologów natomiast interesowały przede wszystkim działania i role instytucji wyrażających interesy i potrzeby społeczne (a więc w pierwszym rzędzie role partii politycznych) oraz eksponowane przez nie cele i poglądy polityczne jako rzeczników określonej polityki bądź programu politycznego.

W tym referacie interesowała nas przede wszystkim stosunki między instytucjami publicznymi (organami państwowymi) w świetle przepisów prawa kształtujących normatywny model systemu rządów oraz to, jak ów model normatywny sprawdza się w praktyce i na ile przez praktyk konstytucyjnych jest korygowany.

Relacje między parlamentem a głową państwa i gabinetem ministrów wynikają z norm prawa konstytucyjnego i sposobu ich stosowania w praktyce. Normy te i sposób ich stosowania mają rozstrzygające znaczenie dla określenia

---

<sup>1</sup> Wypada zatem zgodzić się z M. Gordenem, *Comparative Political Systems. Managing conflict*, New York-Toronto 1972, s. VII, który pisze: "Every society possesses a constitution, a governmental structure, a set of values. These are responsible for the rules of exposure, or simply those channels and structures that determine how the goals will be processed through the institutions of government, e.g. by legislature or by a secret police. Political goals have spokesmen who act as midwives and champions of different public policies. These can be presidents, senators, lobbyists, dictators, generals, or citizens' groups. These spokesmen will form or use organizations for action that try to implement the stated goals. Political parties, special interest groups, veterans, and professional associations are all examples of such organizations"

charakteru i istoty tych wzajemnych relacji - w naszym przypadku w trójkacie Sejm - Prezydent - Rada Ministrów. To właśnie te normy prawne i sposób ich stosowania stanowi podstawę uogólnie mających na celu syntetyczny ujęcie tych relacji pozwalający rozróżnić odmienne typy (rodzaje) modeli systemu rządów pojmowanego jako mechanizm sprawowania władzy publicznej w danym państwie. Obecnie, przy wielce zróżnicowanych rozwiązaniach normatywnych, a zwłaszcza stosowaniu przepisów prawa konstytucyjnego, i odmiennej kombinacji powiązania tych rozwiązań, przyjęło się w literaturze wyodrębnić system rządów parlamentarno-gabinetowy, system rządów prezydenckich, system rządów prezydencko-parlamentarnych (określany często jako system mieszany), system rządów dyktatoratu (rząd dyktatorski) i system rządów zgromadzenia. Wcześniej już zwracali my uwagę, że te modele rządów są tworem teoretycznym - wynikiem naukowych analiz stanowiących próby odtworzenia swoistego rodzaju idealnych modeli rządów<sup>2</sup>. Te modele teoretyczne - nawet jeżeli w miarę powszechnie akceptowane w doktrynie - są zawsze zabarwiane subiektywnym podejściem badacza. Dlatego naukowe definicje poszczególnych systemów rządów mogą wywoływać spory w doktrynie.

Nie należy negować przydatności wypracowanych w doktrynie teoretycznych konstrukcji. Są one pożytecznym instrumentem badawczym. Zawsze jednak trzeba mieć wiadomo, że przepisy prawne (element normatywny) mają zdefiniowany obiektywnymi przyczynami ograniczony wpływ na kształtowanie realnego systemu rządów. Rozstrzygnięcia normatywnych, czyli ram instytucjonalnych systemu rządów, nie mogą być lekceważone. Istotą poszczególnych modeli rządów mogą być definiowane jedynie w płaszczyźnie instytucjonalnej, ale że wiadomo jest, że w praktyce stosunki w trójkacie parlament - głowa państwa - rząd są uwarunkowane przez czynniki, które określamy mianem składników behawioralnych danego systemu rządów.

W celu prawidłowego określenia modelu rządów przyjętego przez ustrojodawcę w Konstytucji RP z 1997 roku wypada przypomnieć definicję w ujęciu instytucjonalnym modelu rządów parlamentarno-gabinetowy, model rządów prezydenckich oraz modele mieszane (prezydencko-parlamentarny czy premierowsko-prezydencki)<sup>3</sup>.

W ujęciu instytucjonalnym jako cechy formalne wyróżniają ce system parlamentarno-gabinetowego uznali my, że:

1) występuje tu dualistyczna egzekutywa, czyli dwuczłonowa władza wykonawcza, przy czym głowa państwa (monarcha albo prezydent), nie ponosić

---

<sup>2</sup> Por. System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie, [w:] Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich, red M Domała, Warszawa 1997, s. 77.

<sup>3</sup> Por. ibidem, s. 80-81.

odpowiedzialno ci politycznej przed parlamentem, nie wykonuje bezpo rednio funkcji rz dzenia („panuje, ale nie rz dzi”), które s skupione w r kach ministrów z premierem, tworz cych ciało kolegalne, czyli gabinet ministrów;

2) członkowie gabinetu ministrów ponosz odpowiedzialno polityczn wyl cznie przed parlamentem (a co najmniej przed jedn jego izb pochodz c z wyborów bezpo rednich);

3) ministrowie ponosz odpowiedzialno polityczn przed parlamentem solidarnie (jako gabinet w cało ci), a tak e indywidualnie;

4) egzekutywa (organy władzy wykonawczej) dysponuje uprawnieniami, z prawem do rozwi zania parlamentu wł cznie, równowa cymi uprawnieniami parlamentu do poci gania gabinetu do odpowiedzialno ci politycznej.

Dla modelu rz dów prezydenckich jako cechy formalne wyró niaj ce uznali my, e:

1) w tym systemie prezydent bezpo rednio wykonuje funkcj rz dzenia, a zatem panuje i rz dzi, dysponuj c kompetencjami władzy wykonawczej okrelonymi w konstytucji lub wynikaj cymi z utrwalonego zwyczaju konstytucyjnego;

2) prezydent za wykonywanie funkcji rz dzenia i kierowania rz dem (korzystanie z kompetencji władzy wykonawczej) nie ponosi odpowiedzialno ci politycznej przed parlamentem, a członkowie rz du (ministrowie, sekretarze) ponosz odpowiedzialno polityczn wyl cznie przed prezydentem;

3) prezydent pochodzi z bezpo rednich (lub po rednich) wyborów powszechnych, w których naród (jako suweren) rozstrzyga o powierzeniu konkretnej osobie sprawowania urz du prezydenta i tym samym legitymizuje wykonywanie władzy wykonawczej w imieniu narodu.

Natomiast model mieszany (okre lany nieraz jako: semiprezydencki, b d prezydencko-parlamentarny czy nawet premierowsko-prezydencki) charakteryzuje si wedlóg zaproponowanej definicji tym, e:

1) istnieje tu dualistyczna egzekutywa, czyli dwuczłonowa władza wykonawcza, przy czym prezydent, nie ponosz c odpowiedzialno ci politycznej przed parlamentem, wykonuje bezpo rednio pewne funkcje rz dzenia samodzielnie bez potrzeby uzyskania przyzwolenia (kontrasygnaty) ministrów z premierem, tworz cych ciało kolegalne, czyli gabinet ministrów;

2) prezydent pochodzi z bezpo rednich (lub po rednich) wyborów powszechnych, w których naród (jako suweren) rozstrzyga o powierzeniu konkretnej osobie sprawowania urz du prezydenta i tym samym legitymizuje wykonywanie władzy wykonawczej w imieniu narodu;

3) ministrowie, l cznie z premierem, ponosz odpowiedzialno polityczn nie tylko przed parlamentem, ale mog j ponosi tak e przed prezydentem.

Dla porz dku wypada w tym miejscu wspomnie , e wyró nia si tak e sy- stem rz dów dyrektoriatu, albo inaczej system rz dów komitetowych, który w rzeczywisto ci wyst puje w Szwajcarii. Nie b dziemy tu wdawa si w spór, czy w Szwajcarii mamy do czynienia z systemem rz dów zgromadzenia - jak twierdzi P. Sarnecki, polemizuj c z pogl dami Stefana Rozmaryna<sup>4</sup>. Nieza- le nie od tego sporu, wydaje si , i trudno we współczesnym polskim ustroju doszukiwa si elementów rz dów zgromadzenia.

Odmienne przedstawia si sprawa z systemem rz dów kanclerskich. Bo- gusław Banaszak wyra a pogl d, e do współczesnego modelu konstytucyj- nego w RP wprowadzono elementy systemu rz dów kanclerskich<sup>5</sup>. Wi e si to ci le z ró nic pogl dów w kwestii rozumienia poj cia systemu rz dów kanclerskich. Naszym zdaniem jest to jedynie mutacja systemu parlamen- taro-gabinetowego, polegaj ca na konstytucyjnym wzmocnieniu roli kan- clerza, który nie jest primus inter pares<sup>6</sup>. Natomiast niektórzy autorzy przez poj cie systemu kanclerskiego rozumiej wszystkie elementy ustroju konsty- tucyjnego w RFN (nie wyl czaj c konstruktywnego wotum nieufno ci)<sup>7</sup>. In- stytucja konstruktywnego wotum nieufno ci nie jest, naszym zdaniem, imma- nentnie zwi zana z systemem kanclerskim<sup>8</sup>. Na temat niemieckiego modelu „demokracji kanclerskiej” (Kanzlerdemokratie) wypowiada si tak e Rett R. Ludwikowski<sup>9</sup>, ale i on równie - podobnie jak Michał Domagała i Bogu- sław Banaszak - niesłusznie istot systemu rz dów kanclerskich uto samia

---

\* W sporze o definicj rz dów zgromadzenia (regime d'assemblée) Ph/Ardant (Institutions politi ues & droit constitutionnel, Paris 2001, s. 338-344) wyra a opini zbie n z pogl dami S. Rozmaryna (Wpo- szukiwaniu poj cia „Rz dów zgromadzenia”, [w:] Ksi ga pami tkowa ku czci K. Grzybowski, Kraków 1971), a zatem przeciwne do twierdze P. Sarneckiego (Zalo enia „rz dów zgromadzenia” i ich mo liwo- ci adaptacji do przyszłej Konstytucji RP, [w:] Konstytucyjne systemy rz dów..., s. 138-158. A. Antoszew- ski i R. Herbut, w istocie bez adnych zastrze e uto samiaj system rz dów zgromadzenia z systemem rz dów dyrektoriatu (Systemy polityczne współczesnego wiata. Gda ski 2001, s. 330-332). Na temat defi- nicji rz dów zgromadzenia patrz te R.R. Ludwikowski (Prawo konstytucyjne porównawcze, Toru 2000, s. 237-240).

<sup>5</sup> B. Banaszak, Egzekutywa w Polsce - stan obecny i uwagi de legefundamenti, „Przeegl d Sejmowy” 2006, nr 3(74), s. 13.

<sup>6</sup> Jak słusznie stwierdza E. Zwierzchowski (Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza RFN, Katowice 1972, s. 112-114), system rz dów zwany kanclerskim zrodził si w II Rzeszy, tj. w 1871 r., a „charakterystyczn cech tego rozwi zania było traktowanie kanclerza jako organu Rzeszy i jego odpowiedzialno za ca- ło działalno ci własnej oraz podległego mu aparatu. Kanclerz był jedynym ministrem odpowiedzialnym Rzeszy”. Na temat rz dów kanclerskich por. te F. Muller-Rommel, Federal Republic of Germany: A Sys- tem of Chancellor Government, [w:] Cabinets in Western Europ , red. J. Blondel, F. Muller-Rommel, New York 1988.

<sup>7</sup> Tak rozumie to M. Domagała, System kanclerski i mo liwo ci jego zastosowania w nowej Konstytucji Rze- czypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucyjne systemy rz dów..., s. 113-137.

<sup>8</sup> Na temat genezy konstruktywnego wotum nieufno ci patrz E. Zwierzchowski (Prawnoustrojowe stano- wisko..., s. 20 i n).

<sup>9</sup> Ibidem, s. 240-247.

z wprowadzeniem w bo skiej Ustawie Zasadniczej instytucji konstruktywnego wotum nieufno ci. Istota systemu rz dów kanclerskich polega bowiem na wyeksponowaniu ustrojowo-politycznej pozycji kanclerza jako samodzielnego kierownika i zwierzchnika organów władzy wykonawczej (egzekutywy). Wyrasta to w Niemczech z tradycji ugruntowanej w przepisach Ustawy Zasadniczej i w praktyce konstytucyjnej. To, co charakteryzuje system rz dów kanclerskich w RFN, to fakt, e wyl cznie kanclerz ponosi odpowiedzialno polityczn przed Bundestagiem, tj. inaczej ni w II Rzeszy i w Republice Weimarskiej. W II Rzeszy kanclerz odpowiadał bowiem wyl cznie przed cesa - rzem, a w Republice Weimarskiej odpowiadał politycznie przed prezydentem Republiki i przed Reichstagiem. Ministrowie w Niemieckiej Republice Federalnej, cho powoływani i odwoływani s przez prezydenta, to jednak zawsze na wniosek kanclerza, wyl cznie przed którym w praktyce ponosz odpo - wiedzialno polityczn . Natomiast procedura konstruktywnego wotum nieufno ci ma gwarantowa wzgl dn stabilno egzekutywy i nale y do instru - mentów tego, co nazywa si zracjonalizowanym parlamentaryzmem b d - jak to okre la Giovanni Sartori - parlamentaryzmem kontrolowanym.

Wypada te zwróci uwag na wnikliwe i ciekawe, a przede wszystkim poznawczo warto ciowe spostrze enia na temat pozycji kanclerza zwi zko - wego poczynione przez Gordona Smitha<sup>10</sup>.

Cz sto twierdzi si , i w systemie parlamentarno-gabinetowym premier jest pierwszym w ród równych [primus inter pares). Jest to jednak fikcja. W Wielkiej Brytanii mówi si coraz cz cie j nawet ju po prostu o rz - dach premierowskich, a nie o rz dach gabinetowych. Od fikcji, i premier jest pierwszym w ród równych, odchodzi si formalnie w systemie kanclerskim. Tu kanclerz zgodnie z konstytucj jest twórc polityki rz du i prze - ło onym pozostałych członków gabinetu. Na tym przede wszystkim polega odmiennie systemu kanclerskiego od typowej i klasycznej postaci systemu parlamentarno-gabinetowego ukształtowanej czy to na wzorach brytyjskich, czy te francuskich. Wynika to wyra nie z postanowie konstytucji RFN (art. 65). Kiedy porównamy jednak rzeczywist rol premiera w Wielkiej Brytanii i kanclerza w RFN, to ich pozycja polityczna jest zbie na, faktycznie przez nich wykonywane uprawnienia s w istotnych punktach niemal jednakowe. Praktycznie ró nica polega na tym, i przy odmiennie ci systemów partyjnych w Wielkiej Brytanii (dwupartyjno ) i w RFN (układ wielopartyjny) kanclerz musi si liczy faktycznie ze stanowiskiem partii b d cej partnerem koalicji rz dowej, podczas kiedy szef rz du brytyjskiego jest jednocze nie przywód - wi kszo ci partyjnej w parlamencie.

---

<sup>10</sup> G. Smith, *Democracy In Western Germany. Parties & politics in the Federal Republic*, New York 1986, s. 57-59.



Na dobrą sprawę różnicę między klasycznym systemem rządów parlamentarno-gabinetowych a systemem rządów kanclerskich współcześnie występują przede wszystkim na płaszczyźnie normatywnej. W praktyce bowiem różnicę tę w ostatnich latach ulegają zatarciu - a to przede wszystkim dlatego, że w większości państw europejskich doszło do wyraźnego wzmocnienia pozycji premiera, który faktycznie przestał być *primus inter pares*.

Coraz częściej - zwłaszcza w Wielkiej Brytanii - mówi się o rządach premierowskich w miejsce rządów gabinetowych. I tak, na przykład, Peter Rutland<sup>11</sup>, charakteryzując współczesny model rządów premierowskich w Wielkiej Brytanii przywołuje słowa lorda Hailshama, który system ten nazwał „obieralny dyktatur” (*an elective dictatorship*). W rozważaniach na temat istniejącego współcześnie w Polsce konstytucyjnego modelu rządów i stosowania go w praktyce powinniśmy zatem postawić pytanie, czy jest to zamierzony przez ustrojodawcę system rządów premierowskich i czy jest on faktycznie stosowany.

Ważnym cechem systemu rządów parlamentarno-gabinetowego jest oddzielenie głowy państwa od rządu tworzącego gabinet ministrów. Gabinet jako całość stanowi odrębne ciało polityczne. Wyłaniany jest z łona większości parlamentarnej złożonej w praktyce z jednej lub kilku partii, które dysponują aktualnie większością mandatów w parlamencie popierając rząd. Wynika to z zasady odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Zasada ta zapisana jest w konstytucjach (bardzo ustanowiona w drodze konwensu konstytucyjnego, jak na przykład w Wielkiej Brytanii) skorygowana jest przez funkcjonowanie partii jako tego instrumentu ustrojowego, który pozwala zapewnić względnie stabilną większość monopartyjną lub w miarę trwałą wielopartyjną koalicję partii.

Istnieją także przykłady tzw. rządów mniejszościowych. Przez rząd mniejszościowy rozumie się gabinet utworzony przez partię, która nie dysponuje w parlamencie bezwzględną większością mandatów, lecz ma zapewnione poparcie ze strony innej lub innych partii, które nie wchodzi w skład rządu i tym samym nie biorą na siebie odpowiedzialności za politykę rządu, lecz jednak przeciw niemu w parlamencie nie występują. Rząd mniejszościowy działa zgodnie z regułami wynikającymi z zasady odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem. Dlatego też gabinet mniejszościowy odróżnia się od rządu pozaparlamentarnego - inaczej nazywanego gabinetem administracyjnym (*caretaker cabinet*) lub rządem technicznym, względnie urzędniczym. Rząd taki nie uzależnia swego bytu od stanowiska większości w parlamencie. Jego egzystencja zależy wyłącznie od woli głowy

---

<sup>11</sup> Por. Comparative Politics. Interests, identities, and institutions in a changing global order, red. J. Kopstein, M. Lichbach, Cambridge 2000, s. 61.

pa stwa, która go mianuje i odwołuje. Istnienie takiego rz du jest zaprzeczeniem istoty systemu parlamentarno-gabinetowego.

Gabinety mniejszo ciowe egzystuj za przyzwoleniem parlamentu. Zwyczaj w płaszczy nie normatywnej istnieniu gabinetów sprzyjaj rozwi zania prawne, wedle których gabinet ministrów powoływany jest przez głow pa stwa i nie musi uzyskiwa inwestytury ze strony parlamentu, czyli otrzymania wotum zaufania. Gabinet taki działa, dopóki nie zostanie mu wyrażone wotum nieufno ci w parlamencie. Jest to sytuacja z formalnego punktu widzenia odmienna ni w przypadku powołanego przez prezydenta gabinetu ministrów, któremu Sejm w trybie przewidzianym w art. 155, ust. 1 obowizuj cej Konstytucji RP. W sensie funkcjonalnym jednak niewiele si ró ni. Wstrzymuj cy si od głosu, zachowuj c biern postaw , udzielaj przyzwolenia rz dowi, któremu aktywnego poparcia udziela mniejszo . Dlatego taki gabinet zwykle si u nas okre la mianem rz du mniejszo ciowego. Do kwestii tej wypadnie jeszcze powrócić .

W Skandynawii sytuacj , w której gabinet ministrów po powołaniu nie musi zabiega w parlamencie o inwestytur (o wotum zaufania) nazywa si czasem parlamentaryzmem negatywnym<sup>12</sup>. Tam za , gdzie gabinet ministrów po mianowaniu przez głow pa stwa musi uzyska wotum zaufania, mamy do czynienia z parlamentaryzmem pozytywnym. Pomijaj c niefortunne terminologi , faktem jest, e rola parlamentu jest mocniejsza, kiedy gabinet musi uzyska inwestytur , ni w przypadku kiedy zakłada si domniemanie zaufania (przyzwolenia) parlamentu.

W systemie rz dów parlamentarno-gabinetowych głowa pa stwa spełnia wa ne funkcje. Jest bowiem nie tylko symbolem jednolito ci pa stwa i jego formalnym reprezentantem w stosunkach zewn trznych. Bierze formalny udział w aktach rz dowych polegaj cy na tym, e podstawowa cz aktów władczych zarówno rozporz dze , zarz dze egzekutywy, jak i ustaw uchwalanych przez parlament wymaga podpisu głowy pa stwa. Musz mu towarzyszy podpisy (kontrasygnata) wszystkich ministrów lub szefa rz du. Ł czy si to z inn zasad tego systemu rz du - zasad politycznej odpowiedzialno ci rz du za akty władcze, czyli odpowiedzialno ci ministrów i premiera wobec parlamentu.

Gabinet ministrów (rz d) w tym systemie jest organem kolegialnym. Kolegialno ta ma ró ne oblicza. W przypadku rz du opartego na jednopartyjnej wi kszo ci podejmowane przeze decyzje nie s wynikiem działania wychodz cych z ró nych partii sił ujawnionych w dyskusjach nad poszczególnymi problemami w łonie rz du. Wzmocniona jest tym samym pozycja premiera zarówno jako szefa rz du, jak i jako lidera partii rz dz cej.

---

<sup>12</sup> W pewnym sensie do tego określenia nawiązuje M. Grzybowski, wstęp do tłumaczenia tekstu konstytucji duńskiej, Konstytucja Danii, Warszawa 2002, s. 30.

Inaczej natomiast wygląda kolegiально w rządzie, który jest koalicją kilku partii. O podjęciu decyzji rozstrzyga bowiem kompromis różnorodnych sił politycznych reprezentowanych przez przywódców poszczególnych partii, wchodzących w skład koalicji rządowej. I to właśnie w łonie gabinetu ministrów wypracowywany jest ten kompromis.

Szczególne znaczenie mają w systemie rządów parlamentarno-gabinetowych uprawnienia organów egzekutywy (głowy państwa lub premiera) wobec parlamentu. Uprawnienia egzekutywy mogą być różnie rozłożone i przysługują tylko rządowi bądź jedynie premierowi lub formalnie wyłącznie głowie państwa. W tym ostatnim jednak przypadku zawsze głowa państwa musi działać wspólnie z rządem: akty prezydenta muszą być bowiem kontrasygnowane przez ministrów.

Jeśli nie ma wymaganej kontrasygnaty ministrów, albo kiedy nie jest ona wymagana, to wówczas mamy do czynienia z osobistymi uprawnieniami głowy państwa, czyli jej prerogatywami. Istnienie zaś prerogatyw głowy państwa oznacza, że występują w takim przypadku elementy rządów prezydenckich (w republice) albo ustroju monarchii absolutnej. Egzekutywa w systemie parlamentarno-gabinetowym może mieć różnie uprawnienia ograniczające rolę parlamentu (może posiadać na przykład prawo weta ustawodawczego). Istotnym instrumentem w warunkach konfliktu pomiędzy egzekutywą (rządem) a parlamentem może być zamykanie i zwoływanie sesji parlamentarnych. Głowa państwa, działając wraz z rządem, może dzięki temu wymóc na parlamencie określone decyzje ustawodawcze. Współcześnie jednak ten instrument nacisku na parlament rzadko znajduje zastosowanie. Traci swój sens, kiedy rezygnuje się z sesyjnego trybu pracy parlamentu, wprowadzając zasadę permanencji. Coraz częściej natomiast stosowany jest najdrastyczniejszy środek, a mianowicie przysługujące egzekutywie prawo do rozwiązania parlamentu.

Uprawnienie do rozwiązania parlamentu jest zazwyczaj dyskrejonalnym uprawnieniem egzekutywy - formalnie głowy państwa, czy czasem wprost rządu (np. w konstytucji japońskiej gabinet ma uprawnienie do rozwiązania Izby Reprezentantów). Nawet przy szczególnych ograniczeniach w tym zakresie uprawnienia przewidzianych w konstytucji, jak ma to miejsce w baskijskiej Ustawie Zasadniczej, rozwiązanie parlamentu przez egzekutywę jest praktycznie możliwe do zrealizowania. Przykładem może być w RFN casus z roku 1972 i z 2005. Wyjątkiem w tym aspekcie stanowi jedynie system rządów parlamentarno-gabinetowych w Nowej Zelandii i w Norwegii, gdzie instytucja rozwiązania parlamentu nie znalazła do tej pory usankcjonowania w konstytucji.

Mówiąc o rozwiązaniu ciała przedstawicielskiego przez egzekutywę wiadczy o tym, że mamy do czynienia z określonym układem pozornej równowagi.

nowagi między obydwoma organami - parlamentem i rządem. W istocie jednak egzekutywa dominuje nad parlamentem. Dlatego właściwie nie przeciwni jesteśmy posługiwaniu się określeniem „system parlamentarny” (jak bywa nieraz nazywany system rządów parlamentarno-gabinetowy), ponieważ takie określenie sugeruje, jakoby parlament był siłą decydującą w tym systemie rządów. W istocie jest odwrotnie - to rząd ma (także formalnie) przewagę nad parlamentem. Jeżeli uprawnienie do rozwiązania parlamentu nie jest nawet stosowane w praktyce, nie znaczy to, iż jest ono nieistotne. Sama groźba rozwiązania stanowi równie instrument politycznego nacisku. Przykładem takiej sytuacji mogą być Włochy, gdzie po raz pierwszy dopiero w 1972 roku skorzystano z uprawnienia do rozwiązania parlamentu. Wcześniej jednak w czasie kolejnych przesileń gabinetowych w prasie włoskiej pojawiały się komentarze na temat możliwości rozwiązania parlamentu. Niewątpliwie były one często inspirowane przez ośrodek decyzji politycznej ukrywający się za autorami komentarzy prasowych. Z reguły wskazywano na konsekwencje przedłużających się przetargów partyjnych przy tworzeniu kolejnego gabinetu. Stanowiło to formę nacisku politycznego, który w jakim stopniu odnosił skutek i nie pozostawał bez wpływu na przebieg rokowań międzypartyjnych w sprawie utworzenia nowego rządu - gabinetu koalicyjnego albo mniejszościowego gabinetu monopartyjnego.

W Japonii i Wielkiej Brytanii korzystanie z uprawnienia do rozwiązania parlamentu jest przejawem przywilejów organów egzekutywy, które to przywileje w praktyce stawiają egzekutywę ponad parlamentem.

Jednym z argumentów przemawiających za wprowadzeniem do współczesnego systemu parlamentarno-gabinetowego prawa rozwiązania parlamentu przez organy egzekutywy była konieczność „racjonalizacji” rządów parlamentarnych. Chodziło o stworzenie po stronie egzekutywy instrumentu równowagi możliwości wykorzystania przez parlament uprawnienia do wyrażenia wotum nieufności i obalenia rządu. W pierwszej połowie XX w. zwolennicy tej „racjonalizacji” widzieli w tym drogą prowadzącą do konstytucyjnej równowagi sił między parlamentem a rządem, co w istocie otwierało drogę do przewagi gabinetu nad parlamentem. Konstytucyjne uprawnienia egzekutywy do rozwiązania parlamentu są przejawem przewagi władzy wykonawczej nad legislacyjną. Można jednakże upatrywać w tym również swego rodzaju formę arbitrażu oddawanego w ręce wyborców.

Jeżeli natomiast decyzja w sprawie rozwiązania parlamentu (lub o skróceniu jego kadencji) i rozpisaniu przedterminowych wyborów spoczywa formalnie lub faktycznie w rękach deputowanych, to mamy do czynienia ze wzmożoną pozycją parlamentu w relacjach z rządem. Instytucja rozwiązania parlamentu traktowana jako instrument równowagi wobec potencjalnych możliwości obalenia rządu przez parlament poprzez wyrażenie mu wotum

---

nieufno ci ma sens tylko i jedynie wtedy, kiedy prawo rozwi zania parlamentu przysuguje organom egzekutywy (głowie pa stwa, rz dowi b d premierowi).

Wskazali my wy ej trzy cechy normatywne wyró niaj ce system rz dów prezydenckich.

Przyj ło si powszechnie system rz dów prezydenckich uto samia z wzorcem ustrojowym USA. W klasycznych podr cznikach prawa konstytucyjnego tak na ogół przedstawia si spraw . W sensie historycznym pogl d ten ma swoje uzasadnienie, poniewa taki system rz dów ukształtował si najwcze niej wła nie w Stanach Zjednoczonych.

Warunkiem niezb dnym istnienia systemu prezydenckiego jest republika ska forma ustroju. USA za s najstarsz ze współczesnych republik. Dzisiaj jednak mo emy mówi ju o szerszym kr gu desygnatów tego modelu ustrojowego. St d te , poszukuj c definicji owego systemu, nie mo emy ju opiera si jedynie na prezentacji systemu rz dów w Stanach Zjednoczonych, lecz musimy si gn po przykłady z innych pa stw, gdzie system ten wyst puje. Maj c szerszy materiał porównawczy mo emy okre li , na czym polega istota współczesnego systemu prezydenckiego.

Trzy wa ne elementy łącznie wyst puj ce czyni z prezydenta główny i samodzielny o rodek decyzji w mechanizmie rz dzenia w pa stwie. S nimi:

1) prezydent jest wyłaniany w głosowaniu powszechnym przez wyborców dzi ki temu parlament zostaje odsuni ty od wpływu na decyzje w sprawie kreowania głowy pa stwa i egzekutywy;

2) prezydent ma szeroki zakres własnych, przyznawanych konstytucyjnie kompetencji, które samodzielnie wykonywanuje;

3) prezydent za sprawowanie funkcji rz dzenia i kierowania rz dem (korzystanie z kompetencji władzy wykonawczej) nie ponosi odpowiedzialno ci politycznej przed parlamentem, a członkowie rz du (ministrowie, sekretarze) ponosz odpowiedzialno polityczn wyłącznie przed prezydentem.

S to zarazem trzy podstawowe cechy współczesnego systemu rz dów prezydenckich, które odró niaj ten system ustrojowy od rz dów parlamentarno-gabinetowych. Dlatego nie mo na si zgodzi z twierdzeniem, i sam fakt wyłaniania prezydenta w głosowaniu powszechnym przez wyborców rozstrzyga ju o tym, e mamy do czynienia z systemem rz dów prezydenckich.

Najłatwiejsz do uchwycenia cech powtarzaj c si we wszystkich pa stwach o systemie rz dów prezydenckich jest to, i prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem. Nie jest to jednak cecha ró nicuj ca pozycj głowy pa stwa od tej, jak zajmuje prezydent albo monarcha w systemie rz dów parlamentarno-gabinetowych.

Istotne jest to, e w systemie rz dów prezydenckich głowa pa stwa posiada okre lony zakres władzy, któr sprawuje samodzielnie jako organ kie-

ruj cy rz dem, w dziedzinie polityki zewn trznej i wewn trznej oraz obrony kraju. Ministrowie za przed nim a nie przed parlamentem ponosz odpowiedzialno polityczn . Kiedy natomiast ministrowie realizuj cy na co dzie polityk pa stwa ponosz odpowiedzialno polityczn zarówno przed prezydentem, jak i przed parlamentem, mamy do czynienia z systemem mieszanym, albo inaczej z systemem rz dów prezydencko-parlamentarnych. Za przykład mo e tu slu y V Republika we Francji.

Konstytucyjny model rz dów w Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce

Przedstawione wy ej rozwa ania uprawniaj do podj cia analizy przepisów Konstytucji RP z 1997 roku w celu ustalenia, jaki normatywny model systemu rz dów ukształtowany został przez ustrój odawc . Z góry wypada przyzna , e nie jest łatwo jednoznacznie okre li , czy mamy tu do czynienia z systemem rz dów prezydencko-parlamentarnych, czy te systemem rz dów parlamentarno-gabinetowych. Z pewno ci jednak mo na stwierdzi , i nie jest to model rz dów prezydenckich, mimo e Prezydent Rzeczypospolitej wyłaniany jest przez naród w drodze powszechnych i bezpo rednich wyborów. Ten sposób powoływania głowy pa stwa dowodzi, „i Prezydent RP legitymacj do wykonywania swoich zada opiera na mandacie wypływaj - cym z woli narodu”<sup>13</sup>.

Trudno te dopatrzy si przypisania Prezydentowi RP takiego zakresu władzy, któr mógłby sprawowa samodzielnie jako organ kieruj cy rz dem zarówno w dziedzinie polityki wewn trznej oraz zagranicznej, jak i obronno ci pa stwa.

Wprawdzie rozbudowany jest zawarty w art. 144, ust. 3 katalog aktów urz dowych Prezydenta Rzeczypospolitej niewymagaj cych kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, czyli samodzielnych uprawnie , które zwykło si okre la mianem prerogatyw. Naley jednak zwróci uwag , e albo nie dotyczy aktów władczych z zakresu funkcji rz dzenia, albo odnosi si do kompetencji, których mo liwo wykonywania jest formalnie lub faktyczne uzalenie od zgody lub przyzwolenia innego organu pa stwa. Mamy tu na my li zarz dzanie referendum ogólnokrajowego oraz podejmowanie decyzji o skróceniu kadencji parlamentu i rozpisaniu przedterminowych wyborów. Jako jedyny przypadek pewnej swobody Prezydenta w wykonywaniu osobistych uprawnie w szeroko rozumianej sferze rz dzenia mo na uzna de-

---

<sup>13</sup> R. Mojak, Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1991 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury), [w:] System rz dów Rzeczypospolitej Polskiej. Zało enia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 36.

czyż o powołaniu Prezesa Rady Ministrów w sytuacji określonej w art. 155, ust. 1 Konstytucji. W pewnych okolicznościach może to doprowadzić do powołania nie tylko rzędu mniejszościowego, ale wręcz rzędu prezydenckiego. Chodzi tu o przypadek, kiedy na podstawie art. 155, ust. 1 Konstytucji powołana i zaprzysiężona Rada Ministrów nie uzyskuje wotum zaufania Sejmu i Prezydent na podstawie art. 155, ust. 2 Konstytucji zarządza wybory parlamentarne. Taki przypadek nie miał do tej pory miejsca od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku. Jeśli jednak zdarzyłby się on w przyszłości, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją, kiedy Rada Ministrów powołana przez Prezydenta sprawowałaby rząd do czasu powołania nowej Rady Ministrów po wyborach parlamentarnych. Byłby to rząd niemający przyzwolenia Sejmu, a jedynie oparcie w nominacji Prezydenta, choć byłaby to sytuacja o charakterze przejściowym. Tryb powołania Rady Ministrów przewidziany w art. 155, ust. 1 Konstytucji, zresztą nie bez racji, określona jest mianem rozwiązania awaryjnego.

Konstytucja z 1997 roku w art. 10, ust. 2 kreuje dwuczłonową władzę ustawodawczą. Nie można zatem powiedzieć, że mamy do czynienia z dualistycznym egzekutywem. Przyjete w art. 10 Konstytucji rozstrzygnięcie odbiega od tego, co przewidywała Konstytucja RP z 1921 roku w art. 43, który stanowił, że „Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników”. W art. 10 Konstytucji z 1997 roku w ust. 2 czytamy jedynie, że władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów. W tym miejscu zgodzi się wypada z R. Mojakiem, że „brak należytego dookreślenia roli Prezydenta RP jako organu egzekutywy nie ułatwia z pewnością interpretacji modelu normatywno-ustrojowego polskiej prezydentury”<sup>14</sup>. Trzeba powiedzieć więcej: treść przepisów art. 10 z Konstytucji 1997 roku nie ułatwia zdefiniowania normatywnego modelu systemu rządów. Można jedynie stwierdzić, że istnieją dwa konstytucyjne organy władzy wykonawczej (ust. 2). Z przepisów ust. 1, art. 10 Konstytucji wynika ponadto, że władza wykonawcza jest podzielona, ale w tym podziale musi być zachowana równowaga. Odpowiedzi, na czym polega ów podział w łonie władzy wykonawczej i w jaki sposób ma być zachowana równowaga między wspomnianymi dwoma organami egzekutywy, musimy szukać w innych przepisach Konstytucji. I tak z art. 126 Konstytucji dowiadujemy się, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej” oraz że „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Z kolei

---

<sup>14</sup>R. Mojak, Model prezydentury..., s. 50.

z treści art. 146, ust. 1 i 2 Konstytucji wynika, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” oraz do niej „należą sprawy polityki państwa niezatrzymane dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Nadto wedle art. 146, ust. 3 Konstytucji „Rada Ministrów kieruje administracją rządową”, a w ust. 4 tego artykułu zawarty jest szczegółowy i rozległy katalog zadań należących do Rady Ministrów. Dodatkowo przypomnieć należy przepisy art. 133, ust. 3 Konstytucji (Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem) oraz art. 134, ust. 2 Konstytucji (w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej). Istotne znaczenie mają tu te przywołane wcześniej przepisy art. 144, ust. 2 Konstytucji, które określają działania Prezydenta niewymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że normatywna konstrukcja modelu systemu rządów zawarta w Konstytucji z 1997 roku różni się od tej, którą przyjęto w Konstytucji z 1921 roku i która uchodziła za podstaw realizowania klasycznego wówczas modelu rządów parlamentarno-gabinetowych. Wedle konstytucji marcowej 1921 roku Prezydent Rzeczypospolitej, sprawując władzę wykonawczą, musiał współdziałać z ministrami, z r. dem. Konstytucja z 1997 roku wyraźnie ustanawia zasadę podziału kompetencji między Prezydentem i Radą Ministrów (r. dem). Jednocześnie nie proklamowaną w art. 10, ust. 1 Konstytucji zasadę równowagi należy, naszym zdaniem, rozumieć jako nakaz wzajemnego powściągnięcia się i zarazem współdziałania z zastosowaniem odpowiednio mechanizmów hamulców i równowagi (checks and balances).

Analizując przywołane przepisy Konstytucji z 1997 roku, należy stwierdzić, że w konsekwencji ustalonego podziału kompetencji między Prezydentem i Radą Ministrów oraz określonych reguł współdziałania między tymi dwoma organami władzy wykonawczej, nie można twierdzić, iż Prezydent Rzeczypospolitej jedynie panuje, ale nie rządzi – jak to ma miejsce w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym. Jednakże szeroko rozumiane funkcje rządu sprawuje w bardzo ograniczonym zakresie. Wynikają one raczej z tradycyjnej roli głowy państwa aniżeli z funkcji „codziennego zarządu” bieżącymi sprawami państwa. Z tego, że wedle konstytucji mamy do czynienia z dualistycznym egzekutywem, w żadnym wypadku nie można wyprowadzić wniosku, iż Prezydent Rzeczypospolitej jest naczelnym organem administracji państwowej – jak to czyni się w wielu podręcznikach prawa administracyjnego<sup>15</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych również ob-

<sup>15</sup> Por. na przykład E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Cz. ogólna*, Toruń 2002, s. 246; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 82; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 122.



serwujemy pewną chwilę do ujścia pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej w strukturze organów państwowych.

Wydaje się jednak pewnie, że z faktu, iż Konstytucja w art. 10, ust. 2 wymienia Prezydenta Rzeczypospolitej jako organ władzy wykonawczej nie wynika, że jest on organem administracji rządowej. Wystarczy przytoczyć treść art. 146, ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym to Rada Ministrów usytuowana jest na czele administracji rządowej.

We współczesnej literaturze wyróżnia się na podstawie przepisów Konstytucji z 1997 roku cztery role Prezydenta: 1) jako głowy państwa, 2) jako organu władzy wykonawczej, 3) jako organu arbitra politycznego i równowaga władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz 4) jako organu zapewniającego ciągłość władzy w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa<sup>16</sup>. Nie wdaję się w tym miejscu w szczegółowe rozważania na temat tej pierwszej roli<sup>17</sup>, przyjdzie natomiast na szerokie rozumienie tego pojęcia, uznając, że do funkcji głowy (w naszym przypadku Prezydenta) należy zarówno realizowanie określonych uprawnień z zakresu władzy wykonawczej, jak i wypełnianie arbitra politycznego i rozjemcy w przypadku konfliktów między parlamentem i rządem oraz gwarantowanie ciągłości władzy państwowej, i to nie tylko w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa.

Zgodnie z przepisami Konstytucji z 1997 roku uprawnienia z zakresu władzy wykonawczej i kreowania polityki zagranicznej, wewnętrznej i obronnej są znacznie ograniczone. Nie wolno zapominać, że jest to rozwiązanie natury ustrojowej zasadniczo odmienne niż w V Republice we Francji, gdzie Prezydent Republiki kieruje pracami Rady Ministrów, w której obradach nie tylko uczestniczy, ale im przewodniczy. Dlatego też w odniesieniu do sytuacji gabinetu premiera Jerzego Buzka w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego przenoszenie na grunt polski francuskiej koncepcji cohabitation uznaje się za niefortunne. Zgodnie z art. 146 Konstytucji to Rada Ministrów odpowiada za kreowanie i prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej, a także zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności państwa. Prezydent może wpływać na politykę i formę jej realizacji poprzez Radę Ministrów, tj. na posiedzeniu Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta. Tyle tylko, że Rada Ministrów nie posiada żadnych kompetencji władczych w zakresie rządzenia państwem. Podobnie Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest jedynie organem doradczym Pre-

<sup>16</sup> R. Mojak, Model prezydentury..., s. 38. Podobnie J. Ci pała, Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa 1999, s. 137.

<sup>17</sup> Na temat prób wyjaśnienia pojęcia głowy państwa por. R. Mojak, Model prezydentury..., s. 39. Przypomnieć tu w tym miejscu wypada, że nie utraciły aktualności spostrzeżenia J. Stembrowicza, Głowa państwa we współczesnych systemach państwowych, „Państwo i Prawo” 1964, z. 12, s. 848-859.

zydenta Rzeczypospolitej w dziedzinie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

W systemie rządów parlamentarno-gabinetowych zgodnie z koncepcją dualistycznej egzekutywy istotne uprawnienia głowy państwa jako organu władzy wykonawczej odnoszą się do kreowania gabinetu ministrów. W tym przypadku model normatywny przyjęty w Konstytucji z 1997 roku odbiega od klasycznego modelu istniejącego w innych państwach, w których spotykamy system rządów parlamentarno-gabinetowych.

Z formalnego punktu widzenia, w świetle przepisów art. 154 i art. 155 Konstytucji, moim zdaniem, Prezydent ma swobodę w doborze osoby desygnowanej na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 154 ust. 3, kiedy to Sejm ma wybrać premiera. Naszym zdaniem, tak swobodę w desygnowaniu określonej osoby na Prezydenta ma jedynie w przypadku opisanym w art. 155, ust. 1. W praktyce bowiem ukształtował się zwyczaj wyrastający z praktyki konstytucyjnej z okresu lat 1989-97 (tj. przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku), zgodnie z którym Prezydent przy podejmowaniu decyzji o desygnowaniu osoby premiera w trybie art. 154, ust. 1 Konstytucji kieruje się wolą wyrażoną w decyzji gremiów kierowniczych partii politycznej, która uzyskała w wyborach (lub nadal zachowuje) większość mandatów w Sejmie. Jak do tej pory po 1997 r. Prezydent nie przeprowadzał formalnych konsultacji z przywódcami wszystkich partii zasiadających w Sejmie przed desygnowaniem premiera, tak jak to za zwyczaj ma miejsce w krajach, w których obowiązują reguły systemu rządów parlamentarno-gabinetowych.

Prezydent nie ma też podstaw prawnych (konstytucyjnych) do niezgodzenia się na zmiany personalne w składzie Rady Ministrów. Decyzje w sprawie zmian w składzie osobowym gabinetu spoczywają w rękach Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z postanowieniami Ustawy o Radzie Ministrów i Ustawy o działach administracji rządowej Prezydent jest pozbawiony także wpływu na kształtowanie struktury Rady Ministrów. Decyzje o podziale kompetencji pomiędzy poszczególnymi ministrami leżą wyłącznie w gestii Prezesa Rady Ministrów, który w drodze rozporządzenia przypisuje konkretne działy administracji rządowej członkom Rady Ministrów. O tworzeniu ministerstw za decyduje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Prezydent nie ma zatem nawet pośredniego wpływu na sposób realizowania kompetencji i zadań rządu.

Prezydent Rzeczypospolitej nie wykonuje również bezpośrednio funkcji rządu samodzielnie, to znaczy bez uzyskania przyzwolenia (kontrasygnaty) premiera. Ministrowie, łącznie z premierem, nie ponoszą także odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem. A zatem trudno upatrywać w aktualnym konstytucyjnym modelu rządów istotnych elementów systemu

rz dów parlamentarno-prezydenckich. Je li natomiast uznaliby my, e sam brak przeslanek do stwierdzenia, i pozycja konstytucyjna Prezesa Rady Ministrów odpowiada zasadzie primus inter pares ma za wiadczca o wzmocnieniu roli premiera w pa stwie, upodabniaj c jego pozycj do pozycji kanclerza, to mo na by twierdzi , e w aktualnym konstytucyjnym modelu rz dów wyst puj elementy systemu kanclerskiego. Jednak e tak nie jest, poniewa - jak to wcze niej wyja niali my - we wspóczesnych systemach rz dów parlamentarno-gabinetowych obserwujemy w praktyce zanik wyst powania zasady primus inter pares w odniesieniu do pozycji szefa rz du - jego relacji do pozostałych członków gabinetu.

Rozpatruj c zagadnienie w tym aspekcie i odpowiadaj c na wcze niej postawione pytanie, czy mamy do czynienia z zamierzonym przez ustrojodawc systemem rz dów premierowskich, wypadaloby stwierdzi , e tak wła nie si stało, co jednak nie oznacza, e w Konstytucji z 1997 roku stworzono solidne podstawy normatywne dla systemu rz dów kanclerskich.

W praktyce politycznej z okresu obowi zywania najnowszej konstytucji trudno te jest dopatry si realizacji modelu rz dów premierowskich. To, co bowiem jest charakterystyczne dla innych pa stw, w których taki model mo emy odnale w czystej niemal postaci (Wielka Brytania, Japonia), e na czele rz du staje lider partii rz dz cej, to w istocie po wej ciu w ycie Konstytucji z 1997 roku zdarzało si wyj tkowo. Odnosi si to faktycznie do okresu dwu i pół roku (19.10.2001-2.5.2004), kiedy premierem był Leszek Miller<sup>18</sup>. Mo na nawet zgodzi si z ocen , e pod kierownictwem tego premiera „silna osobowo , wieloletnie do wiadczenie polityczne oraz niekwestionowany autorytet w szeregach SLD, pozwalały przypuszcza , i wraz z powołaniem jego gabinetu rodzi si szansa na praktyczne zastosowanie tych rozwi za ustrojowych, zaprojektowanych w Konstytucji z 1997 roku, które zbli aj polski model rz dów do modelu kanclerskiego, a których nie udało si dostatecznie wdroy w okresie funkcjonowania Rady Ministrów pod kierownictwem Jerzego Buzka”<sup>19</sup>.

Obecnie ponownie lider najwi kszej partii rz dz cej stan ł na czele Rady Ministrów. Z ocen skutków tego faktu dla okre lenia praktycznie realizowanego modelu rz dów trzeba si powstrzyma . Za krótki to okres i brak nale nego dystansu, aby sili si na uogólnienia. Łatwo bowiem mo na da si zwie subiektywnym ocenom formułowanym pod wpływem bie cych wydarze politycznych.

Wbrew przypisywaniu w doktrynie Prezydentowi Rzeczypospolitej funkcji organu arbitra u politycznego oraz równowa enia władzy ustawodawczej

---

<sup>18</sup> Szerzej na temat S. Patyra, Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów - zalo enia konstytucyjne a praktyka, [w:] System rz dów Rzeczypospolitej Polskiej..., s. 197-245.

<sup>19</sup>S. Patyra, ibidem, s. 224.

i wykonawczej instrumenty skutecznego arbitra u s , naszym zdaniem, do ograniczone. Chodzi o ich skuteczno , która powinna wynika z rozstrzygającego charakteru decyzji Prezydenta. W tym zakresie decyzje podejmowane przez Prezydenta nie mają charakteru samodzielnego aktu władczego. Mamy takiego rodzaju akty władcze, jak wymienione wy jej odwoływanie ministrów ze stanowisk czy zarz dzenie referendum ogólnokrajowego albo zarz dzenie przedterminowych wyborów.

W przypadku zarz dzenia referendum decyzja Prezydenta uzależniona jest od zgody Senatu, a w przypadku skrócenia kadencji parlamentu i rozpisanie przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu tak e to uprawnienie nie ma charakteru dyskrejonalnego.

I tu nale y poruszy kwestie istotnej różnicy między skróceniem kadencji a rozwiązaniem Sejmu. Rozwiązanie parlamentu (lub jednej z jego izb) polega na tym, e z dniem jego rozwiązania wygasają jednocześnie wszystkie mandaty członków parlamentu (lub jego izby). Parlament traci zatem pełnomocnictwa do uchwalania ustaw i podejmowania wszelkich innych decyzji konstytucyjnie mu przypisanych. Parlament po prostu przestaje działa , W przypadku zaś skrócenia kadencji parlament normalnie działa do upływu przyspieszonego końca swoich pełnomocnictw. Zgodnie z przepisami Konstytucji z 1997 roku w przypadku skrócenia kadencji Sejmu - na mocy b d to uchwały Sejmu podjętej stosownie do przepisów art. 98, ust. 3, b d to postanowienia Prezydenta podjętego w sytuacjach określonych w art. 155, ust. 2 albo w art. 225 Konstytucji - kadencja trwa do dnia zebrania się na pierwsze posiedzenia nowo wybranego Sejmu. W czasie poprzedzającym wybory i po wyborach, mimo skrócenia kadencji, parlament nadal może działa , zachowując wci swoje pełnomocnictwa. W obowiązującej ustawie zasadniczej zniesiono bowiem przerw między kadencjami.

Skrócenie kadencji ma, naszym zdaniem, sens tylko w przypadku, kiedy decyzję tak podejmuje sam Sejm. Natomiast w sytuacji kiedy Sejm wykazuje niezdolność uchwalenia budżetu b d nie jest w stanie wyłonić stabilnego rządu, czego się poparciem wiążesz ci posłów, to Prezydent powinien mieć prawo rozwiązania Sejmu, a nie zarz dzenia skrócenia kadencji.

Wedle przyjętej w Konstytucji z 1997 roku koncepcji, Prezydent może zarz dzić skrócenie kadencji Sejmu jedynie w dwóch konkretnych przypadkach, które są konsekwencją zachowania się posłów; b d przy uchwalaniu budżetu, b d w toku powoływania rządu. W ten sposób w rzeczywistości decyzja o skróceniu kadencji zależy praktycznie od postawy posłów. Prezydent zaś nie może zarz dzić przedterminowych wyborów (w następstwie, czy to rozwiązania Sejmu, czy to skrócenia jego kadencji) w sytuacji, kiedy parlament wyraźnie traci zaufanie wyborców lub godzi się na rząd mniejszości -

ciowy, jednocze nie skutecznie parali ujc jego działalno , jak to faktycznie co najmniej dwukrotnie miało miejsce w praktyce.

Dlatego posługiwanie si gro bami o „samorozwi zaniu” parlamentu ma tylko pozory wywierania nacisków na aktualnych lub potencjalnych partnerów koalicji rz dowej b d na zachowania posłów z ław opozycji.

Mo na zatem stwierdzi , e stosownie do przyj tego modelu konstytucyjnego Prezydent Rzeczypospolitej nie dysponuje takim instrumentem arbitra u politycznego, jakim jest w innych pa stwach o ustroju parlamentarno-gabinetowym dyskrecjonalne uprawnienie głowy pa stwa do rozwi zania parlamentu. Decyzji o rozwi zaniu parlamentu nie mo e te podj ani premier, ani gabinet (Rada Ministrów). Dlatego te , je li przyj , e zamierzeniem ustrojodawcy było stworzenie ram konstytucyjnych dla systemu rz dów parlamentarno-gabinetowych, to z punktu widzenia przedstawionej wy ej definicji tego modelu rz dów zbudowano ułomny model normatywny. Tworzy on ramy prawne dla dominacji parlamentu nad egzekutyw - co mo e w okre lonych sytuacjach, zwłaszcza przy rozproszeniu układu partyjnego w Sejmie lub braku stabilnej wi kszoci rz dowej, prowadzi do parali u funkcji rz dzenia - za-blokowania efektywno ci działa gabinetu ministrów.

W istocie jedyn sfer działalności Prezydenta Rzeczypospolitej, w której przejawia si aktywna rola arbitra u, jest udział w procesie stanowienia ustaw. W tym zakresie Prezydent działa jako samodzielny organ władzy pa -stwowej. Konstytucyjna konieczno podpisania ustawy, co jest wymaganym przez konstytucj warunkiem uzyskania przez ustaw mocy obowi zj tego prawa, skłania do wyra enia pogl du, e Prezydent dokonuje aktu promulgacji, a nie jedynie aktu uwierzytelnienia autentyczno ci dokumentu uchwalonego przez parlament.

Odmienne ni pod rz dami Konstytucji z 1921 roku i konstytucji z 1935 roku podpisanie przez Prezydenta ustawy nie wymaga kontrasygnaty premiera i ministrów. Jest to do dziwne rozstrzygni cie naszego ustrojodawcy, poniewa to na Radzie Ministrów spoczywa obowi zek zapewnienia wykonania ustawy (art. 146, ust. 4, pkt 1 Konstytucji). Jest to zgodne z logik systemu rz dów parlamentarno-gabinetowych. A zatem mamy tu do czynienia z odst pstwem od klasycznych reguł tego modelu rz dów. Konsekwentnie decyzja o odmowie podpisania ustawy i skierowanie jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm jest tak e prerogatyw Prezydenta niewymagaj c kontrasygnaty premiera i ministrów. Tak wi c, Prezydent samodzielnie, wedłg swojego uznania, rozstrzyga o promulgowaniu lub nie ustawy uchwalonej przez parlament. Tu mo e dochodzi do konfliktu mi dzy Prezydentem i rz dem - co nieraz w praktyce ma miejsce. Było tak na przykład w przypadku wa nej ustawy podatkowej z 20 listopada 1999 r., której Prezydent nie podpisał, a Sejm prezydenckiego weta nie odrzucił. Mo e by jednak sytuacja

odwrotna, kiedy to parlament uchwała ustaw wbrew stanowisku Rady Ministrów, a Prezydent ją podpisuje.

Przypadki zastosowania prawa weta przez Prezydenta i skierowania wniosków o zbadanie konstytucyjności ustawy przedło onej Prezydentowi do podpisania wymagają szczegółowej i wnikliwej analizy. Zbadane powinny być te przypadki, w których Prezydent nie skorzystał z prawa weta mimo apeli opozycji parlamentarnej lub organizacji społecznych i gospodarczych (non-veto cases). Tylko pogłębiona analiza merytoryczna tych przypadków pozwoli ocenić rzeczywistą rolę Prezydenta w procesie stanowienia prawa rangi ustawowej. Na razie możemy ograniczyć się do formalnych danych statystycznych.

Przypomnijmy, że w okresie od wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku do grudnia 2005 r. (a więc w czasie prezydentury A. Kwaśniewskiego) Prezydent skorzystał 33 razy z prawa weta. W tym samym okresie Prezydent Rzeczypospolitej 22 razy ustaw uchwaloną przez parlament skierował do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej konstytucyjności. Ta statystyka dowodzi, że na tym polu Prezydent Rzeczypospolitej przejawiał najbardziej aktywną rolę w polityce wewnętrznej.

Ta aktywność Prezydenta w tym zakresie może świadczyć o jego roli jako arbitra w polityce wewnętrznej państwa. Ale od razu zaznaczmy, że mieści się to w modelu rządów parlamentarno-gabinetowych.

Wspomnieliśmy na wstępie, że procedura konstruktywnego wotum nieufności ma gwarantować względną stabilność egzekutywy i należy do instrumentów tego, co nazywa się zrationalizowanym parlamentaryzmem.

Ustrojodawca wprowadził procedurę konstruktywnego wotum nieufności do konstytucyjnego modelu rządów. Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne nie zostało pozbawione wad. Brak bowiem rozstrzygnięcia w kwestii konsekwencji wyniku głosowania w sprawie wniosku o uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności, kiedy wniosek taki nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów, ale głosowała za nim większość posłów. Oznacza to, że od tego momentu działa rząd mniejszościowy, który praktycznie ma ograniczone warunki do realizowania polityki Rady Ministrów, zwłaszcza kiedy do jej realizacji wymagane są ustawy, dla których uchwalenie rząd nie ma większości w Sejmie. W takiej sytuacji w RFN – jak wiadomo – prezydent może rozwiąć Bundestag. W naszym modelu konstytucyjnym rząd mniejszościowy zostaje ubezwłasnowolniony.

W praktyce bez zastosowania procedury konstruktywnego wotum nieufności już co najmniej dwukrotnie dochodziło do stworzenia rządów mniejszościowych, czego przykładem może być np. gabinet Jerzego Buzka po wycofaniu się z koalicji rządowej Unii Wolności oraz gabinet Marka Belki.

Skuteczność rządów mniejszościowych nie musi wszakże być skazana na niepowodzenie. Dowodem tego do wiadzenia państw skandynawskich, Finlandii czy krajów Beneluksu<sup>20</sup>. Rząd musi jednak wykazać zdolność do negocjacji i współpracy z opozycją.

Podsumowując powyższe rozważania na temat konstytucyjnego modelu rządów w Rzeczypospolitej Polskiej i zastosowania go w praktyce, należałoby powiedzieć, że jest to system zracjonalizowanych rządów parlamentarno-gabinetowych, odznaczający się pewnymi cechami specyficznymi, których nie spotykamy w innych państwach z systemem rządów parlamentarno-gabinetowych. Owe wyróżniające cechy szczególnie jest wzmocnienie pozycji parlamentu (czyli Sejmu) w tym systemie.

---

<sup>20</sup> Por. na ten temat K. Stram, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge 1990, oraz M. Laver, K. Shepste, *A Theory of Minority Government in Parliamentary Democracies*, [w:] *Games in Hierarchies and Networks*, red. F. Scharpf, Frankfurt 1993.

## Opiniodawcza funkcja parlamentu w zakresie współtworzenia prawa wspólnotowego\*

Zmiany, jakie nastąpiły w funkcjonowaniu wewnętrznego systemu prawnego w relacji do systemu wspólnotowego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, mogłyby być rozpatrywane w szerokim kontekście rozmaitych konsekwencji. Wraz z wstąpieniem do UE państwo straciło część należących do kompetencji ustawodawczych, uzyskując równocześnie kompetencje w zakresie współtworzenia prawa wspólnotowego<sup>1</sup>. Od czasu przystąpienia do UE formalnie zanikł obowiązek przystosowywania porządku prawnego do porządku wspólnotowego (występujący poprzednio w szerokim zakresie), pojawiła się natomiast kompetencja władzy wykonawczej do współdziałania w działalności prawotwórczej na szczeblu Wspólnot (Unii) i obowiązek przejawiania lojalności wobec celów traktatowych w zakresie działalności prawotwórczej, pozostającej nadal we władaniu państwa<sup>2</sup>.

Na wstępie zauważamy, że Konstytucja RP z 1997 roku w żadnym z przepisów nie przewiduje prawa do realizacji funkcji ustawodawczej przez podmioty nienależące do władzy ustawodawczej. Pozycja Sejmu (wraz z Senatem) ma charakter monopolistyczny w stosunku do uprawnień prawodawczych

---

\* Referat złożony do materiałów konferencji.

<sup>1</sup> C. Mik nowo powstałą sytuację nazywa uszczupleniem władzy parlamentu. Por. C. Mik, Opinia w sprawie możliwości określenia przez przyszłą Komisję ds. Europejskich stanowiska wicego Rad Ministrów na forum Unii Europejskiej, „Przebieg Sejmowy” 2004, nr 2, s. 145.

<sup>2</sup> Zgodnie z zasadą lojalności (solidarności) wobec Wspólnoty, wyrażoną w art. 10 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - TWUE, państwa członkowskie zobowiązane są w sensie pozytywnym do przejawiania wszelkich starań, zapewniających wykonywanie postanowień traktatowych i prawa wtórnego. W sensie negatywnym państwa członkowskie powinny powstrzymać się od podejmowania wszelkich działań, w tym m.in. prawodawczych mogących zagrozić wykonywaniu celów wspólnotowych.



innych podmiotów, w tym m.in. organów władzy wykonawczej i organów samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. W przepisach Konstytucji RP (art. 10, ust. 2, art. 95, ust. 1) ustanowiona bowiem została zasada wyłączności prawotwórczej Sejmu i Senatu w zakresie stanowienia ustaw. Wymieniona zasada ma znaczenie ustrojowe, gdy ustalając podział władzy w Rzeczypospolitej Polskiej, nie przewidziała możliwości sprawowania władzy ustawodawczej przez inne podmioty niż Sejm i Senat, jednakże samodzielnie prawotwórcza Sejm i Senatu została uszczuplona w rezultacie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Art. 90, ust. 1 Konstytucji RP, stanowi o konstytucyjnoprawnych podstawach do urzeczywistniania procesu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, przewidywał, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Powyższe unormowanie w praktycznej działalności państwa, zmierzające do zintegrowania Polski ze Wspólnotami Europejskimi, było rozumiane jako upoważnienie do zawarcia z tymi Wspólnotami umowy międzynarodowej, która stanowiłaby podstawę do przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”

Jednakże w konstytucji nie ustalono wyraźnej nazwy podmiotu, któremu na podstawie umowy międzynarodowej mogłyby przekazane kompetencje władcze (cytowany poprzednio przepis pozostał si enigmatycznym i w istocie alternatywnie brzmiącymi określeniami: organizacjami międzynarodowymi lub organami międzynarodowymi<sup>4</sup>), nie ustalono też dokładnie (z wymienieniem nazw), których organów władzy państwowej kompetencje podlegałyby uszczupleniu, a także nie sprecyzowano charakteru i zakresu kompetencji objętych przekazaniem podmiotowi międzynarodowemu. Zastosowana w konstytucyjnej normie formuła mówiąca o „niektórych sprawach” jest tyle niejasna co rozciągliwa, a przez to umożliwiając wieloznaczne rozumienie zakresu kompetencji podlegających przekazaniu<sup>5</sup>. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca konstytucyjny postanowił, że rodzaj i granice kompetencji przekazanych podmiotowi międzynarodowemu zostaną ustalone w umowie międzynarodowej, oraz że ów akt prawny (pod wa-

<sup>3</sup> Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 30.

<sup>4</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt, że odnośnie do określenia tych w cytowanym przepisie konstytucyjnym nie odzwierciedla statusu prawnego Unii Europejskiej, do której Rzeczpospolita Polska przystąpiła. Unia Europejska nie jest bowiem ani organizacją międzynarodową, ani organem międzynarodowym, lecz formą współpracy państw zbudowaną na fundamencie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich.

<sup>5</sup> Jak zauważa W. Sokolewicz, ustawodawca w konstytucji pozostawił wiele niedopowiedzianych regulacji, innym nadając niejednoznaczny charakter, co jest efektem tego, że konstytucja redagowana w sporze z aktywnymi środowiskami przeciwników integracji. Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 87.

runkiem ratyfikacji umowy międzynarodowej w trybie przewidzianym w art. 90, ust. 2-4) b dzie wla ciwy w sprawie zmiany konstytucyjnej zasady podziału władzy, m.in. w zakresie ograniczenia dotychczasowych i uzyskania nowych kompetencji prawotwórczych Sejmu i Senatu. Od pocz tku trwania procedury integracyjnej było bowiem oczywiste, e Polska, przyst pu j c do Unii Europejskiej, b dzie zobowi zana, w tym samym stopniu co inne pa stwa członkowskie, do przyj cia obowi zuj cej we Wspólnotach Europejskich zasady powierzenia kompetencji przyznaj cej instytucjom wspólnotowym prawo stanowienia norm prawa wtórnego (pochodnego), obowi zuj cych w pa stwach członkowskich. Umowa międzynarodowa o przyst pieniu Polski do Unii Europejskiej nie tylko formalnie zmieniała zasad podziału władzy (przekazuj c cz władzy pa stwowej podmiotowi międzynarodowemu), lecz tak e ingerowała w sam istot suwerenności pa stwowej, ograniczaj c kompetencje prawotwórcze pa stwa, które stanowi tradycyjnie atrybut suwerenności<sup>6</sup>.

D c do ustalenia zakresu ograniczenia kompetencji prawotwórczych pa stwa powstałych na skutek przyst pienia Polski do Unii Europejskiej, nale y odnotowa nast puj ce fakty: po pierwsze, rozgraniczenie kompetencji między Uni Europejską na gruncie prawa pierwotnego (postanowie traktatowych) nie zostało dot d dokonane w sposób precyzyjny, po drugie, przyst pienie Polski do Unii nie ograniczyło zdolności pa stwa w zakresie współtworzenia prawa wtórnego (ponadnarodowego) skutecznego w obrocie wewn trz krajowym, a wr cz przeciwnie, stworzyło władzom publicznym mo liwo ci współtworzenia tego prawa; po trzecie, ograniczenie kompetencji

---

<sup>6</sup> Ustosunkowuj c si do kwestii zakresu przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, Trybunał Konstytucyjny nie zaj ł jasnego stanowiska w sprawie rozumienia poj cia „kompetencji w niektórych sprawach”. Uznał natomiast, e przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi by zarówno jako zakaz „przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw okre laj cych gestii danego organu władzy pa stwowej. Konieczne jest wi c tak precyzyjne okre lenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem”. Trybunał Konstytucyjny zauwa ył tak e, e „akceptuj c w referendum obowi zuj c Konstytucj , sam Naród prze s dził, i godzi si tak e z mo liwo ci zwi zania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizacj międzynarodow lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym ni traktatowe. Odbywa si to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co wi cej, w referendum tym Naród wyraził nadto zgod , e prawo to b dzie obowi zywa bezpo rednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pierwsz stwem przed ustawami w razie wyst pienia kolizji”. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stan ł na stanowisku, e upowa nienia wynikaj ce z norm konstytucyjnych, „nie mog stanowi podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy te jej organowi) upowa nienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucj Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mog posłu y do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, i Rzeczpospolita Polska nie mo e funkcjonowa jako pa stwo suwerenne i demokratyczne”. Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.2005 r. (sygnatura akt K 18/04), [w:] Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przyst pienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003-2005), wybór i wst p R. Chru ciak, Warszawa 2005, s. 210-211.

prawotwórczych państwa dotyczy wyłącznie sfery objętej współpracą wspólnotową (określonymi celami i zadaniami traktatowymi), a contrario, sprawy należące do tej sfery są nadal regulowane w obrębie i na użytek Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustosunkowując się do wymienionych zagadnień, celowe wydaje się spostrzeżenie, że proste porównanie funkcji ustawodawczej parlamentu (wyrażającej się w prawie do stanowienia ustaw obowiązujących w wewnętrznym porządku prawnym państwa) z kompetencją do stanowienia prawa wtórnego należącą do właściwych instytucji wspólnotowych (unijnych) jest nieuprawnione. Sejm i Senat nie przekazały swoich kompetencji ustawodawczych, ale ograniczyły je w zakresie stanowienia ustaw w sprawach objętych współpracą wspólnotową. W rezultacie przystąpienia do Unii Europejskiej nie zmieniły się zatem kompetencje parlamentu pod względem formalnym, ale nastąpiła zmiana pod względem materialnym oznaczająca, że regulowanie niektórych materii (określonych w przepisach traktatowych) po przystąpieniu do UE przestało należeć do właściwych parlamentów narodowych państw członkowskich<sup>7</sup>. O ile zwróciliśmy uwagę na różnice między kompetencją ustawodawczą a kompetencją w zakresie stanowienia prawa wtórnego, to uczyniliśmy to celem zaakcentowania różnicy między ustawami, których skuteczność jest ograniczona jurysdykcją określonego państwa a prawem wtórnym, którego niektóre akty stosowane są jednolicie i są bezpośrednio skuteczne w porządkach wewnętrznych państw członkowskich. Parlamente narodowe nie mogą przekazywać uprawnień ustawodawczych, bowiem kompetencja prawotwórcza instytucji wspólnotowych jest nie tylko rodzajowo inna niż ustawodawcza, lecz jej źródłem nie jest suwerenność państwa, ale umowa międzynarodowa ustalająca charakter i zakres kompetencji prawotwórczych instytucji wspólnotowych<sup>8</sup>. Konieczne jest także dostrzeżenie, że

---

<sup>7</sup> Do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej doktryna charakteryzowała ustaw „jako akt Sejmu (podjęty przy udziale Senatu)”, którego zakres przedmiotowy ma być nieograniczony, natomiast określone kategorie spraw mogą być regulowane wyłącznie ustawami. Por. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 10. Obecnie w doktrynie trafnie zauważa się, że konsekwencją akcesji stało się zmodyfikowanie pojęcia ustawy jako aktu o nieograniczonym zakresie przedmiotowym. Ustawa nie może być regulowane materialem objętym wyłącznie kompetencją wspólnotową. Na organach ustawodawczych spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy zamierzona regulacja krajowa nie spowodowałaby konfliktu kompetencji z kompetencją wspólnotową oraz obowiązek sprawdzenia, czy przygotowywane projekty ustaw pozostają w zgodności z zasadami i celami wspólnotowymi. Por. M. Fedorowicz, *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, *Zagadnienia wybrane*, [w:] *Polska w Unii...*, op. cit., s. 277.

<sup>8</sup> W uzasadnieniu wyroku z 31.5.2004 r. dotyczącego ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (sygn. akt K 15/04) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że konstytucja odnosi się do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym zasadą w niej ustanowioną „nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczypospolita realizuje swoje interesy” [w:] *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne...*, s. 435. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że sposób legitymizowania organów Unii Europejskiej nie należy do materii polskiej kon-

w wi kszo ci pa stw członkowskich funkcja ustawodawcza wykonywana jest przez maj ce demokratyczn legitymacj organy przedstawicielskie. Natomiast wspólnotowe (unijne) prawo wtórne jest stanowione przez organy wykonawcze i Parlament Europejski, który jednak nie ma cech równych parlamentom narodowym<sup>9</sup>.

System stanowienia prawa wtórnego, jak ju powiedzieli my, w sensie przedmiotowym, słu y urzeczywistnianiu celów traktatowych Wspólnot (Unii) i celów wewn trznym pa stw członkowskich w stopniu, w jakim cele wewn trzne s zespolone z celami wspólnotowymi i w jakim cele wspólnotowe (uj te w posta norm traktatowych) stanowi ró dło zobowi za dla pa stw członkowskich do wykonywania prawa wtórnego. W sensie podmiotowym system stanowienia prawa wtórnego jest odr bny od systemu stanowienia prawa wewn trznego. Organy władzy pa stw członkowskich nie maj bezpo rednich kompetencji do stanowienia prawa wtórnego. Owe kompetencje wynikaj z uczestnictwa w procesie decyzyjnym przedstawicieli organów władzy wykonawczej - w działalnoci głównego organu prawotwórczego Wspólnot (Unii), jakim jest Rada Wspólnot (Unii Europejskiej). Oznacza to formalne wyl czenie z udziału w procesie decyzyjnym w zakresie stanowienia prawa wtórnego organów ustawodawczych pa stw członkowskich.

Zwa ywszy na aspekt podmiotowy systemu stanowienia prawa wtórnego, na szczególn uwag zasługuje fakt pragmatycznej organizacji procesu decyzyjnego. Wspólnotowa działalnoci prawotwórcza prowadzona jest przede wszystkim przez instytucje o charakterze wykonawczym z udziałem Parlamentu Europejskiego, który, jak stwierdzili my, nie ma charakteru porównywalnego do parlamentów narodowych<sup>10</sup>. Mo na zatem uzna za uprawnione

---

stytucji, lecz do materii prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego realizuj cego zasady Unii w sferze jurysdykcji pa stwa polskiego.

<sup>9</sup> Zasadnicze funkcje Parlamentu Europejskiego w obecnym stanie integracji obejmuj prawodawstwo, uchwalanie bud etu oraz kontrol nad Komisj i pozostaj c pod jej kierownictwem administracj . Parlament Europejski ma kompetencje w tych trzech zasadniczych dziedzinach, cho w podstawowej, tj. prawodawstwie, nie jest to uprawnienie zwierzchnie, równe uprawnieniu władzy ustawodawczej charakteryzuj ce parlament narodowy. Rola prawotwórcza Parlamentu jest raczej ograniczona i wyra a si w formie konsultacji, uzgadniania, kooperacji lub współdecydowania. Por. Parmenty a integracja Europejska, red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002, s. 47-50.

<sup>10</sup> Jak zauwa a Maciej Górka, udział Parlamentu Europejskiego w procedurach prawodawczych determinowany jest przede wszystkim zakresem stosowania „zwykłego” trybu legislacyjnego. Przez „zwykły” tryb zdaniem M. Górki nale y rozumie „procedur , zgodnie z któr akty prawne uchwalane s przez główne instytucje Unii - Rad UE i Parlament Europejski. Ponadto zakres potencjalnego wpływu Parlamentu Europejskiego na tre prawa wspólnotowego wyznaczony jest mo liwo ci stanowienia prawa przez sam Komisj , a zatem z wyl czeniem - co do zasady - udziału Parlamentu Europejskiego (a tak e Rady UE)” Ze wzgl du na udział Parlamentu Europejskiego M. Górka wyró nia cztery tryby stanowienia prawa w Unii Europejskiej: „konsultacji, współpracy, współdecyzji i zgody. Tryby współpracy i współdecyzji okre la traktat ustanawiaj cy Wspólnot Europejsk (TWE), odpowiednio w artykułach 252 i 251. Tryby konsultacji i zgody nie s okre lone w adnym specjalnym przepisie, natomiast odesłania do nich, podobnie jak do trybów współpracy i współdecyzji,

twierdzenie, że decyzyjny proces prawotwórczy z udziałem przedstawicieli rządów państw członkowskich, preferujący efektywne i sprawne działanie, jest zjawiskiem pozytywnym przynoszącym oczekiwane skutki legislacyjne, jednakże sposób osiągnięcia tych skutków odbywa się z ograniczeniem reguł demokratycznych, co bywa określane w doktrynie jako deficyt demokracji.

Problem deficytu demokracji<sup>11</sup> (lub niedostatku legitymizacji demokratycznej dla prawa wspólnotowego) był podnoszony w działalności wspólnotowej od dawna<sup>12</sup>, jednakże w związku ze związkaniem się zakresu kompetencji Wspólnot Europejskich - w miarę rozwoju integracji europejskiej - kwestia włączenia parlamentu narodowego do prawotwórczych funkcji rzędu wykonywanych na szczeblu wspólnotowym stała się wyzwaniem stymulującym kreowanie mechanizmów stwarzających możliwość udziału parlamentów narodowych w procesie prawotwórczym, zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym.

W związku z powyższymi uwagami dotyczącymi pozycji parlamentów narodowych w kontekście funkcjonowania wspólnotowego systemu prawotwórczego, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwsza z nich odnosi się do możliwości pogodzenia postulatów w sprawie wiążącej legitymizacji stanowionego prawa z potrzebą zapewnienia efektywności rzędzenia Wspólnotami (Unią); natomiast druga dotyczy sposobu uregulowania systemu stanowienia prawa na szczeblu wspólnotowym (unijnym) i sposobu uregulowania udziału państw członkowskich na wymienionym szczeblu i w porządkach prawnych państw członkowskich. Kwestia uregulowania procedur prawotwórczych zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i na poziomie krajowym wymaga bardziej szczegółowego omówienia. Przepisy traktatowe w sprawie procedur legislacyjnych na poziomie wspólnotowym są bardzo lakoniczne<sup>13</sup>, ustalają reguły postępowania tylko między

---

s »rozrzucone« po całym traktacie: występuje w przepisach stanowiących materialną podstawę wspólnotowej kompetencji do stanowienia prawa w danej dziedzinie" M. Górka, Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej, „Przebieg Sejmu” 2004, nr 2(61), s. 79.

<sup>11</sup> Oprócz problemu deficytu demokracji, w debacie nad poprawą systemu stanowienia prawa w Unii Europejskiej podnoszone są także inne kwestie, m.in. inflacja prawa (nadregulacji, nadmiaru aktów prawnych), braku przestrzegania zasady proporcjonalności i subsydiarności, niskiej zrozumiałości języka aktów prawnych (braku przejrzystości), oddalenia tworzonego prawa od obywateli UE i in. Por. E. Popławska, Standardy tworzenia prawa w Unii Europejskiej, [w:] Polska w Unii..., s. 164, *passim*.

<sup>12</sup> Według Jana Barcza, już w 1951 r., „podczas negocjacji traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, pojawił się problem wzmocnienia udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w stosownym obszarze, a to za sprawą rządów w RFN, które obawiały się ograniczenia swoich kompetencji i domagały się wzmocnienia wpływu na rząd federalny za pośrednictwem Bundesratu”. J. Barcz, Wyzwania stojące przed Sejmem..., s. 65-66.

<sup>13</sup>W szczególności za lakoniczność można uznać wypowiedź zawartą w art. 249 (akapit pierwszy) TWE, mówi ona, że „w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w niniejszym traktacie, Parlament Euro-

instytucjami, którym traktaty przyznały kompetencje w zakresie stanowienia prawa, ale nie przewidują *expressis verbis* udziału w systemie stanowienia prawa parlamentów narodowych. Przepisy traktatowe nie ustalają tak e procedur informowania władz wykonawczych państw członkowskich, zarówno o planach legislacyjnych powstających w instytucjach wspólnotowych, jak i o projektach konkretnych aktów prawnych, które mogłyby stanowić podstawę angażowania parlamentów narodowych w postpowanie opiniodawcze<sup>14</sup>. Postpowanie z aktami wymagającymi implementacji w działaniu legislacyjnym urzeczywistnianym przez parlamenty narodowe (dyrektywy ustanawiane w I filarze i decyzje ramowe przyjmowane w ramach III filaru) również nie jest przedmiotem regulacji traktatowych. Dokumenty, którymi posługują się instytucje i państwa członkowskie (deklaracja dołączona do traktatu o Unii Europejskiej, protokół dołączony do traktatu amsterdamskiego), przyjęte przez najwyższych przedstawicieli Wspólnot i Unii, zmierzające do „zwiększenia możliwości wyrażania punktu widzenia” przez parlamenty narodowe, należy zatem zaliczyć do kategorii „miękkich uregulowań” (*soft law*). Jednakże, zgodnie z zakorzenionymi we Wspólnotach (Unii) zasadami kultury prawnej, zarówno „miękkie prawo” (w postaci dokumentów „okolotraktatowych”), jak i uprawiana praktyka postpowania w wymienionych sprawach proceduralnych, mają one znaczenie regulacyjne, chociaż nie stanowią norm równorzędnych z postanowieniami traktatowymi. Biorąc pod uwagę fragment preambuły cytowanego wcześniej protokołu (o roli parlamentów narodowych), można uznać, że społeczno-wspólnotowa wiadomość unika ustalania wzorców postpowania na szczeblu wspólnotowym, pozostawiając je uzusowi konstytucyjnego państwa członkowskiego<sup>15</sup>.

Skoro w pierwotnym prawie wspólnotowym stwierdzamy brak wzorców w sprawie udziału parlamentów narodowych w opiniowaniu projektów prawa wtórnego, to konsekwencją tego jest brak jednolitych standardów

---

pejski wspólnie z Radą, Radą i Komisją uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie”. Z treści cytowanego postanowienia nie wynika bowiem precyzyjne rozgraniczenie kompetencji przyznanych instytucjom wspólnotowym. Znaczenie wiążącej precyzji odznaczają si normy proceduralne wyrażone w art. 251 TWE. Jednakże, adnadaż nie reguluje procedury postpowania z projektami aktów, które miałyby być przedstawiane rządowi państwa członkowskich, celem sformułowania o nich opinii przez parlamenty narodowe.

<sup>14</sup>Według poglądów niektórych przedstawicieli doktryny, zasada lojalności wyrażona w art. 10 TWE nie ogranicza się do zobowiązań państw członkowskich, ale podmiotowo obejmuje instytucje wspólnotowe, które powinny odpowiednio wcześniej informować organy państwa członkowskich o zamierzonych działaniach. Por. W. Czaplinski, Podstawowe informacje o Unii Europejskiej i jej prawie. O rodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu, <http://libr.sejm.gov.pl/oide>.

<sup>15</sup> W wymienionym protokole stwierdza się wyrażenie, że „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty państwa członkowskich nad ich rządami w zakresie działania Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej państwa członkowskiego”

post powania w tej dziedzinie w pa stwach członkowskich<sup>16</sup>. W zwi zku z tym organizacja udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest zró nicowana i nale y do konstytucyjnej praktyki ka - dego z pa stw. Jako swoisty przejaw podobnego wdra nia metod aktywizacji parlamentów narodowych do wpływu na prawotwórstwo wspólnotowe mo na potraktowa fakt, e w parlamentach wszystkich pa stw członkowskich powstały wyspecjalizowane komisje spraw europejskich, których głównym celem działania jest z reguły uzyskiwanie wiedzy (a niekiedy wpływu) na polityk rz dów. Trybunał Konstytucyjny, rozpatruj c zgodnie z Konstytucj RP polskiego modelu współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach zwi zanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej ustanowionego w ustawie z dnia 11 marca 2004 r., stwierdził, e w poszczególnych pa stwach nale cych do Unii Europejskiej wdra ne s ró ne koncepcje wpływu parlamentów na prawo wspólnotowe.

Podstawowymi ródlami prawa w Rzeczypospolitej Polskiej (ró ni cymi si ze wzgl du na zakres unormowa i moc prawn ), reguluj cymi stosunki mi dzy egzekutyw a legislatyw w zakresie współpracy obejmuj cej m.in. wpływ na prawotwórstwo wspólnotowe, stały si Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach zwi zanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (dalej - ustawa)<sup>17</sup> oraz regulaminy Sejmu RP i Senatu znowelizowane w zwi zku z przystapieniem Polski do Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

O ile przedmiotem uregulowa zawartych w regulaminie Sejmu RP i w regulaminie Senatu s wewn trzne procedury post powania obu izb zwi zane z członkostwem w Unii Europejskiej, to przedmiotem unormowa wymienionej ustawy s zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej (rozdział 2), w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonuj cego prawo Unii Europejskiej (rozdział 3) i w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (rozdział 4). W doktrynie podkre la si , e przy te rozwi zanie (wyl czaj ce spod materii ustawy kwestie zwi zane z organizacj i funkcjonowaniem izb parla-

---

<sup>16</sup> Ustosunkowuj c si do przedsi wzi podejmowanych we Wspólnotach maj cych za cel zach canie parlamentów narodowych do aktywniejszego udziału w prawotwórstwie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.01.2005 r. (sygn. akt K 24/04) stwierdził, e ich „intencj nie bylo ustanowienie wspólnych reguł kontroli parlamentarnej w Unii, a waktywny udział« parlamentu mo e by ukształtowany rozmaicie: od przekazywania informacji przez rz d, przez dialog rz du z parlamentem w ramach procedury konsultacyjnej, a po wydawanie wi cych opinii”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.01.2005 r. (sygn. akt K 24/04), [w:] Konstytucyjno-ustrojowe i prawne..., s. 274.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 515; Dz.U. z 2005 r., nr 11, poz. 89 i nr 160, poz. 1342.

<sup>18</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. MP z 2004 r., nr 12, poz. 182; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu. MP z 2004 r., nr 18, poz. 302.

mentu) jest przejawem poszanowania autonomii organizacyjnej organów władzy ustawodawczej wyrażonej w art. 112 i 124 Konstytucji RP<sup>19</sup>.

Skonstatujmy, że poglądy doktryny na temat charakteru funkcji, która służy za podstaw realizacji udziału parlamentu w zakresie stanowienia prawa wspólnotowego, były podzielone. Podstawowym przesłanką dyskursu na ten temat stwarzało twierdzenie, że współuczestnictwo organów państwowych we wpływie na stanowienie prawa wspólnotowego, w tym parlamentu i rzędu, pozostaje poza regulacją konstytucyjną, co stanowi może przedmiot dyskusji naukowej, z której nie wynikają jednak wnioski mające wartość normatywną *per se*. Wojciech Sokolewicz twierdzi, że najwłaściwsze byłoby stanowisko, zgodnie z którym „nowe kompetencje parlamentu związane z członkostwem Polski w UE mieszczą się w jego funkcji kontrolnej, rozumianej jednak szerzej, niż przywykliśmy do czyni”<sup>20</sup>. Pojawiały się propozycje opowiadające się za wyodrębnieniem osobnej, „europejskiej” funkcji parlamentu<sup>21</sup>. Uwzględnienie dyrektywy przychylniej interpretacji zarówno norm konstytucji, jak i prawa wewnętrznego<sup>22</sup> in toto w sprawie zasad tworzenia prawa wspólnotowego nie usuwało jednak wątpliwości, czy wydawanie „uwzględnień i wyłączeń” (mających cechy władczego działania) przez organy parlamentu może na zmieścić się w funkcji kontrolnej i czy wykonywanie szeroko pojmowanej funkcji kontrolnej nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władzy<sup>23</sup>.

Sprawa braku konstytucyjności jednego z przepisów ustawy z dnia

11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (jej art. 9 w zakresie, w jakim pomijał on obowiązek zasięgnięcia opinii organu władczego na podstawie regulaminu Senatu, jako niezgodnego z art. 10, ust. 2 i art. 95, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) była przedmiotem rozpoznania przed Trybunałem Konstytucyjnym i stworzyła Trybunałowi możliwość wypowiedzi na temat rodzaju funkcji, w ramach której parlament uczestniczy we wspólnotowej działalności prawotwórczej<sup>24</sup>. Try-

<sup>19</sup> Por. C. Mik, B. Pawłowski, Ustawa o współpracy... s. 254 oraz M. Fedorowicz, Ustawa po akcesji Polski..., s. 277.

<sup>20</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...* [w:] *Polska w Unii...*, s. 73.

<sup>21</sup> Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu..., s. 351.

<sup>22</sup> Trybunał Konstytucyjny w niektórych orzeczeniach wypowiadał się za potrzebę wykładni obowiązujących ustaw z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady „przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” (por. wyrok z dnia 31.5.2004, sygn. akt K 15/04), za „zasadę interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu europejskiemu” (por. wyrok z dnia 21.4.2004, sygn. akt K 33/03) oraz za „zasadę wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej” (por. wyrok z dnia 12.01.2005 r. sygn. akt K 24/04).

<sup>23</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...* [w:] *Polska w Unii...*, s. 73 i n.

<sup>24</sup> Art. 9 wymienionej ustawy był zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę senatorów jako niezgodny z Konstytucją RP, ponieważ nie przewidywał w toku opiniowania stanowiska Rady Ministrów



bunał przede wszystkim stwierdził, że „skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii będą obowiązywały na obszarze Polski po czym ci bezpo-  
rednio, po czym ci za po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implemen-  
tacyjnych, to wyrażenie przez opinię o projektach aktów prawnych Unii  
staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego.  
Dzięki owemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pe-  
wien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Jednocześnie party-  
cypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego  
jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat  
organów Unii Europejskiej”<sup>25</sup>. W świetle powyższych uwag Trybunał sformu-  
łował wniosek mówiący o tym, że w sytuacji, jaka nastąpiła po przyst-  
pieniu Polski do UE „wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym za-  
kresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko po redniego  
wpływu na treść aktów prawa unijnego”<sup>26</sup>. W związku z powyższym Trybu-  
nał uznał, że opinia w sprawie prawa wspólnotowego jest przejawem sprawo-  
wania przez parlament funkcji ustawodawczej, a tym samym nie stanowi  
rodzaju kontroli i „ich wydawanie nie jest wykonywaniem funkcji kontrol-  
nej”<sup>27</sup>. Wydaje się jednak konieczne spostrzeżenie, że na podstawie przepi-  
sów ustawy mogą być wyrażane nie tylko opinie o aktach prawnych sensu  
stricto, lecz także o postępowaniu władzy wykonawczej (o stanowisku Rady  
Ministrów), czego nie można zakwalifikować jako funkcji ustawodawczej,  
ponieważ zbliża ona do funkcji kontrolnej”<sup>28</sup>.

---

w sprawie projektu aktu wspólnotowego, udziału właściwego organu Senatu. Trybunał Konstytucyjny  
procedurą w pełnym składzie wydał wyrok (przy trzech zdaniach odrębnych), orzekając o niezgodności  
art. 9 ustawy „w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podsta-  
wie regulaminu Senatu” Podstawą tego wyroku było stwierdzenie „niekontrolnego” charakteru opinii  
i w związku z tym równoprawności Sejmu i Senatu oraz ich organów w zakresie kompetencji ustawodaw-  
czych. Wyrok TK stworzył podstawę do nowelizacji ustawy w 2005 r. i przyznania Sejmowi i Senatowi  
oraz ich organom kompetencji do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych Unii Europejskiej.

<sup>25</sup> Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r. sygn. akt K 24/04, [w:] *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne...*, s. 278.

<sup>26</sup> Rozwijając stanowisko w tej sprawie, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z faktu przekazania „cz-  
ci kompetencji prawodawczych instytucjom Wspólnot Europejskich nie wynika jednak, iż polski parla-  
ment - w tym Senat - mógłby i powinien utracić wszelki wpływ na materię przekazaną, a tym samym,  
że powinien on, w zakresie przekazanych kompetencji, zrezygnować z odgrywania roli przedstawiciela  
Narodu uczestniczącego - choćby w ograniczonym stopniu - w kreowaniu prawa wspólnotowego”. TK  
uznał to, że powierzenie „organom Wspólnot Europejskich kompetencji w zakresie tworzenia prawa”  
nie może być rozumiane „jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy państwa ich prero-  
gatyw prawotwórczych, które ulegają jedynie modyfikacji i wyrażeniu w innej formie. W tym zakresie  
w pełni aktualny pozostaje jednak nakaz respektowania podstawowej zasady podziału władzy i konsty-  
tucyjnie określonej pozycji każdego z organów”. Ibidem, s. 281.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 279.

<sup>28</sup> Zdaniem E. Ł. towskiej, kompetencja realizowana na podstawie przepisów ustawy nie jest czystą kom-  
petencją ustawodawczą, „w najlepszym razie ma charakter mieszany, obejmujący funkcje kontrolne”. Zda-  
nie odrębne sędzi TK Ewy Ł. towskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.01.2005 r., sygn.  
akt K 24/04, [w:] *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne...*, s. 285. Zauważmy też, że w art. 125a, ust. 4 Regula-

W związku z treścią wyroku TK trzeba zwrócić uwagę zwłaszcza na to, że Trybunał nie zakwestionował wykreowanego przez przepisy ustawy krajowego systemu wywierania wpływu na akty prawa wspólnotowego oraz, że przypisał tę działalność do funkcji ustawodawczej parlamentu. Nie można jednak zapominać o tym, że ustawa (kooperacyjna) ma do wypełnienia kilka zadań i tylko jedno z nich dotyczy wywierania wpływu na akty prawa wspólnotowego. Jeśli przepisy ustawy są analizowane z punktu widzenia obowiązków informacyjnych Rady Ministrów, to należy dostrzec, że dostarczanie Sejmowi i Senatowi różnego rodzaju danych przez rząd służy tylko bezpośrednio wpływaniu na prawo wspólnotowe, ale służy też zorientowaniu władzy ustawodawczej w kwestiach strategii prawotwórczej (w związku z celami integracji) i podziałem kompetencji między Wspólnoty (Unia) a państwa członkowskie (art. 3-5), zorientowaniu o realizowaniu zamierzeń instytucji wspólnotowych, które nie są bezpośrednio związane z tworzeniem prawa wtórnego (np. umowy międzynarodowe - art. 7), zorientowaniu o stanowisku zajmowanym przez rząd w związku ze stanowionym przez Wspólnoty prawem, co wyraźnie może być przydatne do kontrolowania władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą (art. 6, ust. 1, p. 2, ust. 2, p. 1-2; art. 8, ust. 1; art. 9, ust. 1-2; art. 9a, ust. 1). Uzyskiwanie orientacji o zamiarach rządu w zakresie obsady niektórych stanowisk w Unii Europejskiej (art. 13, ust. 1) może być wykorzystywane zarówno do kontrolowania władzy wykonawczej, jak i do wpływania na decyzje kreacyjne rządu. Ponieważ zakres zadań unormowanych przez przepisy ustawy znacznie wykracza poza problematykę prawotwórczą, pominiemy kwestie, które nie mają z nią bezpośrednio związku.

Podstaw do wykonywania przez Sejm i Senat działalności opiniodawczej w zakresie wpływania na akty prawa wspólnotowego - zgodnie z postanowieniami ustawy - stanowi zatem informacje, dokumenty i akty prawne przekazywane obu izbom przez Radę Ministrów. Obowiązek przekazywania informacji, ich rodzaje i zakres, a także postępowanie podmiotów kooperujących (Sejmu, Senatu i ich organów pomocniczych oraz Rady Ministrów) zostały unormowane w artykułach 4-9a.

Rekapitulując przedstawione rozważania, niezbyt wydaje się stwierdzenie, że po przystąpieniu Polski do UE parlament może nadal swobodnie uchylać ustawy, których przedmiot unormowania nie jest objęty współpracą wspólnotową, jednak treść tych ustaw powinna być wcześniej skonfrontowana z zasadami, celami i interesami Wspólnot po to, aby zapewnić zgodność interesów narodowych z interesami wspólnotowymi (zgodnie z zasad

---

minu Sejmu postanowiono, i Sejm, podejmując uchwałę o przyjęciu lub odrzuceniu informacji Rady Ministrów, może zawrzeć w niej ocenę informacji. Ibidem., s. 260.

„lojalnościowy” wyrażony w art. 10 TUE)<sup>29</sup>. Z faktu przystąpienia Polski do UE i wyłączenia z zakresu regulacji prawa wewnętrznego niektórych materii wynika obowiązek - w drodze stanowienia ustaw - implementacji dyrektyw oraz w niektórych wypadkach wdrożenia do krajowego porządku prawnego rozporządzeń (w drodze uchwalenia ustaw). Wymieniony rodzaj działalności ustawodawczej nie jest pozbawiony cech samodzielności co do wyboru sposobu uregulowania, jednakże - zwłaszcza w przypadku dyrektyw - stwarza pewne ograniczenia wynikające z ustalonych na poziomie wspólnotowym celów współpracy. Ustawodawca jest zatem zobowiązany do podjęcia starań, aby ustawy realizujące prawo Unii Europejskiej zapewniały skuteczność wykonywania go w wewnętrznym porządku prawnym. Po przystąpieniu Polski do UE parlament w miejsce uszczupionej kompetencji ustawodawczej uzyskał możliwość pośredniego wpływu - za pośrednictwem Rady Ministrów - na stanowione przez właściwe instytucje Wspólnot (Unii) prawo wtórne. Ów wpływ nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Podlega on ograniczeniom ze strony Rady Ministrów, która ma kompetencje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146, ust. 1 Konstytucji RP) oraz ograniczeniom wynikającym z faktu, że prawo wtórne jest tworzone przez instytucje wspólnotowe, które zajmują się zarówno interesami narodowymi reprezentowanymi przez rząd państwa członkowskich, jak i interesami ogółu państw członkowskich. Konstytucja RP nie przewidziała regulacji udziału parlamentu we wpływowaniu na stanowienie prawa wspólnotowego. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej - która w pewnym stopniu umożliwiła parlamentowi wpływanie na stanowienie prawa wspólnotowego - jest substytutem rozwiązań, które powinny mieć rangę regulacji konstytucyjnych.

O ile poprzednio skupialiśmy uwagę na formalnoprawnych zagadnieniach stwarzających możliwość uczestniczenia organów ustawodawczych w tworzeniu prawa wspólnotowego, to obecnie rozważania wymagają zakresu mate-

---

<sup>29</sup> Według opinii wyrażonych w doktrynie, zasada „lojalnościowa” nie ma jednak zastosowania do obszaru objętego współpracą unijną mającą charakter międzywładzy. Nadaje bowiem postanowienie Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nie zawiera norm wskazujących explicite na potrzeby podejmowania przez państwa członkowskie środków mających na celu wykonanie zobowiązań wynikających z TUE, podobnych do tych, które zostały sformułowane w art. 10 TWE. Należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń (z dnia 27.04.2005 r., sygn. akt P 1/05), dopatrywał się pewnych podobieństw między zobowiązaniami państw członkowskich, wynikającymi z zasad ustalonych w ramach I filaru a zobowiązaniami wynikającymi z zasad określonych w ramach III filaru. Zdaniem TK pewne podobieństwo wyraża się w tym, że art. 34, ust. 2, lit. b TUE nakazuje państwu członkowskim (w odniesieniu do decyzji ramowych) podjąć działania w celu osiągnięcia rezultatu zakładanego przez wymieniony rodzaj instrumentu. Por. Konstytucyjno-ustrojowe i prawne..., s. 476. Powyższy pogląd może być jednakże kwestionowany, zwłaszcza na różnicę charakteru istniejącej między dyrektywami a decyzjami ramowymi oraz biorąc pod uwagę fakt, że TUE wyrażnie wyklucza skutek bezpośredniej decyzji ramowych.

rialnoprawnej problematyki owego uczestnictwa organów ustawodawczych. Na wst pie przypomnijmy, e postanowienia prawa pierwotnego (traktatowego) nie przyznaj parlamentom krajowym kompetencji w zakresie ustalania materii podlegaj cych normowaniu przez instytucjewspólnotowe. Traktaty zalo ycielskie (TWE i TEWEA) milcz w sprawie inicjowania przez rz dy pa stw członkowskich aktów które z punktu widzenia materialnoprawnego bylyby wyrazem ich zdolno ci do samodzielnej aktywno ci prawotwórczej na szczelbu wspólnotowym.

Art. 250 TWE reguluje procedur wydawania aktu prawnego przez Rad Unii na wniosek Komisji Europejskiej. W art. 251 TWE unormowana została procedura rozpatrywania projektów Komisji Europejskiej przedstawianych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Z kolei w art. 252 TWE uregulowana została procedura uchwalania przez Rad (wi kszo ci kwalifikowan ) wspólnych stanowisk na wniosek Komisji. W ka dym z wymienionych przypadków Rada i Parlament Europejski podejmuj działania prawotwórcze na wniosek Komisji, która chocia składa si obywateli pa stw członkowskich, to nie jest gremium przedstawicielskim tych pa stw<sup>30</sup>. Inicjatywy prawotwórcze Komisji Europejskiej nale y zatem rozumie jako wyraz ogólnego interesu Wspólnoty, nie za zbioru indywidualnych koncepcji prawodawczych poszczególnych pa stw. Twierdzenie, e Komisja dysponuje całkowit swobod decyzji co do podj cia pracy nad okre lonym aktem prawnym, jego tre ci i form , nale aby traktowa jako niecałkowicie uprawnione, zwa ywszy na to, e Komisja jest instytucj wykonuj c postanowienia traktatowe, jak i zobowi zan do wykonywania rodków przy j tych na ich podstawie. Komisja, realizuj c cele wspólnotowe, jest ponadto zobowi zana do cislej współpracy z Rad UE, Parlamentem i innymi instytucjami oraz organami Wspólnoty, które równie zajmuj si osi ganiem celów wspólnotowych<sup>31</sup>. Nale y natomiast odnotowa , e Komisja działa pod politycznym kierownictwem jej przewodniczego (art. 219 TWE), co powoduje, e w dziedzinie prawotwórstwa prowadzi okre lon polityk , okre laj c jej swobod działania i wybór decyzji, której jednak nie mo na a priori

---

<sup>10</sup> W art. 213, ust. 2 TWE (odpowiednio w art. 126, ust. 2 TEWEA) postanowiono, e Członkowie Komisji s w pełni niezale ni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty oraz, e Członkowie Komisji, „w wykonywaniu swych obowi zków’ nie zwracaj si o instrukcj ani ich me przyjmuj od adnego rz du lub jakiegokolwiek organu Powstrzymuj si od wszelkich czynno ci niezgodnych z charakterem ich funkcji Ka de Pa stwo Członkowskie zobowi zuje si szanowa t zasad i nie d y do wywierania wpływu na członków Komisji przy wykonywaniu przez nich zada ”.

<sup>31</sup> W art. 218 TWE postanowiono, e „Rada i Komisja konsultuj si wzajemnie i ustalaj za wspólnym porozumieniem metody współpracy”, a w art. 197 ustalono, e członkowie Komisji mog uczestniczy we wszystkich posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, na swoje danie musz by wysłuchani w imieniu Komisji. Na Komisji spoczywa obowi zek udzielenia ustnie lub pisemnie odpowiedzi na pytania zadane przez Parlament Europejski lub jego członków

uj w posta norm prawnych i za któr mo e ponosi odpowiedzialno ci przed Parlamentem Europejskim<sup>32</sup>.

Odpowiednim forum do formułowania - z punktu widzenia materialnoprawnego - interesów narodowych, jest Rada Unii Europejskiej składaj ca si z przedstawicieli szczebla ministerialnego ka dego pa stwa członkowskiego. Rada (na podstawie art. 202 TWE) jest bowiem organem, który zapewnia koordynację polityk (gospodarczych) pa stw członkowskich<sup>33</sup>, ma prawo podejmowania decyzji oraz powierzania Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnień do wykonywania norm, które Rada ustanawia. W składzie Rady mog powstać wi c decyzje dotycz ce planów prawodawczych Wspólnot, w których realizacji (jako organ wyposa ony w inicjatyw prawotwórcz ) zaangażowana mo e by Komisja Europejska. Rada mo e poleci Komisji zainicjowanie pracy w określonej dziedzinie i przedstawienie projektu aktu stanowi cego podstaw działania Wspólnoty<sup>34</sup>. Na forum Rady mog by przede wszystkim podejmowane decyzje w sprawie konkretnych aktów prawodawczych przedstawianych przez Komisję. W ka dej z procedur decyzyjnych członkowie Rady mog reprezentować zarówno interesy krajowe (w stopniu zgodnym z celami traktatowymi), jak te stanowiska wyrażaj ce interes Wspólnoty jako całości. Po osiągnięciu konsensusu decyzja w sprawie materii poddawanych legislacji staje si decyzją wspólną, która mo e by jeszcze modyfikowana zarówno w trybie opiniowania przez parlamenty krajowe, jak również w toku post powania prawotwórczego na szczeblu wspólnotowym (w zale no ci od rodzaju przewidzianej procedury na forum COREPER-u, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Komitetu Pojedynczego). Należy odnotować, e poprzez wybór materii poddanej legislacji przez Rad jako organ kolektywny i przeznaczony m.in. do uzgadniania stanowisk, pa stwa członkowskie uzyskuj wpływ na materialnoprawny zakres uregulowań wspólnotowych. W zwi zku z tym projekty legislacyjne (projekty aktów prawnych Unii Europejskiej) poddawane opiniowaniu przez parlament krajowy nie powinny by traktowane jako przejaw działalności wyłącznie zewnętrznej i wytwór instytucji wspólnotowych, lecz jako *sui generis* dobro powstałe z udziałem krajowych przedstawicieli władzy wykonawczej, mających swoją reprezentację w Radzie.

Je li forum Rady uznali my za miejsce, w którym w sposób wyrazisty mog by formułowane interesy krajowe w dziedzinie materii poddawanych legislacji wspólnotowej, to forum Parlamentu Europejskiego trudno byłoby traktować

---

<sup>32</sup>Procedur rozpatrywania wniosku o wotum nieufności przez Parlament Europejski reguluje art. 201 TWE.

<sup>33</sup> Odpowiednio w art. 115 TEWEA postanowiono, e Rada podejmuje wszelkie rodki należące do jej kompetencji w celu koordynacji działań pa stw członkowskich i Wspólnoty.

<sup>34</sup>Art 208 TWE w sposób dość enigmatyczny formułuje uprawnienia Rady w stosunku do Komisji, stwierdzając, e „Rada mo e za dać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za potrzebne dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji”

jako typowe miejsce służące do przedstawiania stanowisk krajowych. Kompetencje Parlamentu mają bowiem głównie charakter opiniodawczy i konsultacyjny<sup>35</sup>. Nie można natomiast pominąć okoliczności, że Parlament Europejski nie jest forum, na którym wyrażane są interesy narodowe. Wprowadzenie art. 189 TWE podkreśla, że Parlament Europejski złożył jest „z przedstawicieli narodów państw zgromadzonych we Wspólnocie”, jednak art. 191 TWE akcentuje rolę partii politycznych na poziomie europejskim jako czynnika „kształtowania wiadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”. Na podstawie praktyki można stwierdzić, że dominującym sposobem zorganizowania przedstawicieli do Parlamentu jest tworzenie klubów reprezentujących zbliżone interesy społeczne i polityczne i ich publiczne artykułowanie. Nie istnieje zatem w Parlamencie przedstawicielstwa narodów i państw, ale przedstawicielstwa partii politycznych. Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego na podstawie reprezentacji interesów społeczno-politycznych nie stanowi przeszkody, aby na tym forum były wyrażane interesy narodów i państw członkowskich. Jednakże gdy zajmujemy się głównie promowaniem projektów prawa wtórnego, które regulowałyby określone materie, to należy podkreślić fakt, że Parlament Europejski (czym odróżnia się od parlamentów krajowych) nie dysponuje prawem inicjatywy prawodawczej. W dziedzinie prawa wspólnotowego prawo inicjatywy prawodawczej przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej<sup>36</sup>. Parlament Europejski natomiast może (na podstawie art. 192 TWE, drugi akapit), stanowić wiążące głosy swoich członków, „dalej od Komisji przedłożyć wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt wspólnotowy jest niezbędnym w celu wykonania niniejszego Traktatu”. Powyższe uprawnienie Parlamentu Europejskiego może być traktowane jako rodzaj zastępczy w zakresie braku bezpośrednio inicjatywy prawodawczej, inspirowany do działania prawotwórczego Komisji Europejskiej.

Szczególnie formy działania powodują ewentualny skutek legislacyjny może być skarga do Trybunału Sprawiedliwości Państw członkowskich (i instytucjom Wspólnoty), w trybie przewidzianym w art. 232 TWE<sup>37</sup>, przy-

---

<sup>35</sup> Opinia Parlamentu ma znaczenie z punktu widzenia procesu legislacyjnego, ponieważ brak opinii może stanowić podstawę do unieważnienia podjętego przez Radę aktu, przez ETS. Należy jednak odnotować, że wymagalność opinii nie oznacza związania decyzji Rady stanowiskiem Parlamentu. Rada może przejawiać pewną swobodę działania, z uwzględnieniem procedur przewidzianych w art. 251 i 252 TWE. Uprawnienia Parlamentu w zakresie współdecydowania i współpracy, określone w art. 251 i 252 TWE, mogłyby być uznane jako zbliżone do instytucji weta stosowanej wobec decyzji Rady.

<sup>36</sup> W postanowieniach TWE brak jest normy odrębnie i szczegółowo regulującej wyłącznie inicjatywę prawodawczą Komisji, uprawnienie to wynika natomiast z przepisów normujących w szczególności powołania prawotwórczego przez Radę na wniosek Komisji Europejskiej.

<sup>37</sup> Według akapitu drugiego, art. 232, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja została uprzednio wezwana do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja nie zajęła stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu następujących dwóch miesięcy.

śluguje prawo wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku, gdy z naruszeniem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Parlament Europejski, Rada lub Komisja zaniechają działania. Skarga ma na celu stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości istnienia tego naruszenia. Zaniechanie działania powinno być rozumiane szeroko i swoim zakresem może obejmować również brak decyzji legislacyjnej. Wiadomo o tym treści artykułu trzeciego, art. 232 przewidującego explicite możliwość wniesienia sprawy do TS przez inne niż poprzednio wymienione podmioty (każda osoba fizyczna i prawna) z zarzutem obejmującym zaniechanie wydania przez jedną z instytucji Wspólnoty aktu prawnego. Wyjątkowo wymienionej formy działania polega na tym, że jej bezpośrednim celem nie jest osiągnięcie efektu legislacyjnego przewidzianego w TWE, ale urzeczywistnienie funkcji kontrolnych, które mogą być sprawowane przez państwa członkowskie i inne podmioty nad działalność instytucji właściwych w sprawie prawodawstwa. W tym sensie efekt legislacyjny zgodny z postanowieniami traktatowymi może być osiągnięty w rezultacie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego istnienie naruszenia Traktatu.

W niektórych przypadkach, cielenionych w art. 115 TWE, państwa członkowskie (przez co należy rozumieć uprawnienie adresowane do władzy wykonawczej państw członkowskich) mogą dać od Komisji Europejskiej sformułowania zalecenia lub wniosku. Komisja ma obowiązek bezwzględnego rozpatrzenia tego dania i przedstawienia konkluzji Radzie UE. Z dyspozycji art. 115 bezpośrednio nie wynika, aby jego realizacja obligatoryjnie doprowadzała do powstania konkretnego aktu prawnego. Można natomiast twierdzić, że owo postanowienie w okolicznościach może stać się instrumentem wpływającym przez państwa członkowskie na Komisję i Radę, celem uregulowania niektórych spraw z dziedziny polityki gospodarczej i pieniężnej.

Powyższe uwagi uwiadamiają nam fakt, że parlamenty krajowe, w tym także polski, podejmując procedurę opiniowania projektów prawa wtórnego (i w ten sposób współtworząc to prawo) nie mają wpływu na inicjowanie pod względem materialnoprawnym aktów prawa wspólnotowego, ale ustosunkowują się do projektów powstałych na szczeblu Unii Europejskiej. Wymieniona okoliczność wskazuje na istotną różnicę w zakresie kompetencji parlamentu krajowego wykonywanej jako kompetencja wyłączna w stosunku do kompetencji, którą określamy jako współdzieloną w tworzeniu prawa wspólnotowego. W zakresie kompetencji wyłącznej, nieobjętej współpracą wspólnotową, parlament krajowy jako jeden z podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej bezpośrednio oddziałuje na wybór i konkretyzację materii projektów aktów prawnych. Uchwalając ustawę, Sejm (z udziałem Senatu) ostatecznie ustala materialną treść aktu ustawodawczego. W toku

współdziałaniu w tworzeniu prawa wspólnotowego parlament krajowy nie ma wpływu na wybór materii projektów aktów prawa wspólnotowego. Procedura opiniowania projektu aktu prawa wtórnego dotyczy bowiem gotowego projektu obejmującego konkretną materię, powstałego na szczeblu Unii Europejskiej. Parlament krajowy nie ma tej bezpodległej kompetencji w zakresie dokonywania zmiany w treści projektu aktu prawa wtórnego. Wyrażając swoją opinię o projekcie, parlament krajowy może wpływać na jego modyfikację jedynie w sposób pośredni, rekomendując wniesienie odpowiednich zmian przez przedstawicieli władzy wykonawczej, uczestniczących w procedurze podejmowania decyzji w Radzie UE.

W świetle poprzednich wypowiedzi nie ma wątpliwości, że współdziałanie parlamentu w tworzeniu prawa wspólnotowego urzeczywistniane jest zasadniczo w formie opinii formułowanych przez właściwe organy Sejmu i Senatu wobec projektów aktów prawa wspólnotowego<sup>38</sup>. W związku z tym, warte rozważenia jest kwestia charakteru tych opinii. W szczególności chodzi o to, czy opinie mają ograniczać się do wyrażenia w nich stosunku do treści projektów aktów prawa wspólnotowego i w związku z tym mogą negocjować zawarte w nich rozwiązania prawne, sugerować inne rozwiązania (np. bardziej spójne z interesem narodowym), czy te powinny ograniczać się po prostu do akceptacji projektu albo do niewyrażenia o nim zastrzeżeń<sup>39</sup>. Rozszerzając wątpliwości w sprawie charakteru wymienionych opinii, należy przypomnieć, że poprzednio zwracaliśmy uwagę na to, iż wypowiedzi organów Sejmu i Senatu zawarte w opiniach o projektach aktów prawa wspólnotowego oraz w opiniach o stanowiskach Rady Ministrów w sprawie postępowania prawotwórczego na szczeblu Wspólnoty, mogą mieć pod względem formalnym cechy działalności kontrolnej wobec rządu. Obecnie, zajmując się materialną stroną opiniowanych projektów aktów prawa wspólnotowego, zasadne wydaje się pytanie, czy i w jakim stopniu w działalności opiniodawczej organów Sejmu i Senatu zawarte mogą być w tym kontroli z punktu widzenia wewnętrznego porządku prawnego i z punktu widzenia prawa pierwotnego.

Jeżeli przyjmiemy za aksjomat, że kompetencja w zakresie współdziałania organów Sejmu i Senatu w tworzeniu prawa wspólnotowego polega na wyrażeniu stosunku do projektów powstałych na szczeblu Unii Europejskiej, to w konsekwencji należy zauważyć, że zakres proponowanych zmian nie może doprowadzić do gruntownej przebudowy charakteru projektowanego aktu,

---

<sup>38</sup> Innym, jednakże jak się zdaje mniej efektywną formą wpływania przez parlament na treść prawa wspólnotowego, jest współpraca parlamentów państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego w ramach wspomnianej poprzednio konferencji COSAC.

<sup>39</sup> Przypomnijmy, że zgodnie z art. 6, ust. 5 niewyrażenie opinii w terminach, o których mowa w przepisach Ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem, uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.



ponieważ oznaczałoby to de facto zrealizowanie inicjatywy prawodawczej, do której parlament krajowy nie ma upoważnienia. Natomiast z faktu, że przedmiotem działalności opiniodawczej organów Sejmu i Senatu nie jest uchwalony akt prawny, ale jego projekt, można wywnioskować, że zadaniem tych organów może być nie tylko wyrażenie zgody na treść projektu lub nieskorzystanie z prawa do zaopiniowania, lecz także wydanie o nim oceny sugerujących dokonanie określonych zmian. Powyższy pogląd nie ma jednak odzwierciedlenia w prawie wspólnotowym i w prawie krajowym (zwłaszcza w Konstytucji RP), co sprawia, że nie ma on charakteru normatywnego, ale ma cechy doktrynalne. Dostrzegając brak wyrażonych unormowań w sprawie zakresu opinii wyrażanych o aktach prawnych, posiada niezbędne wydaje się wnioskować, że fragmenty uregulowań, które mogłyby być przydatne do określenia zakresu i treści opinii organów Sejmu i Senatu.

Jak już powiedzieliśmy, prawo pierwotne nie zawiera regulacji ustalających kompetencje i zakres działalności opiniodawczej parlamentów krajowych. Sfera działania władzy ustawodawczej pozostaje bowiem wewnątrz prerogatyw państwa. Z postanowień prawa pierwotnego nie wynikają zatem wzorce postępowania z projektami aktów wspólnotowych, mogące określać charakter działalności opiniodawczej wykonywanej przez krajowe władze ustawodawcze. Współuczestnictwo Polski w tworzeniu prawa UE, jego charakter i formy jak dotychczas pozostają także poza regulacją konstytucyjną<sup>40</sup>. W rozważaniach na temat materialnej strony opinii organów wewnętrznych parlamentu o projektach aktów prawnych UE, uwzględnienia wymaga przede wszystkim cel, jakiemu mają one służyć. Konstatacja mówi o tym, że po przystąpieniu do UE parlamenty państw członkowskich tracą część swoich kompetencji ustawodawczych na rzecz aktywności prawotwórczej instytucji wspólnotowych, jest wielokrotnie powtarzana w literaturze. Z tego punktu widzenia można udzielić organów parlamentu we wpływanie na prawo wspólnotowe można uznać za rodzaj substytutu działalności ustawodawczej. Prawo krajowe jest stanowione bezpośrednio przez Sejm i Senat. Wpływ na prawo wspólnotowe może być urzeczywistniany pośrednio, odbywa się w formie wyrażania opinii o projektach aktów prawa wspólnotowego kierowanych do Rady Ministrów. W ten sposób owe opinie stają się głównym narzędziem wpływania na rzeczą, którego przedstawiciel w Radzie UE, uwzględniając treść opinii organów parlamentu, zajmuje określone stanowisko w stadium decyzyjnym tworzenia prawa wspólnotowego.

Celem działalności opiniodawczej organów parlamentu jest zatem pośrednie wpływanie na prawo wspólnotowe. Poprzednia wypowiedź, mówi o opiniach jako *sui generis* substytucie działalności ustawodawczej, powinna

---

<sup>40</sup> W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...*, op. cit., s. 72.

by u ci lona. Pogl d, według którego działalno opiniodawcza organów parlamentu mo e zast powa działalno ustawodawcz , byłby ra co nieuprawniony. Ustawy powstaj jako rezultat wspólnej działalno ci decyzyjnej Sejmu i Senatu. Z norm konstytucji wynika obowi zek regulacji w drodze ustawy niektórych materii, jednak e oprócz przypadków wymienionych explicite, ustawodawca nie jest zwi zany nakazem do ustawowego regulowania określonych kategorii spraw<sup>41</sup>. Po wst pieniu Polskido Unii Europejskiej nieograniczono zakresu przedmiotowego materii ustawowej uległa zmianie. Po tym okresie ustaw nie mog bowiem by regulowane materie obj te kompetencj powierzon Wspólnocie. Oznacza to, e w pozostałym zakresie nieobj tym t kompetencj parlament dysponuje swobod regulowania wybranych przez siebie materii i spraw przewidzianych do uregulowania ustawowego w konstytucji. W tym sensie status i znaczenie ustawy jako aktu przeznaczonego do normowania spraw szczególnie wa nych nie uległ zmianie. Z tym jednak (czego normy konstytucji nie przewiduj <sup>42</sup>), e po przyst pieniu Polski do Unii Europejskiej powstai obowi zek wykonywania prawa wspólnotowego, którego realizacja wymaga uchwalenia odpowiednich ustaw. Przeznaczeniem tego rodzaju ustaw jest dostosowanie prawa polskiego do b d cych w mocy aktów prawa wspólnotowego. Ustawy nadal s ródlami powszechnie obowijz - cego prawa uchwalanymi w szczególnej procedurze parlamentarnej z udziałem obu jego izb, stanowi cych przedstawicielstwo narodu (suwerena), zajmuj cymi w konstytucyjnej hierarchii ródeł prawa naczelnie miejsce po ustawie zasadniczej. W tym kontek cie zauwa my, e Konstytucja RP nie wymienia opinii (o których mówimy), jako formy aktu prawnego, nie okre la ich materii, ani nie wymienia trybu ich powstawania. Opinie - co wynika z ich przeznaczenia (maj swoj tre ci oddziaływa przez przedstawicieli rz du RP w Radzie

---

<sup>41</sup> Według linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca dysponuje swobod legislacyjn , co jednak e oznacza, e mo e on działa w granicach wyznaczonych przez konstytucyjne normy, zasady i warto ci, konstytucyjne wolno ci obywateli, a tak e przez zobowizania pa stwa zawarte w umowach mi dzynarodowych (por. np. orzeczenie TK z 11.02.1992 - sygn. akt K. 14/91 i orzeczenie z 21.11.1995 - sygn. K. akt 12/95). Na przykład w orzeczeniu z dnia 9.01.1996 (sygn. akt K. 18/95) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, e stanowienie prawa nale y do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w okrelaniu tre ci prawa, granice za tej swobody s zawarte w normach konstytucyjnych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny przypomniał, e w jego orzecznictwie wyra ony był pogl d, e ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadaj cego załonym celom politycznym i gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny stan ł te na stanowisku, e ocena celowoci przedsiwzi ustawodawczych nale y do parlamentu jako organizacji reprezentacji narodu (por. orzeczenie z 2.11.1994 - sygn. akt. K. 6/94), za za wybór właciwych celów działania parlament ponosi odpowiedzialno przed swoim elektoratem (tak w orzeczeniu z dnia 12.01.1995 (sygn. akt K. 12/94).

<sup>42</sup> jak zauwa a Marzena Laskowska, konstytucja nie wyró nia sporód ustaw odr bnej kategorii ustaw do stosowuj cych prawo polskie do prawa wspólnotowego (nazywanych ustawami implementacyjnymi). Nie przewiduje te adnych odr bno ci w dotycz cym ich post powaniu ustawodawczym. Por. M. Laskowska, Parlamentarne procedury post powania..., s. 142. Wyj tki od zasad konstytucyjnych wobec ustaw wyko - nuj cych prawo Unii Europejskiej znalazły odzwierciedlenie w art. 11 Ustawy z dnia 11.03.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem, poprzednio ju cytowanej.

UE na treść stanowiącego prawa wspólnotowego) - nie są aktami wewnętrznymi parlamentu, skoro ich adresatem jest Rada Ministrów. Wyrażają więc stanowisko organów wewnętrznych - Sejmu i Senatu. Zarówno opinia - o projekcie aktu prawnego UE - Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu, jak i opinia w tej samej sprawie Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu powstają w drodze uchwał podejmowanych przez te organy. Wymienione opinie nie wyrażają więc stanowiska Sejmu lub Senatu, ale członków poszczególnych komisji. Nie można zatem twierdzić, że powstają one w drodze procedury podobnej do tej, która przewidziana jest dla ustaw, i mogłyby uważane za wyraz stanowiska przedstawicieli narodu. Pozycja prawna opinii jest niedookreślona, jakkolwiek nie można a priori odmówić znaczenia prawnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że opinia wydana przez komisję właściwą do spraw UE Sejmu powinna (na podstawie art. 10, ust. 1 Ustawy z dnia 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem) stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów w sprawie projektu aktu prawnego UE. Możliwość uchwalania opinii przewiduje Regulamin Sejmu (art. 148c ust. 1) i Regulamin Senatu (art. 67b) oraz wymieniona Ustawa z dnia 11.3.2004 r. (art. 6, ust. 3 i art. 10, ust. 1). Niewątpliwie opinie organów Sejmu i Senatu nie są konstytucyjnymi rodzajami prawa, jednakże są instrumentami mającymi znaczenie prawne w zakresie kształtowania stanowiska Rady Ministrów wobec określonego projektu aktu prawnego UE. Dodajmy, że opinie ze względu na swój charakter nie podlegają procedurze promulgacji. Pozostają na gruncie wyodrębnienia dystynkcji między działalnością ustawodawczą i opiniodawczą organów parlamentu w sprawie projektów prawa UE, zauważmy, że w porównaniu z samodzielnie działającą ustawodawczą, która manifestuje się swobodą wyboru materii poddanej legislacji, materia wyrażanych opinii zdeterminowana jest treścią projektów aktów prawnych UE, uprzednio rozpatrywanych przez instytucje wspólnotowe (z udziałem przedstawicieli Rady Ministrów), a następnie przedkładanych organom wewnętrznym parlamentu do zaopiniowania.

Sejm i Senat, korzystając z przywileju autonomii, ustaliły w swoich regulaminach ogólne zasady postępowania z projektami aktów prawa wspólnotowego. W art. 148c, ust. 1 Regulaminu Sejmu zawarte są lakonicznie brzmiące dyspozycje, z których wynika, że Komisja do spraw Unii Europejskiej może uchwalić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej (a także opinię w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej). W ustępie drugim wymienionego przepisu zawarta została dyspozycja, zgodnie z którą data wyrażonych przez Komisję opinii zawiera stanowisko Komisji w postaci akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisji przysługuje ponadto prawo sformułowania w opinii zalecenia dla Rady Ministrów. W art. 67b Regulaminu Senatu ustalono możliwość

UE na tre stanowionego prawa wspólnotowego) - nie s aktami wewn trznymi parlamentu, skoro ich adresatem jest Rada Ministrów. Wyra aj wi c stanowisko organów wewn trznych - Sejmu i Senatu. Zarówno opinia - o projekcie aktu prawnego UE - Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu, jak i opinia w tej samej sprawie Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu powstaj w drodze uchwał podejmowanych przez te organy. Wymienione opinie nie wyra aj wi c stanowiska Sejmu lub Senatu, ale członków poszczególnych komisji. Nie mo na zatem twierdzi , e powstaj one w drodze procedury podobnej do tej, która przewidziana jest dla ustaw, i mog by uwa ane za wyraz stanowiska przedstawicieli narodu. Pozycja prawna opinii jest niedookre lona, jakkolwiek nie mo na im a priori odmówi znaczenia prawnego, zwłaszcza bior c pod uwag fakt, e opinia wydana przez komisj wla ciw do spraw UE Sejmu powinna (na podstawie art. 10, ust. 1 Ustawy z dnia 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem) stanowi podstaw stanowiska Rady Ministrów w sprawie projektu aktu prawnego UE. Mo liwo uchwalania opinii przewiduje Regulamin Sejmu (art. 148c ust. 1) i Regulamin Senatu (art. 67b) oraz wymieniona Ustawa z dnia 11.3.2004 r. (art. 6, ust. 3 i art. 10, ust. 1). Niew tpliwie opinie organów Sejmu i Senatu nie s konstytucyjnymi ródlami prawa, jednak e s instrumentami maj cymi znaczenie prawne w zakresie kształtowania stanowiska Rady Ministrów wobec okrelonego projektu aktu prawnego UE. Dodajmy, e opinie ze wzgl du na swój charakter nie podlegaj procedurze promulgacji. Pozostaj c na gruncie wyodr bnienia dystynkcji mi dzy działalno ci ustawodawcz i opiniodawcz organów parlamentu w sprawie projektów prawa UE, zauwa my, e w porównaniu z samodzielni działalno ci ustawodawcz , która manifestuje si swobod wyboru materii poddanej legislacji, materia wyra anych opinii zdeterminowana jest tre ci projektów aktów prawnych UE, uprzednio rozpatrywanych przez instytucje wspólnotowe (z udziałem przedstawicieli Rady Ministrów), a nast pnie przedkładanych organom wewn trznym parlamentu do zaopiniowania.

Sejm i Senat, korzystaj c z przywileju autonomii, ustaliły w swoich regulaminach ogólne zasady post powania z projektami aktów prawa wspólnotowego. W art. 148c, ust. 1 Regulaminu Sejmu zawarte s lakonicznie brzmi ce dyspozycje, z których wynika, e Komisja do spraw Unii Europejskiej mo e uchwali opini o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej (a tak e opini w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zaj podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej). W ust pie drugim wymienionego przepisu zawarta została dyspozycja, zgodnie z któr ka da z wyra anych przez Komisj opinii zawiera stanowisko Komisji w postaci akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisji przysługuje ponadto prawo sformułowania w opinii zalecenia dla Rady Ministrów. W art. 67b Regulaminu Senatu ustalono jedynie mo liwo

---

uchwalenia przez Komisję do spraw Unii Europejskiej opinii o projekcie aktu prawnego UE, bez precyzowania treści i formy opinii.

Wziwszy pod uwagę treść unormowań regulaminowych (Sejmu i Senatu), można stwierdzić, że komisje do spraw UE parlamentu w sprawie opinii o projektach aktów prawnych UE nie są związane szczegółowymi nakazami i zakazami. Przede wszystkim należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że adresatem opinii wyrażanych przez te organy jest Rada Ministrów, z czego wynika, że szczególnie rolę w zapewnieniu efektywności wpływu - w postaci opinii - na treść aktów prawa UE, mają te organy tworzące te opinie, ale ciało po redniczące, jakim jest właściwie Rada Ministrów. Do niej bowiem kierowane są opinie o projektach aktów UE i o stanowiskach, jakie Rada Ministrów ma zamiar zajęć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, i w związku z tym od Rady Ministrów będzie zależało, w jaki sposób będą wykorzystane opinie organów Sejmu. Regulamin Sejmu bardziej szczegółowo niż Regulamin Senatu ustala treść wyrażanych opinii, ale różnica dotyczy tylko opinii o projekcie stanowiska Rady Ministrów, jakie ma ona zamiar zajęć podczas rozpatrywania projektu w Radzie UE. Z dyspozycji art. 148c Regulaminu Sejmu wynika bowiem, że Komisja do spraw Unii Europejskiej Sejmu może nie tylko zaakceptować albo odrzucić projektowane stanowisko Rady Ministrów, lecz także wpłynąć na konkretne zachowanie przedstawiciela rzędu w Radzie Unii Europejskiej poprzez sformułowanie zalecenia dla Rady Ministrów. Miałby Regulaminem Sejmu i Senatu nie ma natomiast różnic w sformułowaniu kompetencji w sprawie możliwości uchwalenia opinii o projekcie aktu prawnego UE. W obu przypadkach z Regulaminów wynika brak obowiązku wyrażenia przez organ Sejmu lub Senatu opinii o projekcie aktu prawnego UE (wyrażenie opinii ma charakter fakultatywny). Ponadto z norm Regulaminów nie wynikają szczególne dyspozycje w sprawie opinii (poza uregulowaniem skutku niedotrzymania terminu rozpatrzenia projektu aktu prawnego w art. 148b, ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz ustanowieniem zasady dyskontynuacji postępowań prowadzonych przez Komisję do spraw Unii Europejskiej na podstawie art. 148e Regulaminu Sejmu), co może oznaczać swobodę wyboru zakresu wyrażanych opinii, swobodę kształtowania ich treści oraz formy.

aby określić materię wymienionych opinii, należałoby odnieść się także do przepisów zawartych w Ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Na wstępie należy stwierdzić, że również to źródło prawa (którego treść pozostaje w ścisłym związku z regulacjami zawartymi w regulaminach obu izb) nie precyzuje zakresu i charakteru wymienionych opinii o projektach wspólnotowych aktów prawnych. Zwróćmy jednak uwagę na to, że w art. 6, ust. 1 i 2 wymienionej ustawy postanowiono, że Rada Ministrów do projektów aktów prawnych, które mogą być opiniowane przez organy Sejmu

i Senatu, ma obowiązek dołożyć czy projekty swoich stanowisk w sprawie projektów aktów prawnych oraz „uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 6, ust. 2 pkt 1).

Prima facie można wyrazić pogląd, że w cytowanym unormowaniu zawarta jest sugestia, aby w wyrażonej opinii sformułowany został stosunek do projektu aktu prawnego UE, uwzględniający m.in. odniesienie się do stanowiska władzy wykonawczej wobec niego oraz przewidywanych skutków aktu prawnego – po jego uchwaleniu – dla państwa i obywateli. Skoro punktem odniesienia (wzorcem) dla wyrażenia opinii miałyby być skutki prawne, społeczne, gospodarcze i finansowe przyszłego aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa, to w znaczeniu pozytywnym wyrażenie opinii mogłoby się przyczynić w określonym przypadku do osiągnięcia korzyści dla państwa, natomiast w sensie negatywnym mogłoby być uniknięcie następstw uchwalenia aktu mogącego powodować ujemne skutki dla Polski. Wobec braku wyrażonych przesłanek normatywnych określających zakres, treść i formę opinii, można twierdzić, że sprawę tę pozostawiono uzusowi parlamentarnemu. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można jest sformułowanie spostrzeżenia, że w niektórych spośród wyrażonych opinii formułowany jest nie tylko stosunek do projektu, ale zawarte są w nich konkretne rekomendacje w sprawie materii unormowań prawnych<sup>43</sup>. Wiadczący to o możliwości wywierania przez organy parlamentu wpływu nie tylko na formę aktów prawnych UE, lecz także na kształtowanie ich materialno-prawnej postaci.

Jeżeli by uznać za trafny pogląd, że organy Sejmu i Senatu w swoich opiniach o projektach aktów prawnych UE (oraz o stanowisku Rady Ministrów o nich) mogą wyrażać zdanie o skutkach prawnych aktu prawnego UE dla polskiego systemu prawa, to w konsekwencji takiego stanowiska powstaje problem zakwalifikowania tego rodzaju działalności organów parlamentu oraz znalezienie odpowiedzi na temat rodzaju wzorca, który służyłby jako podstawa oceny skutków prawnych przyszłego aktu prawnego UE dla polskiego systemu prawa. W związku z powyższymi kwestiami uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w przypadku wyrażania w opiniach ocen o prawnych konsekwencjach przyszłych aktów prawa wspólnotowego dla polskiego systemu prawa, mielibyśmy do czynienia z działalnością gwałtowną kontrolną o charakterze uprzednim. Przedmiotem tego rodzaju działalności kontrolnej, mogłoby

---

<sup>43</sup> Tytułem egzemplifikacji można podać, że np. w opinii nr 27 Komisji do Spraw Unii Europejskiej, przyjętej na posiedzeniu w dniu 27.4.2006 r., nie ograniczono się do przyjęcia do wiadomości projektu stanowiska rzędu wobec projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ale sformułowano katalog norm, które zdaniem Komisji powinny zostać zawarte w przyszłym rozporządzeniu.

by - jak si wydaje - badanie zgodno ci tre ci projektów aktów prawa wtór- nego z porz dkiem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku - uwzgl dniaj c tre wypowiedzi art. 6, ust. 2, pkt 1 cytowanej ustawy, mó- wi cej o polskim systemie prawa - nale ałoby uznawa jako podstaw (wzo- rzec) kontroli norm zawartych w projektach, konkretny system prawa obo- wi zuj cego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>44</sup>. W systemie prawa wewn trznego wzorcem s normy o zasadniczym charakterze, które słu do tego, aby za- pewni spójno i niesprzeczno systemowi prawa jako cało ci. Gdyby za- tem okre lona opinia o projekcie aktu prawnego UE miała formułowa stosu- nek do skutków prawnych, które mogłyby powsta w przypadku jego wej cia w ycie, to zapewne wymagałaby analizy z uwzgl dnieniem wzorca, jakim jest system prawny wraz z konstytucj jako aktem zawieraj cym normy o charak- terze zasadniczym dla tego systemu. Powy sze rozumowanie oparte jest na tym, e z reguły wyra enie opinii o jakim zjawisku poprzedzone bywa por- ównaniem cech charakterystycznych tego zjawiska z okre lonym wzorcem, co stwarza mo liwo sformułowania wniosków na tej podstawie. O post po- waniu tego rodzaju mo emy powiedzie , e ma ono cechy działalno ci kontrolnej. Zwłaszcza wówczas mo e by ono kwalifikowane albo uto samiane z działalno ci kontroln , gdy dokonywane jest przez organy pa stwowe oraz gdy celem działalno ci tych organów jest zapewnienie nale ytego funkciono- wania organizmu pa stwowego<sup>45</sup>. Je li jednak zaakcentowali my w sposób przymiotnikowy niepełno wymienionego rodzaju działalno ci kontrolnej, to podkre lmy, e mamy na my li zwłaszcza fakt, e organy Sejmu i Senatu nie s podmiotami właciwymi (i wyspecjalizowanymi) w sprawie kontroli prawa, zwłaszcza za badania konstytucyjno ci projektów aktów wspólno- towego prawa wtórnego, które s składnikiem autonomicznego (wobec we- wn trznego porz dku prawnego) systemu prawa. Brak kompetencji tych or- ganów do dokonywania kontroli projektów aktów prawa wtórnego powoduje, e formułowane przez nie wnioski nie mog mie bezpo redniego skutku

---

<sup>44</sup> Pojmowanie prawa jako systemu jest rezultatem naukowego opracowania prawa obowi zuj cego. Przez konkretny system prawa rozumiany jest zbiór norm obowi zuj cych w okre lonym pa stwie, w okre lo- nym czasie. System prawa jako struktura hierarchiczna obejmuje normy tworzone przez właciwe w tej sprawie organy pa stwa oraz powi zane ze sob zale no ciami formalnymi i tre ciowymi. Z reguły na szczycie systemu hierarchicznego umiejscawia si konstytucj jako akt zawieraj cy zbiór zasad, które s zasadami podstawowymi w stosunku do wszystkich norm systemu prawa, niezawartymi w konstytucji. Por. J. Wróblewski, [w:] Teoria pa stwa i prawa, Warszawa 1986, s. 389-405. Uprawnione wydaje si za- tem rozumienie przez system prawa polskiego takiego systemu prawa wewn trznego, który jest w stanie zapewni funkcjonowanie porz dku prawnego pa stwa, został stworzony przez organy uprawnione w za- kresie stanowienia prawa i jest niesprzeczny z Konstytucj RP.

<sup>45</sup> Przed laty Janusz Ł towski w fundamentalnym dziele o podstawach prawa administracyjnego zauwa- ał, e kontrola wi e si z ka d zorganizowan działalno ci oraz e jest ona nieodzown cz ci ka - dego systemu organów pa stwowych. Por. J. Ł towski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 285.

prawnego. Nazwijmy więc działalność kontrolną niewładczą. W związku z powyższym należy zauważyć, że owa właściwa kontrola nie służy bezpośrednio osiągnięciu celu, jakim może być ochrona interesów narodowych oraz przeciwdziałanie sprzeczności i niespójności przyszłych aktów prawnych UE z systemem prawa polskiego, ale jest ona instrumentem działalności opiniodawczej parlamentu, która pośrednio może przyczynić się do osiągnięcia wymienionego celu.

Ze względu na cel kontrolny, o którym mówimy, może mieć inny charakter, gdy dotyczy kontrolowania przez organy parlamentu postępowania władzy wykonawczej, niż ten, gdy dotyczy treści aktu prawnego i jego skutków. Przedmiotowo czym innym jest opiniowanie treści projektu aktu prawnego niż kontrolowanie postępowania uczestników procedury prawotwórczej. Każdy akt prawny powstaje jednak jako rezultat określonego procesu prawotwórczego, w którym uczestniczą uprawnione podmioty. W zakresie tworzenia prawa wtórnego podmiotem uprawnionym do udziału w jego tworzeniu ze strony Polski jest Rada Ministrów, reprezentowana przez upoważnionych przez nią przedstawicieli. Opiniowanie projektu aktu prawnego nie jest czynnością *per se* kontrolną, ale działaniem, które stwarza możliwość kontrolowania Rady Ministrów. Zwróćmy bowiem uwagę na fakt, że opiniowaniu przez organy parlamentu (na podstawie art. 6, ust. 3 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem) podlegają jedynie projekty aktów prawnych UE. Jednak nie można przy tym pominąć tego, że Rada Ministrów na podstawie art. 6, ust. 1, pkt 2 wym. ustawy została zobowiązana do przekazania Sejmowi i Senatowi oprócz projektów aktów prawnych również projekty swoich stanowisk w sprawie tych aktów, do których (na podstawie art. 6, ust. 2, pkt 1 i 2 tej ustawy) powinny być dołączone uzasadnienia obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych oraz, o czym była mowa wcześniej, skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, a także informacji o rodzaju procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowania konkretnego aktu prawnego przez instytucję Unii Europejskiej. Organ Sejmowy i Senatu, opiniując projekt aktu prawnego, dysponują więc dokumentami nie tylko poszerzającymi wiedzę o określonym projekcie, ale pozwalającymi rozpoznać stosunek doń oraz spodziewane skutki dla państwa mogące nastąpić w przypadku przyjęcia danego aktu przez instytucję Unii Europejskiej. Należy też uwzględnić fakt, że projekty aktów, które mogą być opiniowane przez organy Sejmu i Senatu, powstały w wyniku uczestnictwa w ich tworzeniu przedstawicieli Rady Ministrów. Oznacza to, że podlegającym ocenie ze strony organów parlamentu projektowany akt prawa wtórnego był już wcześniej przedmiotem oceny dokonywanej w łonie Rady Ministrów (w stadium jego powstawania) oraz jest on rezultatem uzgodnień, w jakich uczestniczyli przedstawiciele Rady Ministrów na szczeblu Wspólnoty. Z powyższego wynika, że opiniowanie projek-



owanego aktu prawnego UE potencjalnie obejmuje te oceny postpowania przedstawicieli Rady Ministrów, które przyczyniło się do powstania danego projektu. Stąd też w postpowaniu opiniodawczym dostrzec można elementy kontroli rzędu, którego przedstawiciele od początku powstawania projektu byli zaangażowani w jego przygotowanie<sup>46</sup>.

Podnosząc problem związków działalności opiniodawczej organów Sejmu i Senatu z pewnymi postaciami działalności kontrolnej, trzeba zauważyć, że organy te, korzystając z prawa do opiniowania projektów aktów prawnych, mogą wyrażać także swój stosunek odnośnie do zgodności ich postanowień (zaprojektowanych) z prawem pierwotnym UE. Trudno byłoby twierdzić, że owo zadanie może mieć pierwszorzędne znaczenie dla komisji parlamentarnych, zarówno ze względu na domniemanie zgodności projektów aktów prawnych z postanowieniami traktatów, jak również z powodu braku formalnej kognicji organów parlamentów krajowych do kontrolowania projektów aktów normatywnych. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewiduje możliwości kontroli zgodności projektów aktów prawnych z postanowieniami traktatów i udziału w niej parlamentów państw członkowskich. Akt ten zakłada natomiast możliwość stwierdzenia niezgodności z prawem (nieważności) aktu ustanowionego przez instytucje lub organy Wspólnoty. W art. 230 TWE postanowiono, że właściwą instytucją w sprawie kontroli legalności aktów, które zostały uchwalone przez instytucje wspólnotowe (Parlament Europejski wspólnie z Radą, Komisją i Europejskim Bankiem Centralnym), innych niż niemających mocy wiążącej<sup>47</sup>, jest Trybunał Sprawiedliwości. W akapicie drugim art. 230 TWE Trybunał został uznany za organ właściwy „do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy”. Państwa członkowskie i inne wy-

---

<sup>16</sup> W następujących etapach zaangażowania parlamentu (Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu) w działalność opiniodawczą można dostrzec element wpływu na konkretne zachowanie Rady Ministrów w sprawie rozpatrywanych na szczeblu wspólnotowym projektów aktów prawa UE. W art. 148c Regulaminu Sejmu zarezerwowano bowiem prawo uchwalania opinii w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania opiniowanego projektu w Radzie Unii Europejskiej. Opinia wyrażana przez Komisję do spraw Unii Europejskiej Sejmu zawiera stanowisko tego organu w postaci akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. W art. 148c Regulaminu Sejmu postanowiono także, że Komisja może sformułować w opinii zalecenia dla Rady Ministrów.

<sup>47</sup> Art. 230 wymienia akty Parlamentu Europejskiego zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, które zdaniem Andrzeja Wróbla mogą być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości. Powyższe akty mogą być zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości tylko wówczas, gdy nie są to akty wewnętrznie obowiązujące. W powyższym postpowaniu mogą być więc zaskarżone tylko akty instytucji i organów Wspólnot Europejskich mające moc wiążącą. Por. Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), red. A. Wróbel, Kraków 2004, s. 173.

mienione w cytowanym postanowieniu podmioty należą do kategorii tzw. uprzywilejowanych skarżących, którzy nie muszą wykazywać, że dany akt prawny Wspólnoty narusza ich kompetencje<sup>48</sup>. Skoro prawo pierwotne przewiduje możliwość zaskarżenia przez państwo członkowskie (z powodu braku legalności) aktu wspólnotowego już uchwalonego, to uzasadnione wydaje się działanie organów państwa członkowskiego, które może zapobiec powstaniu aktu niezgodnego z porządkiem traktatowym. Zauważmy, że działanie, którego celem jest zapobieganie powstaniu aktu *contra legem*, ma przymiot prewencyjnej aktywności nie tylko na rzecz interesu narodowego, ale zwłaszcza na rzecz dobra wspólnotowego. Działalność opiniodawcza w zakresie, o którym mówimy, ze względu na cel ma cechy kontroli uprzedniej. Nie może na jej jednak traktować jako kontroli norm, bowiem projekty aktów prawnych przed uchwaleniem nie mają waloru normatywności. Biorąc zatem pod uwagę cel kontroli uprzedniej, jakim mogłoby być przestrzeganie postanowień traktatów (zapobieganie powstawaniu norm sprzecznych z normami traktatowymi), funkcji wzorca do urzeczywistnienia takiej kontroli musiałyby pełnić normy traktatów, tylko one bowiem mogą stanowić podstawę do odniesienia w zakresie oceny zgodności projektowanych aktów z postanowieniami traktatów.

Podkreślamy, że działalność opiniodawcza choćby miała, zważywszy na jej materialne aspekty, cechy aktywności kontrolnej, nie może być formalnie działaniem kontrolnym ze względu na brak podstaw normatywnych do jej prowadzenia. Dokument, w którym zawarte byłyby wypowiedzi oceniające projekt wspólnotowego aktu prawnego z punktu widzenia zgodności z normami traktatów pozostaje więc opinią określonego organu parlamentu i nie może powodować bezpośrednich skutków prawnych. W szczególności tego rodzaju opinia nie może być traktowana jako decyzja powodująca zmiany lub unieważnienie projektu. Jeśli zatem owo działanie gwałtownie ogranicza się do formułowania poglądów - wyrażanych przez właściwych w sprawie wydawania opinii o projekcie aktu wspólnotowego organ Sejm lub Senat - to należałoby mniemać, że mieści się ono w formule odpowiedniej dla opinii przewidzianych w postanowieniach Regulaminu Sejmu i Senatu oraz cytowanej poprzednio ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Do uznania trafności takiego poglądu przekonuje m.in. fakt, że materia opinii nie jest a priori ograniczona adnym aktem prawa wewnętrznego oraz że opinie jako dokumenty adresowane do Rady Ministrów (mające znaczenie w wewnętrznych stosunkach między organami państwa) mogą jedynie wpływać na stanowisko władzy wykonawczej w sprawie wspólnotowych projektów aktów prawnych, nie są natomiast w stanie bezpośrednio oddziaływać na

---

<sup>48</sup> Ibidem, s. 170.

opiniowane projekty i w tym sensie nie mogą powodować kolizji z procedurami w zakresie stanowienia prawa ustalonymi w porządku wspólnotowym.

Jak już stwierdzili my, opinie organów parlamentu w sprawie projektów aktów prawa wtórnego, pod względem materialnym zdeterminowane są treściami tych projektów. Nie jest zatem możliwe przewidzenie kwestii podlegających opiniowaniu ani stworzenie dokładnego katalogu spraw, które mogą stanowić treść opinii. Zwłaszcza na to, że dynamizm rozwoju współpracy wspólnotowej zależy od postawy państw członkowskich, możliwe jest zarówno utrzymanie obecnego stanu obejmującego sprawy mieszczące się w zakresie pierwszego filaru, jak też odpowiednie poszerzenie granic współpracy i objęcie nią nowych kategorii spraw. Odpowiednio do tego ulegałyby zmianie materia opiniowanych projektów wspólnotowych aktów prawnych.

Należy też zauważyć, że opiniowanie projektów wspólnotowych aktów prawnych jako działalność parlamentarna jest nowym rodzajem aktywności, która wymaga ukształtowania w drodze praktyki. Ze względu na fakt, że opinie organów parlamentu są częścią mechanizmu tworzenia prawa wspólnotowego oraz że materialna wartość wyrażonych opinii może mieć wpływ na stanowione prawo wspólnotowe dzięki współpracy z Radą Ministrów, również sfera współpracy tej części egzekutywy, jak jest Rada Ministrów z organami parlamentu, może podlegać doskonaleniu i określonym przemianom.

## Konstytucyjnoprawny status osób ubezwłasnowolnionych\*

(WYBRANE PROBLEMY)

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP z praw i wolności zapewnionych w ustawie zasadniczej korzysta może ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl ust. 2 tego przepisu dopuszczalne są wyjątki od tej zasady, ale odnosi się one mogą do cudzoziemców i określone winny być w ustawie. Tytuł rozdziału II ustawy zasadniczej oraz cały szereg zawartych w nim przepisów, w szczególności znajdujące się w podrozdziale zasady ogólne art. 30, art. 31 oraz art. 32, wskazują jednoznacznie, że w art. 37 ust. 1 Konstytucji chodzi w pierwszej kolejności (o ile nie wyłonie) o wszystkich ludzi pojmowanych w sposób jednostkowy i indywidualny.

Ustawa zasadnicza nie definiuje wprost pojęcia człowieka, należy więc przyjąć, i odwołuje się tu do funkcjonującego w języku i prawnym znaczenia tego słowa. Pomijając tu inne aspekty tego zagadnienia, zwrócić należy uwagę, i jeżeli chodzi o prawnicze ujęcie człowieczeństwa, to kształtowało się ono głównie w toku rozwoju prawa cywilnego i prawa karnego. Do tych ustaleń trzeba więc ciężko również w rozważaniach konstytucyjnoprawnych. Nie wnikając w szczególności związane z przyjmowaniem określonych założeń filozoficzno-etycznych oraz rozwojem medycyny i genetyki można stwierdzić, i człowiekiem jest każda istota żywa, mająca swój ludzki genotyp, z czego wynika, i jej biologicznymi rodzicami są ludzie<sup>1</sup>. Ustawodawca konstytucyjny zadeklarował równocześnie w preambule do

---

Referat złożony do materiałów konferencji.

<sup>1</sup>Zob. m.in. R. Radwański, Prawo cywilne - cz. ogólna, Warszawa 1993, s. 114.

ustawy zasadniczej trzy istotne cechy człowiecze stwa: przyrodzon godno , prawo do wolno ci oraz obowi zek solidarno ci z innymi. Powinny one z zało enia dotyczy wszystkich ludzi w równym stopniu.

O ile na poziomie formułowania zasad sytuacja wygl da w sposób jednoznaczny, o tyle w rzeczywisto ci pojawiaj si pewne problemy, je li chodzi o konstytucyjny status niektórych szczególnych kategorii osób. Z góry nale y zaznaczy , i nie powinno budzi zastrze e stwierdzenie, i ka dy człowiek (istota ludzka) posiada przyrodzon i niezbywaln godno , wszelkie wi c ró nice mi dzy lud mi, w szczególno ci ró nice w sytuacji prawnej nie mog narusza czyjejkolwiek godno ci. Konstytucyjna ochrona godno ci człowieka aktualizuje si bezwarunkowo w sytuacji, gdy okre lona istota nale y do gatunku homo sapiens<sup>2</sup>. Nieco inna sytuacja ma jednak miejsce, je eli chodzi o pojmowane szeroko dwa pozostałe konstytucyjne aspekty człowiecze stwa. W tym wypadku - jak ju wcze niej była mowa - ustawa zasadnicza wyra nie przewiduje odr bne traktowanie pewnych osób lub grup osób, przede wszystkim obywateli RP i cudzoziemców (por. np. art. 55, ust. 1, art. 56, art. 60, art. 61), ale równie osób niepełnosprawnych, dzieci czy lokatorów lub takie odr bne traktowanie dopuszcza przede wszystkim przez mo liwo ustawowego ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolno ci.

Poni sze rozwa ania dotyczy b d niektórych aspektów jednej z takich szczególnych grup, a mianowicie osób ubezwłasnowolnionych. Co do tej grupy ustawa zasadnicza nie przewiduje co prawda wprost generalnych odr bno ci, je li chodzi o zakres korzystania z konstytucyjnych praw i wolno ci, jednak nale y zdawa sobie spraw , i ich sytuacja faktyczna rodzi pytanie o zakres konstytucyjnej ochrony ich praw. Kwestia ta przy tym jest wa na nie tylko z punktu widzenia tzw. dogmatyki praw podstawowych, czemu po wi cone s dalsze refleksje. Nie jest równie bez praktycznego znaczenia, je li uwzgl dni fakt, i według szacunkowych danych w Polsce yje ok. 130 tys. osób z niepełnosprawno ci intelektualn <sup>3</sup>.

Ubezwłasnowolnienie jest w Polsce instytucj o bezpo rednim znaczeniu konstytucyjnym. Wspomniane jest bowiem w art. 62, ust. 2 Konstytucji RP jako przesłanka obligatoryjnego pozbawienia obywatela RP czynnego prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum. Z przepisu tego wynika równie po rednio, i o ubezwłasnowolnieniu rozstrzyga s d. W ustawie zasadniczej mamy równie szereg dalszych nawi za do instytucji ubezwłasnowolnienia, które maj miejsce w sytuacji odwołania si do poj cia korzystania

---

<sup>2</sup> Por. m.in. K. Complak, O prawidłowe pojmowanie godno ci osoby ludzkiej w porz dku RP, [w:] Prawa i wolno ci obywatelskie w Konstytucji RP, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 65-66.

<sup>3</sup> Prawa osób z niepełnosprawno ci intelektualn , Raport 2005, Warszawa 2005, s. 30.

z pełni praw publicznych. W art. 60 Konstytucji mowa o prawie dostępu do służby publicznej tylko dla obywateli polskich „korzystających z pełni praw publicznych”, co w związku z art. 62 ust. 2 Konstytucji wyklucza osoby ubezwłasnowolnione. Z kolei art. 118 ust. 2 przyznaje prawo złożenia inicjatywy ustawodawczej grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, co również eliminuje tę kategorię osób.

Jednak najwłaściwszą w świetle ustawy zasadniczej jest utrata przez osoby ubezwłasnowolnione właściwie wszystkich uprawnień związanych z prawem wyborczym. W związku z odesłaniem do posiadania prawa wybierania osoby ubezwłasnowolnione są również biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu na urząd Prezydenta (art. 99, ust. 1 i ust. 2, art. 127, ust. 3 Konstytucji). Poza tym nie mogą uczestniczyć w zgłaszaniu kandydatów do tych organów państwowych. Przyjmiemy bowiem, i użyte w art. 100 Konstytucji pojęcie „wyborcy” jest to samo z pojęciem „obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”, występującym w art. 127, ust. 3 Konstytucji, i nie obejmuje osób ubezwłasnowolnionych. Zwrócić tu można na uwagę, i byłby to przykład na używanie synonimów w języku prawnym, co powoduje jednak konieczność odejścia od jednej z uznanych reguł wykładni prawa, zgodnie z którą jednemu zwrotowi winno odpowiadać jedno znaczenie i vice versa<sup>4</sup>.

Taczkowa, nawet jeżeli chodzi o skutki ubezwłasnowolnienia, regulacja konstytucyjna stanowi przejaw wcześniejszych polskich rozwiązań prawnych (zob. art. 99 przepisów konstytucyjnych z 1952 r. utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji). Konstytucje okresu międzywojennego posługiwały się ogólnym pojęciem używania (korzystania z) pełni praw cywilnych. Zwrócić należy uwagę, i Konstytucja z 1952 roku w swej wersji pierwotnej mówiła o pozbawieniu praw wyborczych osób chorych umysłowo, co zastąpiono odwołaniem do ubezwłasnowolnienia. Nie ulega wątpliwości, i regulacja przyjęta w 1997 r. stanowi wyraz bezpośredniego nawiązania do koncepcji ubezwłasnowolnienia w kształcie wynikającym z przepisów kodeksu cywilnego z 1964 r. W momencie uchwalenia konstytucji ubezwłasnowolnienie uznano za tzw. pojęcie zastane i przyjęto, i używając tego terminu, ustawodawca konstytucyjny miał na myśli ustawowemu instytutowi prawa cywilnego, przy uwzględnieniu dorobku doktryny prawniczej i orzecznictwa sądowego.

Jeżeli chodzi o genezę instytutu ubezwłasnowolnienia, to jej dzieje sięgają klasycznego prawa rzymskiego i instytutu *curafuriosi*, a wspomniana ona była już w Ustawie XII tablic<sup>5</sup>. Można więc ogólnie powiedzieć, i u podstaw eu-

<sup>4</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 443.

<sup>5</sup> W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 63.

ropejskiej kultury prawnej leży założenie, iż osoby dotknięte różnego rodzaju chorobami i zaburzeniami psychicznymi powinny być traktowane w sposób szczególny i nie mogą samodzielnie wykonywać określonych uprawnień, dokonywać skutecznych prawnie czynności. Działają „w ich zastępstwie” inne osoby (najbliżsi krewni, opiekunowie czy kuratorowie). Należy tu podkreślić, iż koresponduje to z ukształtowaną ostatecznie znacznie później, ale równie wywodzący się z prawa rzymskiego zasadą, w myśl której osoba chora psychicznie lub z zakłóconymi w momencie czynu czynnościami psychicznymi nie odpowiada za przestępstwo. Zasadnicza różnica polega na tym, iż w instytucji ubezwłasnowolnienia wyraża się założenie trwałego braku zdolności do czynności prawnych, natomiast w prawie karnym niepozywalność musi być ustalana w każdym przypadku zrealizowania ustawowych znamion przestępstwa. Niezależnie od tego, już w poklasycznym okresie rozwoju prawa rzymskiego zdano sobie sprawę, iż problem chorób i zakłóceń czynności psychicznych jest bardziej skomplikowany, chociażby poprzez możliwość przejściowego ich ustąpienia (tzw. *dilucida intervalla*).<sup>6</sup>

Ogólnie można więc stwierdzić, iż polski ustawodawca konstytucyjny, odbierając wprost ubezwłasnowolnionym określone prawa polityczne, miał na względzie to, iż są to osoby, które ze względu na choroby psychiczne (umysłowe) oraz różnego rodzaju inne zaburzenia psychiczne nie są w stanie albo w ogóle, albo samodzielnie kierować swoim postępowaniem (art. 13 § 1 i 16 § 1 kc). Osoby te nie posiadają odpowiedniej dojrzałości umysłowej, w pewnym uproszczeniu rzecz ujmując, nie są w stanie podjąć zachowania „społecznie adekwatnego” zgodnego z prawidłowo rozpoznanyim znaczeniem działania, w szczególności jego warstwy ontologicznej, tj. związków przyczynowo-skutkowych, oraz aksjologicznej, tj. społecznym i moralno-etycznym znaczeniem działania<sup>6</sup>. Z tego powodu powinny one podlegać odpowiednio opiece lub kuratelii osób trzecich, które winny się przede wszystkim troszczyć o dobro osoby ubezwłasnowolnionej oraz zarządzać jej majątkiem lub współdziałać w tym zarządzie.

Całkowicie logiczne jest w tym świetle założenie, w myśl którego osoba, która z uwagi na swój stan psychiczny nie może samodzielnie i racjonalnie kierować własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach, nie powinna również mieć wpływu na rozstrzygnięcia spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych<sup>7</sup>. Tylko wówczas, jeżeli przyjął, iż ustawodawca konstytucyjny,

---

<sup>6</sup> Por. m.in. K. Buchała [w:] *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, red. K. Buchała, Warszawa 1990, s. 151.

<sup>7</sup> Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, [w:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Kraków 2006, s. 178.

mówi o ubezwłasnowolnieniu, miał na myśli instytucję prawa cywilnego funkcjonującą w polskim porządku prawnym, a nie pewne pojęcie ogólne i całkowicie zależne od rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłego, stwierdził to na art. 62, ust. 2 Konstytucji jest systemowo zgodny z art. 32 Konstytucji oraz przepisami dotyczącymi zasady powszechności wyborów.

Zwrócić należy uwagę, iż konstytucyjne ograniczenie praw wyborczych z uwagi na stan zdrowia psychicznego związane jest w pierwszej kolejności z zasadą powszechności wyborów i stanowi od tej zasady odstępstwo. Ma również odniesienie do zasady bezpośredniości, ponieważ ustawodawca konstytucyjny nie przyjął rozwiązania, zgodnie z którym osobie ubezwłasnowolnionej nadal przysługują określone uprawnienia, a tylko nie może ona ich osobiście i samodzielnie wykonywać. Przyjęcie założenia, iż „za ubezwłasnowolnionego” głosi opiekun jako jego przedstawiciel ustawowy stanowiłoby naruszenie zasady „osobistego” wyboru, a równie można byłoby to traktować jako naruszenie zasady równości wyborów. Faktycznie opiekun miałby bowiem dwa głosy. Można więc powiedzieć, iż to znaczenie prawa wyborczego w państwie demokratycznym oraz ścisły związek z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego zdecydował o odwołaniu się w tekście ustawy zasadniczej do instytucji ubezwłasnowolnienia. Ustawodawca konstytucyjny nie zajęł natomiast *expressis verbis* generalnego stanowiska co do wykonywania przez osoby ubezwłasnowolnione innych praw i wolności konstytucyjnych.

Podkreślić tu również należy, iż osoby ubezwłasnowolnione winny być zasadniczo traktowane jako niepełnosprawni, co do których władze publiczne mają obowiązek udzielania im pomocy (art. 69 Konstytucji RP). Opieka nad osobami, którym zaburzenia psychiczne nie pozwalają kierować swoim postępowaniem, zarówno ze strony innych osób, jak i władz publicznych jest przy tym szczególnym aspektem wspomnianego w preambule obowiązku solidarności z innymi, jak również poszanowania i ochrony godności człowieka.

Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, regulacja konstytucyjna dotyczy przede wszystkim pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych niektórych praw politycznych. Założenie to jest w szerokim zakresie „rozwijane” w ustawach zwykłych, które pozbawiają osoby, niemające pełnej zdolności do czynności prawnych, szeregu innych uprawnień o charakterze konstytucyjnym. Chodzi tu w szczególności o uprawnienie do popierania zgłoszenia partii politycznej do ewidencji, prawa tworzenia i przynależności do stowarzyszeń, prawa organizowania zgromadzeń. Istotne jest podkreślenie, iż osoby ubezwłasnowolnione tracą w tym zakresie samo uprawnienie, a nie tylko możliwość faktycznego samodzielnego jego wykonywania.

Jeżeli natomiast chodzi o niektóre prawa i wolności osobiste, to wynikające z ubezwłasnowolnienia ustawowe ograniczenia dotyczą przede wszystkim



wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych. Wskaza tu jednak mo na równie , i osoba ubezwłasnowolniona nie ma prawa zakładania kościoła lub związku wyznaniowego (art. 31 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może tak e zawrzeć małżeństwa (art. 11 § 1 krow), co stanowi szczególny wyraz pozbawienia prawa do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP). Szczególne zasady dotyczą również ochrony wolności osobistej oraz nietykalności osobistej, ponieważ m.in. o pobycie w szpitalu i o zgodzie na świadczenia zdrowotne decyzją za osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie podejmuje jej opiekun. Dotyczy to w szczególności przyjęcia do szpitala psychiatrycznego (art. 22, ust. 3 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego). Pokreśli tutaj jednak należy, i odmiennie niż w przypadku praw politycznych w zakresie praw i wolności osobistych regulacje ustawowe nie pozbawiają ubezwłasnowolnionego znacznej części jego praw, ale powodują tylko, i nie może on ich samodzielnie wykonywać. W przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego przysługującej ubezwłasnowolnionemu prawa wykonuje opiekun, który jednak ma obowiązek sprawować swoje czynności dla dobra pozostałego pod opieką oraz po jego wysłuchaniu i z uwzględnieniem jego roszczeń (art. 158 krow). W przypadku osoby ubezwłasnowolnionej częściowo dokonywanie czynności prawnych, stanowiących realizację praw podmiotowych wymaga zasadniczo zgody kuratora (art. 17 kcc).

Wspomnie jeszcze należy, i osoba ubezwłasnowolniona nie ma zasadniczo zdolności procesowej w postępowaniu cywilnym (art. 65 kpc) oraz w postępowaniu sądowo-administracyjnym (art. 26 Ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Za osoby te działających przedstawiciele ustawowi. Oznacza to, i niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku osobie ubezwłasnowolnionej przysługiwałoby określone uprawnienie (np. sporne może tu być zagadnienie prawa petycji i prawa dostępu do informacji publicznej) osoby takie nie mają w praktyce możliwości samodzielnego dochodzenia swoich praw przed sądem.

Niezależnie od konstytucyjnoprawnej oceny powyższych rozwiązań ustawowych zwrócić tu należy uwagę , i instytucja ubezwłasnowolnienia ma z punktu widzenia konstytucyjnej koncepcji praw i wolności człowieka i obywatela charakter szczególny. Zarówno ustawodawca konstytucyjny, jak i ustawodawca zwykły, rozstrzygając o tym, czy osobie ubezwłasnowolnionej będą przysługiwać pewne prawa podmiotowe i czy będą one mogła je sama wykonywać , nie tyle dokonuje ograniczenia tych praw, ile rozstrzyga o tym, czy w ogóle będą one miały zastosowanie do tej kategorii osób.

Upraszczając nieco zagadnienie, można powiedzieć , i działania podjęte pod wpływem choroby psychicznej czy w związku z nią lub zaburzeniami psychicznymi nie mogą być w ogóle ujmowane w kategoriach prawnych wol-

no ci i praw człowieka. Wynika to cho by z art. 31, ust. 2 Konstytucji RP, który mówi o powinnoci ka dego człowieka do poszanowania wolno ci i praw innych. Aby móc si zastosowa do tego przepisu (jak równie , aby naruszy ten przepis) konieczny jest pewien minimalny poziom wiadomoci skutków własnego działania i jego prawnego oraz społecznego znaczenia. Dlatego słuszenie podkre la si w literaturze, i zakres wolno ci i praw konkretnego człowieka nie mo e abstrahowa od stopnia jego rozwoju, i mamy tu do czynienia z ró nymi „stopniowalnymi” sytuacjami, które w kra cowych przypadkach mog powodowa , i do okre lonych osób odnosi si b d tylko najbardziej podstawowe prawa<sup>8</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o prawa zwi zane bezpo rednio i w sposób najbardziej widoczny z godno ci osoby ludzkiej, tj. prawo do ochrony ycia (art. 38) i prawa wynikaj ce z art. 40 Konstytucji.

Nie powinno bowiem ulega w tliwoci, i ochrona wolno ci człowieka wynikaj ca z art. 31, ust. 1 Konstytucji RP oznacza, najogólniej rzecz ujmu j c, zapewnienie swobody podejmowania decyzji, wyboru sposobu post powania, czy te , jak to si mówi w prawie prywatnym, tzw. autonomii woli, nie jest i nie mo e by kategori całkowicie niezale n od stopnia rozwoju i stanu umysłowego (psychicznego). W literaturze zwraca si uwag , i wolno polega na wiadomej aktywnoci lub wiadomym powstrzymaniu si od aktywnoci. Inaczej mówi c, wolno polega na nieskr powanej mo liwo ci uzewn trzniania własnej woli, wyra ania jej poprzez czynno ci faktyczne i prawne lub powstrzymanie si od takich czynno ci<sup>9</sup>. Zachowania człowieka, które nie s wynikiem okre lonych procesów psychicznych, nie mog zatem by traktowane jako przejaw woli, swobody wyboru, a zatem i konstytucyjnie chronionej wolno ci lub prawa człowieka. Analogiczne założenia przyj nale y odno nie do realizacji praw konstytucyjnych w ciłym tego słowa znaczeniu.

Je eli mowa o wolno ci człowieka, to mianem tym mog by obj te zachowania stanowi ce wyraz naturalnych i wła ciwym ludziom procesów psychicznych. Cechuj ca człowieka wolno polega za na braku determinacji jego zachowania przez przyrodnicze czynniki zewn trzne, wyzwoleniu si od „automatyzmu” panuj cej w przyrodzie przyczynowoci (naturalnych pop dów) i mo liwo ci wiadomego, „autonomicznego” kształtowania swojego zachowania przy kierowaniu si własnym rozumem. Poj cia wolno ci człowieka nie mo na traktowa zatem tylko od strony zewn trznej, ale winno ono uwzgl dnia tak e aspekt duchowy i psychiczny ycia człowieka, który

---

<sup>8</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 31, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, t. 10, red. L. Garlicki, Warszawa, 2005.

<sup>9</sup> K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 25.

jest podstawą szczególnego traktowania osoby ludzkiej. Ju Kant odróżniał osobowo moralną, czyli wolno rozumnej istoty podległej normom moralnym od osobowości psychologicznej, czyli tylko zdolności do wiadomości o sobie własnej to samo jest w różnych fazach istnienia<sup>10</sup>.

Na uzasadnienie przedstawionego wyżej stanowiska wskazano na równie konstytucyjną regulację dotyczącą praw dziecka. Ustawa zasadnicza wyraźnie zakłada, iż wolność dzieci (o ile w ogóle można o niej mówić) podlega daleko idącym bezpośrednim ograniczeniom konstytucyjnym, ustępuje ona bowiem generalnie przed „prawem rodziców do jego (tj. dziecka) wychowania zgodnie z własnymi przekonaniami” (art. 48, ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście pierwsze stwo praw rodzicielskich nie jest bezwzględne, wychowanie winno bowiem uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także jego przekonania, wolność sumienia i wyznania, a rodzice zobowiązani są do wysłuchania dziecka i w miarę możliwości uwzględnienia jego zdania (art. 72, ust. 3). Wychowanie dziecka nie może prowadzić do stosowania wobec niego przemocy, okrucieństwa, wyzysku oraz jego demoralizacji (art. 72, ust. 1). Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której dziecko powoływałoby się na konstytucyjne prawa i wolności, w szczególności prawa należące do kategorii politycznych, w obronie przed władzą rodzicielską, której granicą jest, ogólnie rzecz biorąc, jedynie dobro dziecka.

Zwrócić tu również należy uwagę, iż konstytucja przewiduje obowiązek szkolny do ukończenia 18 lat (art. 70, ust. 1) i wiek ten należy do nabycia czynnego prawa wyborczego oraz powiązanych z nim wspomnianych wcześniej uprawnień. Oznacza to równocześnie, iż założeniem ustawodawcy konstytucyjnego jest powiązanie nabycia najważniejszych praw politycznych z osiągnięciem nie tylko pewnej dojrzałości umysłowej i psychologicznej, zdobyciem pewnego doświadczenia życiowego, ale również pewnym wykształceniem (czego oczywiście nie można kojarzyć z wymogiem ukończenia szkoły określonego typu).

Ta z konieczności bardzo pobieżna analiza norm konstytucyjnych dotyczących dzieci wskazuje, iż w tym przypadku ustawodawca konstytucyjny przyjął, iż pewien stopień dojrzałości jest konieczny do wykonywania praw i korzystania z wolności człowieka i obywatela. Jednak należy zauważyć, iż autorzy konstytucji wiadomi byli, iż dojrzałość i niedojrzałość nie są w tym kontekście pojęciami uniwersalnymi, mającymi jednolite zastosowanie do wszystkich praw i wolności oraz wszystkich ich przejawów.

Zwrócić należy uwagę, że z przepisów konstytucji dotyczących praw dziecka jednoznacznie wynika, iż jego określone zachowania winny być traktowane jako przejaw jego wolności, tylko wówczas, jeżeli są przejawem pew-

---

<sup>10</sup>). Kant, *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, tłum. W. Galewicz, Kłajka 2006, s. 35-36.

nych wiadomych i „dojrzałych” zamiarów i decyzji. Absurdalne byłoby bowiem traktowanie z punktu widzenia art. 31 i nast. Konstytucji wszystkich zachowań dziecka jako przejawów jego wolności, co nie wyklucza, i w konkretnej sytuacji z uwagi na stopień wiadomości danego dziecka tak by powinno. W szczególności należy podkreślić, iż konstytucyjnego statusu dziecka nie należy widzieć przez pryzmat konieczności ochrony praw rodziców jako podstawy ewentualnych ograniczeń. Zakazy dotyczące dzieci służą bowiem przede wszystkim ich dobru, a ujmowanie ich tylko w kategoriach praw rodziców wynika z art. 48, ust. 1 Konstytucji byłoby zafałszowaniem zagadnienia. Należy tu zwrócić uwagę, iż nieadekwatność regulacji zawartej w art. 31, ust. 3 Konstytucji do konstytucyjnego statusu dzieci polega nie tylko na tym, iż należało one na nie ograniczenia w swobodnym postępowaniu podyktowane przesłankami ich dobra, a przepis powyższy nie dopuszcza ograniczeń dla dobra samej osoby zainteresowanej. Patrząc z tego punktu widzenia, regulacja dotycząca dzieci naruszałaby również w wielu wypadkach istotę danego prawa lub wolności.

W pełni uzasadnione wydaje się analogiczne zastosowanie konstytucyjnych założeń dotyczących statusu prawnego dziecka do osób, których stan umysłowy i psychiczny uzasadnia ich ubezwłasnowolnienie. Konstytucja nie zawiera bliższej regulacji statusu osoby ubezwłasnowolnionej, nie oznacza to jednak, iż mamy tu do czynienia z założeń braku regulacji. Omówiona powyżej fragmentaryczna konstytucyjna regulacja ubezwłasnowolnienia, jej rntio legis, pewien obraz wolności człowieka, jaki wynika z konstytucji, oraz powszechnie dostrzegane podobieństwo problemu stanu psychiczno-umysłowego dzieci oraz osób „niepełnosprawnych intelektualnie” dają dostateczne podstawy do przyjęcia, iż ustawowej regulacji dotyczącej statusu osób ubezwłasnowolnionych nie należy traktować jako ograniczenia praw lub wolności na podstawie art. 31, ust. 3 Konstytucji. W tym bowiem przypadku nie chodzi właściwie o to, że mamy do czynienia z ustawowym ograniczeniem pewnych wolności i praw, ale określeniem pewnych zachowań, których podejmowanie z uwagi na stan umysłowy określonych osób nie jest w istocie realizacją wolności człowieka. Ustawodawca nie tyle ogranicza tu przysługujące zgodnie z literą konstytucji prawa, ile stwierdza, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami osoby ubezwłasnowolnione mogą z nich korzystać.

Specyficzny charakter instytucji ubezwłasnowolnienia powoduje więc, iż i podobnie jak w przypadku dzieci - tylko w bardzo ograniczonym zakresie znajduje tutaj zastosowanie art. 31, ust. 3. Założeń dotyczące podstaw ubezwłasnowolnienia polega na tym, iż określona osoba nie jest w stanie w pełni kierować swoim postępowaniem. Jej zewnętrzne zachowania nie są zatem

wyrazem pewnego poziomu wiadomości, który jest wymagany przy korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Działania ludzi, w których nie ma specyficznego, typowo ludzkiego elementu psychologicznego, nadają tym zachowaniom walor etyczno-moralny, nie są przejawem wolności człowieka w sensie prawnym.

Podkreśli należy, iż ze wspomnianego już art. 69 Konstytucji wynikają pewne prawa osób niepełnosprawnych o charakterze socjalnym i kulturalnym. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, iż bez związku ze stanem psychicznym kandydaci przysługują prawa socjalne w szerokim tego słowa znaczeniu, które dla swej realizacji nie wymagają bezwzględnie działania czy też czynności prawnych samej osoby zainteresowanej. Dotyczy to w szczególności prawa do ochrony zdrowia (art. 68) czy prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż przy ustawowej regulacji skutków ubezwłasnowolnienia pytanie, które należy zadać, nie powinno dotyczyć dopuszczalności ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych w kontekście warunków wskazanych w art. 31, ust. 3 Konstytucji, natomiast problem, czy w pełni adekwatne jest posługiwanie się w prawie konstytucyjnym cywilnoprawną instytucją ubezwłasnowolnienia i odnoszenie jej do prawa publicznego oraz korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Chodzi tu w szczególności o przenoszenie „mechaniczne”, tj. odmawianie osobom ubezwłasnowolnionym w ogóle pewnych praw. Jak już wskazano, geneza instytucji ubezwłasnowolnienia związana była bowiem z jednej strony z troską o osobę, jednak z drugiej strony chodziło tu o kwestie majątkowe. Osoba z zaburzeniami czynności psychicznych narażona jest przecie w różny sposób na marnotrawstwo swego majątku, co oddziałuje bezpośrednio na członków jej najbliższej rodziny oraz potencjalnych spadkobierców. Stąd istotny również jest problem, czy hulaszczy tryb życia i trwonienie majątku, zwłaszcza jeżeli powoduje to znalezienie się całej rodziny w niedostatku, mogą być podstawą ubezwłasnowolnienia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentowano i akcentuje się tymczasem, iż ubezwłasnowolnienie służy ochronie interesów osobistych i majątkowych osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie, a nie „napiętnowaniu tej osoby” czy też ochronie innych osób. Widawic, e mi dzy ratio legis ubezwłasnowolnienia a jego konstytucyjnoprawnymi skutkami występują jednak pewne istotne różnice. Prawa konstytucyjne nie mają bowiem z reguły charakteru praw majątkowych, trudno również twierdzić, iż niemożność wykonywania tych praw służyłaby ochronie interesów osoby ubezwłasnowolnionej. W ogóle należy pamiętać, iż instytucje prawne prawa prywatnego, które kształtowały się znacznie wcześnie-

niej ni współczesna koncepcja praw człowieka, mog nie by z ni w pełni „kompatybilne”.

Drugi problem ł czy si z zasygnalizowan ju kwestii dynamicznego charakteru stanu psychicznego człowieka w zestawieniu ze sformalizowan s dow procedur . Oczywiste jest jej znaczenie gwarancyjne, ujawniaj ce si w przepisach dokładnie reguluj cych procedur w sprawie rozpatrzenia wniosku o ubezwłasnowolnienie (art. 544 i nast. kpc). Zwróci tu jednak nale y uwag , i bezwzgl dny wymóg stosownego wniosku w poł czeniu z bardzo w skim kr giem uprawnionych (art. 545 § 1 k.p.c.) powoduje, i jedyn gwarancj , i stan prawny pozostaje w zgodzie ze „stanem rzeczywistym”, tj. osoby spełniaj ce przesłanki wskazane w przepisach kodeksu cywilnego s faktycznie ubezwłasnowolnione, stanowi prokurator, który ma prawo złożenia wniosku. Powstaje praktyczne pytanie, czy w istniej cych warunkach prokuratura jest w stanie efektywnie wykonywa swoje uprawnienia w tym zakresie.

Niejako z drugiej strony pojawia si zagadnienie uchylenia ubezwłasnowolnienia. Zgodnie ze stanowiskiem potwierdzonym w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 14 pa dziernika 2004 r. (III CZP 37/04, OSNC 205, nr 3, poz. 42) sam ubezwłasnowolniony nie mo e skutecznie zło y wniosku o uchylenie lub zmian ubezwłasnowolnienia. Kwestia ta oceniana była w literaturze jako sporna<sup>11</sup>, ale niezale nie od tego powstaje problem, czy nakaz uchylenia ubezwłasnowolnienia w razie ustania przyczyn i mo liwo wszcz cia w tej sprawie post powania s dowego z urz du (art. 559 k.p.c.) stanowi dostateczne gwarancje, e konstytucyjne prawa okre lonych osób nie s naruszane poprzez pozostawanie w mocy orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu mimo zmiany sytuacji faktycznej.

Podsumowuj c, nale y stwierdzi , i instytucja ubezwłasnowolnienia ma o wiele wi ksze znaczenie, ni wynikałoby to ze wzmianki o niej w art. 62, ust. 2 Konstytucji. Oddziałuje bowiem generalnie na mo liwo wykonywania zapewnionych w ustawie zasadniczej praw i wolno ci człowieka i obywatela oraz korzystania ze rodków ochrony tych praw. Samo zało enie, zgodnie z którym zachowania danej osoby, które jest wynikiem choroby psychicznej, niepełnosprawno ci intelektualnej lub innych zaburze procesów psychicznych i zwi zanego z tym braku mo liwo ci wiadomego działania nie mo na traktowa jako realizacji konstytucyjnych praw i wolno ci, generalnie nale y traktowa jako prawidłowe. Cho konstytucja wprost o tym nie mówi, na wi zuje to ci le do wynikaj cego z ustawy zasadniczej wymogu pewnej doj-

---

<sup>11</sup> Zob. Kodeks post powania cywilnego z komentarzem, red. (. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, t. 3, s. 903.

rzalo ci w tej dziedzinie odniesionego wprost do dzieci. Poza tym stwierdzi mo na, i z samej ogólnej koncepcji prawnie relewantnych działa człowieka wynika wymóg posiadania przez niego okre lonych przymiotów psychiczno-duchowych, aby czynno ci takich dokonywa <sup>12</sup>.

Jednak e nie mo na stawia znaku równo ci pomi dzy ubezwłasnowolnieniem (cz ciowym czy całkowitym) a stopniem rozeznania znaczenia własnego zachowania i mo liwo ci pokierowania nim, od którego uzale nione jest wiadome korzystanie z konstytucyjnych praw i wolno ci. Oznacza to, i w regulacjach ustawowych dotycz cych tej problematyki nie mo na „mechanicznie” posługiwa si ubezwłasnowolnieniem jako przesłank uniemo liwiaj c działania w tej dziedzinie. Wynika z tego mo e, e w niektórych sytuacjach regulacja prawna zgodna z konstytucj musi by bardziej zło ona i rezygnuj c (lub cz ciowo rezygnuj c) z formalnego kryterium ubezwłasnowolnienia odwoływa si jednak nale y do materialnej przesłanki w postaci „faktycznej mo liwo ci rozpoznania znaczenia swych działa ” czy te „wiadomego kierowania swym post powaniem” . Przykładem tego rodzaju regulacji mo e by przepis ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w którym niezale nie od instytucji ubezwłasnowolnienia stwierdza si , i przyj -cie do szpitala psychiatrycznego osoby chorej psychicznie lub osoby upo ledzonej umysłowo niezdolnej do wyra enia zgody lub stosunku do przyj cia do szpitala psychiatrycznego i leczenia nast puje po uzyskaniu zgody s du opieku czego (art. 22, ust. 2). Innym rozwi zaniem, które odno nie do prawa wyborczego wyst puje w Hiszpanii<sup>13</sup>, jest zró nicowanie skutków ubezwłasnowolnienia (czy umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym) w zale no ci od rozstrzygni cia s du dotycz ce go wykonywania konkretnych praw. Ogólnie wi c stwierdzi mo na, i omawiana tutaj kwestia jest zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia trudna do prawnego uregulowania, które byłoby zgodne z zasad proporcjonalno ci. Nie mo e wyst powa tu „automatyzm”, cho jednocze nie rozwi zania prawne nie mog by nadmiernie kazuistyczne.

---

<sup>12</sup> K. Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, t. 3, cz. 1, München 1988, s. 1066.

<sup>13</sup> T. Motdawa, [w:] Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych pa stwach europejskich, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 135.

## Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Podstaw konstytucyjnego państwa prawnego jest przyjęcie zasady podziału władz i nie tylko wzajemnego ich hamowania i równowaga, ale i współdziałania. W okresie, w którym wprowadzono do polskiego systemu ustrojowego Trybunał Konstytucyjny 1982-85, uważano go za jedną z instytucjonalnych gwarancji socjalistycznej pryncypalności. Obowiązywała również jeszcze zasada jednolitości władzy, której konsekwencją było usytuowanie Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej stojącego również ponad Trybunałem. Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności aktu ustawodawczego z konstytucją mogło w okresie sześciu miesięcy zostać oddalone przez Sejm kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, a w przeciwnym razie dla zmiany konstytucji<sup>1</sup>.

Chociaż tak kwalifikowana większość do 1989 r. nie była trudna do uzyskania, to jednak zasadniczym pozostawał problem wywierania wpływu, wówczas obradującego sesyjnie Sejmu, z należącego do 6-miesięcznego terminu. Pojawiająca się praktyka zachowywania mocy obowiązującej ustawy także po upływie sześciu miesięcy natrafiła na opór Trybunału, który korzystając ze swej kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustawy, uznał, że z wpływem sześciu miesięcy zakwestionowana ustawa traci swą moc, jeżeli Sejm nie rozpatrzył orzeczenia w tym czasie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 33a Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1952 r. w brzmieniu z 1983 r. oraz art. 7 Ustawy z 29.4.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470 z późn. zm. (Dalej: Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.).

<sup>2</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7, ust. 2. Ustawy z dnia 29.4.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 105 poz. 481). Szerzej: L. Garlicki, Ewolucja



Ostatecznego charakteru nie miały także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu podustawowego z aktem ustawodawczym lub konstytucyjnym. Uprawnione bowiem organy mogły wnieść do Trybunału o ponowne rozpatrzenie sprawy w tym celu, aby doprowadzić do jego zmiany<sup>3</sup>. Jednakże po zastosowaniu tej ewentualności w stosunku do aktów podustawowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były ostateczne i wiążące.

Zasadniczo zatem przyjęto konstrukcję, w której orzeczenia Trybunału mogłyby być oddalone (jeśli dotyczyły ustaw) bądź zmienione w procedurze ponownego rozpatrzenia (jeśli dotyczyły aktów podustawowych). Z tego jednak wynikała pewna konsekwencja dla samego wykonywania orzeczeń Trybunału.

Fakt bowiem, że organy, których akty prawne zostały przez Trybunał zakwestionowane, miały jeszcze otwartą drogę do ewentualnej korekty skutków orzeczenia, wymuszał jednocześnie na nich nie tylko zainteresowanie konsekwencjami, ale ostatecznie ich wykonanie.

Wykonanie orzeczeń Trybunału regulowała zasadniczo uchwała normatywna Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1985 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stanowiła ona, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją aktu ustawodawczego albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym podlegają wykonaniu po ich dorczeniu organowi, który wydał taki akt. Dorczenie zaś winno nastąpić niezwłocznie po wydaniu orzeczenia i sporządzeniu uzasadnienia. Natomiast, na co należy zwrócić szczególną uwagę, organ, który wydał zakwestionowane orzeczenie, zobowiązany był niezwłocznie poinformować prezesa Trybunału o jego wykonaniu<sup>4</sup>. Przy czym organy, których akty podustawowe uznane zostały przez Trybunał za niezgodne z konstytucją lub aktem ustawodawczym, zobowiązane były dokonać niezwłocznie odpowiednich zmian w tych aktach bądź uchylili je w całości lub części, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy<sup>5</sup>. W razie niedotrzymania tego terminu akty takie traciły swą moc w zakresie orzeczonego przez Trybunał. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Trybunał mógł zawiesić w całości lub części stosowanie zakwestionowanego aktu podustawowego z dniem ogłoszenia orzeczenia. Zawieszenie takie obowiązywało do czasu wykonania orzeczenia<sup>6</sup>.

---

ustrojowej roli kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego. [w:] Księża XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 7-21.

<sup>3</sup> Art. 30 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.

<sup>4</sup> Art. 47 w Rozdziale 8 zatytułowanym „Wykonanie orzeczeń”, Dz.U. nr 39, poz. 184; zm. z 1995 r., Dz.U. nr 2, poz. 7.

<sup>5</sup> Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., art. 9.

<sup>6</sup> Ibidem, art. 10. Art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.

W celu za usunięcia stwierdzonych w wyniku orzecznictwa uchybień i luk w prawie Trybunał zobowiązany był do przedstawienia Sejmowi oraz innym właściwym organom stanowićym prawo uwagi, które służyć miały zapewnieniu spójności systemu prawnego państwa<sup>7</sup>. Niezależnie od tego Trybunał zobowiązany został do przedkładania Sejmowi i Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału<sup>8</sup>.

Niemal rolę w stosowaniu konstytucji i interpretacji ustaw w zgodzie z nią, a w konsekwencji również wykonywania orzeczeń (takie uchwały) Trybunału należało przypisać poprzednio posiadanej przez niego kompetencji do ustalania powszechnie obowiązujących wykładni ustaw<sup>9</sup>.

Ponadto pewnym motywem reagowania na niezgodność aktów prawnych z konstytucją dawało Trybunałowi uprawnienie do wszczynania postępowania kontrolnego z własnej inicjatywy<sup>10</sup>, zwłaszcza w tych sytuacjach, w których w miejsce uchylonych już przepisów wydane zostały nowe, również niezgodne z wzorcem kontroli.

Pomimo wbudowania Trybunału Konstytucyjnego jako sędzi państwa w schemat zasady jednolitości władzy, przyjęte rozwiązania dawały mu zwłaszcza wobec aktów podstawowych motyw skutecznego działania i sprzyjały ich wykonalności.

Wobec zaś aktów ustawodawczych do chwili wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 roku Sejm o miokrotnie oddalał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup>. Wprowadzona w 1992 r. zasada podziału władzy<sup>12</sup> istotnie nie wpłynęła na zmianę pozycji Trybunału Konstytucyjnego wobec Sejmu i Senatu. Jednakże pozbawiła ona ideologicznego uzasadnienia dla dalszego utrzymywania kompetencji Sejmu do oddalania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Pozostawała jedynie nadal obawa, aby orzeczenia Trybunału nie wywołały zbyt daleko idących skutków finansowych dla budżetu państwa, co mogło nastąpić, zwłaszcza wobec licznych niekonstytucyjnych uregulowań godzących w wolność i prawa jednostki. Dlatego też motyw oddalania (odrzućania) przez Sejm orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do ustaw uchwalonych przed dniem wej-

---

<sup>7</sup> Ibidem, art. 34.

<sup>8</sup> Ibidem, art. 5 i art. 33a przepisów utrzymanych w mocy.

<sup>9</sup> Ibidem, art. 22, ust. 2.

<sup>10</sup> Podaj za: L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej...*, s. 9.

<sup>11</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzami ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426 z późn. zm., art. I.

<sup>12</sup> Szerzej: A. M. Ciołkowski, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Ksiąga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 114 i n.

cia w ycie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zachowana została jeszcze przez dwa lata po dniu jej wejścia w życie.

Pewnym sukcesem ustrojowym w zakresie kształtowania konstytucyjnego, demokratycznego państwa prawnego zdawało się umieszczenie w systematyce Konstytucji z 1997 roku, zgodnie już z zasadą podziału władzy, Trybunału Konstytucyjnego w rozdziale VIII poświęconym trzeciej władzy i zatytułowanym „Sądy i Trybunały”. W ramach tego problematyk Trybunału Konstytucyjnego umieszczono pod szyldem powszechnych, Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Krajowej Radzie Sędziów, ale przed Trybunałem Stanu.

Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak i sądy uznany został za władzę odrębną i niezależną od innych władz (art. 173). Jego orzeczeniom przyznano moc powszechnie obowiązującą i nadano im charakter ostateczny (art. 190, ust. 1). Wyrokom sądu Trybunału, podobnie jak wcześniej sądom, nadano formułę wyroków wydawanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174). Określono terminy wejścia w życie orzeczeń Trybunału oraz kwestię utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190, ust. 3)<sup>13</sup>. Jednocześnie, choć w odmienny sposób niż to miało miejsce na gruncie przedkonstytucyjnych przepisów, uregulowano zagadnienie wzruszalności prawomocnych orzeczeń sądowych, ostatecznych decyzji administracyjnych lub rozstrzygnięć w innych sprawach wydanych na podstawie aktu normatywnego uchylonego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>. Konstytucja przewiduje w takich przypadkach, mających charakter indywidualny: wznowienie postępowania, uchylenie decyzji lub też podjęcie innego rozstrzygnięcia na zasadach określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Wykonanie zatem orzeczenia w indywidualnych sprawach czy to wtedy, kiedy Trybunał udziela odpowiedzi na pytanie prawne (art. 193), czy też gdy za chodzi konieczność wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć poddane zostało regulacjom odpowiednich przepisów proceduralnych. Tak na przykład przez wprowadzony do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 145a, Ustawy karno-skarbowej art. 227, pkt 3<sup>15</sup>, Ordynacji podatkowej art. 240, par. 1, pkt 8<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> Ibidem, s. 127 i n.

<sup>14</sup> Ustawa karno-skarbowa z dnia 26.10.1971 r., Dz.U. 1971, nr 28, poz. 260 z późn. zm.

<sup>15</sup> Ordynacja podatkowa z dnia 29.08.1997 r., Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926 z późn. zm.

<sup>16</sup> Zaznaczone w Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r., Warszawa 2005, s. 52 rozróżnienie pojęcia „wykonania” wyroku Trybunału Konstytucyjnego jako podjęcie wszelkich działań, które w świetle wyroku są konieczne do przywrócenia stanu konstytucyjności, od w skiego i technicznego pojęcia „wykonywania orzeczeń” ujętego w rozdziale 3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym budzi poważne wątpliwości. Ustawodawca jest bowiem niekonsekwentny w posługiwaniu się pojęciem „orzeczenie”, jak np. w art. 44 Ustawy o partiach politycznych, czy pojęciem „wyrok” w art. 70, ust. 1, pkt 5 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie można na to pominięcia w tej kwestii niekonsekwencji zawartych w samej Konstytucji (art. 174, 188, 190). Zagadnienie to wymagałoby odrębnej analizy.

Kodeksu post powania karnego art. 540, par. 2 i Kodeksu post powania cywilnego art. 401 (1), par. 1.

Nie stwarza te problemów wykonanie orzeczenia czy te wyroku<sup>17</sup> w sprawie zgodnie ci celów lub działalno ci partii politycznej z konstytucj . W my l bowiem Ustawy o partiach politycznych<sup>18</sup> „Je eli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o sprzeczno ci z Konstytucj celów lub działalno ci partii politycznej S d (Okr gowy w Warszawie) wydaje niezwłocznie postanowienie o wykre leniu wpisu partii z ewidencji (art. 44). Wykre lenie w konsekwencji powoduje likwidacj partii politycznej (art. 45, pkt 2).

Rozstrzyganie w sprawach sporów kompetencyjnych pomi dzy centralnymi, konstytucyjnymi organami pa stwa (art. 189) nast puje zgodnie z art. 70, ust. 2 pkt 1) Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>19</sup> w formie postanowienia. Wprawdzie w okresie dziewi ciu lat obowi zywania konstytucji nie było przypadku wniesienia przed Trybunał takiego sporu<sup>20</sup>, to jednak prawdopodobna jest sytuacja, w której jeden z organów nie b dzie chciał si podporz dkowa orzeczeniu Trybunału. Kompetencyjny przecie charakter ma spór mi dzy Trybunałem wydaj cym tzw. orzeczenia interpretacyjne a S - dem Najwyszym, który zastrzega sobie prawo do samodzielnej interpretacji przepisów.

Zasadniczy jednak problem powstaje w zwi zku z niewykonywaniem wyroków Trybunału przez organy powołane do stanowienia prawa, w tym zwłaszcza władz ustawodawcz .

Obowi zuj ca konstytucja przyj ła, jak mo na s dzi , zało enie, e nadanie mocy powszechnie obowi zuj cej i ostatecznego charakteru orzeczeniom Trybunału, a w konsekwencji ogłoszenie ich w odpowiednim organie urz dowym oznacza b dzie niezakończone wykonanie tych orzecze . Nie znajdziemy zatem w konstytucji przepisów reguluj cych wykonanie wyroków Trybunału. Okre lenie odpowiedzialno ci za ich niewykonanie b d te skutków prawnych w razie ich niewykonania lub nawet wykonania, ale po upływie zakre lonego zgodnie z konstytucj terminu.

Zagadnienie wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie zostało te uregulowane w Ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Wprawdzie rozdział 3 zatytułowano „Zasady i tryb orzekania oraz wykonywania orzecze ”, w którym wyodr bniono dwa podrozdziały „Rozprawy

---

<sup>17</sup>Ustawa z dnia 27.6.1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 1997 nr 98, poz. 604 z pó n. zm.

<sup>18</sup>Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1.8.1997 r., Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643 z pó n. zm.

<sup>19</sup> Informacja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego M. Sajjana o istotnych problemach wynikaj cych z działalno ci i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2005 (20.7.2006).

\* Rozdział ten wydaje si mie b dn b d nieaktualn nazw do jego zawarto ci tre ciowej. Dlatego te rozumienie go jako „czysto technicznego” uregulowania nie rozwi zuje problemu.

i posiedzenia” oraz „Orzeczenia Trybunału”, to jednak brak w nich przepisów o wykonywaniu wyroków<sup>21</sup>, bo do takich nie ma na zaliczyć artykułów 78-81 o doręczeniu, ogłoszeniu i wydaniu zbiorów orzecze .

Pewne postanowienia wprowadza Regulamin Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup>, który problematyce wykonywania orzecze poświęca niewiele miejsca, mianowicie par. 38 i par. 39. Przewiduje w nich wprowadzenie rejestru wykonania orzecze , w którym oddzielnie oznaczane mają być sprawy o innym terminie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, aniżeli dzień jego ogłoszenia oraz oddzielnie orzeczenia przekazane Prezydentowi RP w związku z zachodzącą niezgodnością poszczególnych przepisów ustawy z konstytucją , które nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą .

Prowadzenie tego rodzaju rejestru trudno nazwać „wykonywaniem orzecze ”. Bliższym rozumieniu tego pojęcia jest rozdział VIII, zatytułowany „Sygnalizowanie uchybień i luk w prawie”. Jest on treściowo zbliżony do powoływanego wyżej art. 4, ust. 2 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Na uwagę zasługuje jedynie jego uzupełnienie stanowiące, że „prezes Trybunału może jednocześnie przekazać swoje uwagi co do konieczności i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień i luk w prawie oraz zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajętym przez adresata sygnalizacji stanowisku w sprawie ich usunięcia”.

Należy zaznaczyć, że Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. przejęła w art. 4, ust. 1 treść art. 34 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. W obecnym brzmieniu stanowi on, że „Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału”.

Zarówno instytucja sygnalizacji, jak i informowania parlamentu może mieć pewne znaczenie dla wykonywania orzecze Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże obie te instytucje mogą jedynie służyć perswazji co do konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian w działalności prawotwórczej organów, do których są kierowane.

Zarówno więc na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawowej, a nawet regulaminowej, brak jest przepisów, które czyniłyby w większym stopniu wykonywalnymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego, a jednocześnie nie zachowywały jasno i zgodnie terminologicznie .

Ten stan prawny musiał spowodować negatywne konsekwencje dla skuteczności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z jego rolą w demokratycznym państwie prawnym. Jest on bowiem nie tylko instytucjonalną gwarancją przestrzegania zasady państwa prawnego, ale też istot-

---

<sup>21</sup> Regulamin Trybunału Konstytucyjnego w brzmieniu z 31.10.2001 M.P. nr 41, poz. 668.

<sup>22</sup> Publikowane w „Studiach i Materiałach Trybunału Konstytucyjnego”.

nym czynnikiem jako ciowym w pojmovanej zwykle ilo ciowo demokracji. To do struktur demokracji opartej na wi kszo ci parlamentarnej konieczne było wprowadzenie instytucji jako ciowych, po to by zabezpieczyły one j sam , (a wi c demokracj ) przed przekształceniem si w jej przeciwstawie - stwo „dyktatur wi kszo ci”. Parlament nie mo e wszystkiego, a zwłaszcza nie mo e stawia si ponad konstytucj .

Niestety kształtowanie si demokracji w Polsce to długi proces, który przede wszystkim wymaga zmian w mentalno ci, my leniu o metodach dzia- ła politycznych. To proces, w którym partie polityczne potrafi poprzez odpowiedni dobór kadr oraz podnoszenie ich kwalifikacji przygotowa „klas polityczn ” dla funkcjonowania demokracji w pa stwie. Jeste my jednak ci - gle na pocz tku procesu.

Dlatego te tak wa n rol odgrywaj informacje przedstawiane przez Trybunał w kwestiach zwi zanych z realizacj jego orzecze w działalno ci prawodawczej. S one przedmiotem prezentacji podczas dorocznych (co naj- najmniej od 2004 r.) Zgromadze Ogólnych S dziów Trybunału Konstytucyj- nego<sup>23</sup>. Niestety zasi g ich jest ograniczony do zbyt w skiego kr gu osób. Je li nawet cz z nich przekazywana jest na forum parlamentarne w postaci co- rocznych Informacji Prezesa Trybunału o istniej cych problemach wynikaj - cych z działalno ci i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, to i tak kr g adresatów pozostaje zbyt skromny.

Konieczno ci staje si zatem upowszechnienie tych kwestii cho by po- przez ró ne formy naukowych i popularnonaukowych publikacji, a do upo- wszechnienia ich poprzez rodki masowego przekazu.

Z analizy informacji za lata 2004-06 wynika, e mamy w praktyce do czynienia z narastaj c tendencj niewykorzystywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez ustawodawc . Najcz ciej pojawia si to w przypad- kach wyroków:

- a) powoduj cych luki w prawie, które nie zostaj przez ustawodawc „wy- pełnione” now zgodn z konstytucj regulacj - w ogóle lub w okre- loneym terminie,
- b) stwierdzaj cych niekonstytucyjno pomini cia wymaganych regula- cji ustawowych,
- c) stwierdzaj cych niekonstytucyjno regulacji prawnej w okre loneym zakresie lub rozumieniu (interpretacji)<sup>24</sup>.

Te uogólnione przykłady niewykonywania wyroków Trybunału Konsty- tucyjnego ilustrowane s licznymi przykładami. Nierzadko s te przypadki

---

<sup>23</sup> Informacja o istotnych problemach wynikaj cych z działalno ci i orzecznictwa Trybunału Konstytucyj- nego, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2006, t. 24, s. 114.

<sup>24</sup> Gesetz uber das Bundesverfassungsgericht in der Fassung vom 22.8.2002 (BGBl.1 s. 3386).

braku reakcji na postanowienia sygnalizacyjne Trybunału, których celem jest usunięcie uchylone i luk w prawie. Są one przecież rezultatem działalności orzeczniczej Trybunału. Warto zaznaczyć, że z analiz Zespołu Orzecznictwa i Studiów Trybunału Konstytucyjnego wykonanych w lipcu 2006 roku wynika, że czterdzieści orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie zostało wykonanych, w tym trzydzieści wyroków i cztery postanowienia.

Istnieje ten stan niewykonywania orzeczeń Trybunału budzi głęboki niepokój, podważa bowiem podstawowe zasady ustrojowe. Może rodzi pytanie o to, co będzie dalej. W szczególności pojawiają się obawy związane z przewidzianymi w art. 77 Konstytucji i odpowiednich przepisach kodeksu cywilnego odpowiedzialnościami odszkodowawczymi organów władzy publicznej. Skala tej odpowiedzialności wobec braku właściwych regulacji prawodawczych może doprowadzić do konieczności wypłaty ogromnych odszkodowań.

Na gruncie obowiązującej konstytucji organem powołanym do czuwania nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej jest Prezydent RP (art. 126, ust. 2). To jemu Konstytucja powierzyła uprawnienia do inicjowania prewencyjnej kontroli nad prawami konstytucyjnymi. On też wśród swoich prerogatyw posiada prawo: inicjatywy ustawodawczej, zwracania się z oświadczeniem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, wniosku o przeprowadzenie kontroli przez NIK, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Może też zwoływać w takich sprawach Rady Gabinetów, których posiedzenia mogą być również poświęcone problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 Konstytucji).

Prezydent, nie wykorzystując przyznaných mu konstytucyjnie kompetencji do realizacji jednego ze swych podstawowych obowiązków, czyli „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, winien się liczyć z możliwością pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Jest on szczególnie zobowiązany do tego, aby również w swoich działaniach, takich jak korzystanie z inicjatywy ustawodawczej, wydawanie i uchylanie własnych aktów normatywnych, wykazywał należytą staranność i zapewniał ich zgodność z konstytucją.

Poszukując rozwiązań prawnych, które mogłyby zapobiec zjawisku niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a nawet w ogóle zjawisko to wyeliminować, warto zwrócić uwagę na par. 35 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, stanowi on bowiem, że Federalny Trybunał Konstytucyjny może w swoim orzeczeniu określić, kto je wykona; może także w poszczególnych przypadkach uregulować sposób wykonania<sup>25</sup>. W niemieckiej literaturze prawniczej podkreśla się fakt, że „wykonanie” to ozna-

<sup>25</sup> K. Schlaich, Des Bundesverfassungsgericht, München 1994, s. 270.

cza szersze mo liwo ci dzialania ani eli nawet w post powaniu cywilnym. Trybunał okre lany jest w zwi zku z tym „władc wykonania” swoich orzecze , któremu pozostawiono pełn swobod w ustanawianiu takich nakazów, które s najbardziej słuszne i odpowiednie dla rozstrzyganego przypadku, celowe, najprostsze i najbardziej skuteczne. Odpowiednie zarz dzenia Trybunału podejmowane s z urz du, ale ich wykonanie mo e by te powierzone innym organom krajowym lub federalnym. Kompetencja Trybunału wynikaj ca z par. 35 ustawy jest rozumiana jako swego rodzaju generalne umocowanie (Generalermächtigung), które przelamuje wszystkie przepisy kompetencyjne. W sposób znacz cy oddziałuje prewencyjnie i dlatego te Trybunał rzadko z niej korzysta<sup>26</sup>. Jednak w sławnym orzeczeniu z 1974 r. dotycz cym aborcji Trybunał, jak si podkre la, stał si „zast pczym ustawodawc ”.

Mo na mie w tpiwo ci, czy w postulowanych zmianach legislacyjnych w Polsce, słu cych eliminacji niewykonywania wyroków Trybunału nale ałoby pój tak daleko, . Konieczne jest jednak wzmocnienie pozycji Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów pa stwa, poniewa na odpowiednie przygotowanie „klasy politycznej” do zgodnych z konstytucj działa , w szczególno ci w parlamencie, chyba jeszcze przez długi okres czasu nie b dzie mo na liczyc .

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 271.



---

# DYSKUSJA

---

## PYTANIA I WYPOWIEDZI

Na początek chciałbym sformułować też podsumowanie: z raportu kołowego, referatów i przebiegu dotychczasowych dyskusji można wnosić, że jest grupa problemów, która w ramach tego programu została jedynie zasygnalizowana. Problemy te nie zostały jeszcze rozwinięte, co wiemy, można powiedzieć, że dyskusja nad nimi dopiero się zaczyna. Chciałbym się skupić na dwóch kwestiach, dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i skargi konstytucyjnej. Pierwszą związaną z referatem pana prof. Macieja i wczorajszymi wystąpieniami, m.in. pani prof. Łętowskiej.

Wydaje się, że w przypadku Trybunału jest sporo problemów, z którymi Trybunał się boryka, które rozstrzyga w swoich orzeczeniach, a które słabo są analizowane w doktrynie. Problemem takim jest wykonywanie orzeczeń Trybunału. Tak naprawdę nie wiemy, co to znaczy wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie znam w Polsce publikacji, które szerzej zajmowałyby się pojęciem „wykonania orzeczenia”. Proszę zwrócić uwagę, że z jednej strony mamy na myśli „wykonywanie” w sensie wykonania orzeczenia sądu, tak jak to się rozumie w procedurach sądowych, ale z drugiej strony merytoryczne orzeczenie TK powoduje zmianę normatywną w systemie prawa i w tym zakresie jest czymś całkowicie odmiennym od wyroku sądu. Wypadałoby się zastanowić, czym jest orzeczenie TK i na czym w związku z tym ma polegać jego wykonanie.

Druga sprawa dotyczy różnicowania charakteru wyroków TK. Mówimy o wyrokach interpretacyjnych zakresowych albo wyrokach o pominięciach i w zależności od tego, z jakim wyrokiem mamy do czynienia, inaczej oceniamy jego skutki i sposób wykonania. Na marginesie nie zgadzam się z tym, pani prof. Łętowskiej, że każdy wyrok interpretacyjny można przedstawić jako wyrok zakresowy. Jeżeli chodzi o wykonanie wyroków o pominięciu prawodawczym, to zwróćmy uwagę, że ani na gruncie teoretyczno-prawnym, ani na gruncie konstytucyjnym nie udało się sformułować kryteriów, w oparciu o które można by rozróżnić, oddzielić od siebie zaniechanie prawodawcze. Dla Trybunału rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie, gdy o zanieczeniach prawodawczych nie może orzekać. Trybunał próbuje sformułować kryteria rozróżnienia, nie były one jednak dotychczas analizowane przez doktrynę. I wreszcie ostatnia kwestia związana z intertemporalnymi skutkami wyroków. W doktrynie sformułowano też, że z art. 190 Konstytucji i opartego na nim wyroku TK wynika superintertemporalna norma zakazująca stosowania niekonstytucyjnego przepisu. Powstaje jednak pytanie, jak taka norma intertemporalna ma się do norm intertemporalnych poszczególnych gałęzi prawa - prawa karnego, cywilnego? O tym niewiele wiemy. Konstytu-

---

cjonali ci, aby si wypowiada na temat działalno ci TK, stosowania konstytucji, musz w du o wi kszym stopniu ni do tej pory zajmowa si prawem pozytywnym, prawem s dowym. I to jest pierwsza konkluzja.

Druga, dotycz ca skargi konstytucyjnej, o której razem z prof. Grzybowskim pisałem w ramach tego projektu. Coraz cz ciejsi slyszy, e skarga jest sformułowana zbyt w sko i w zwi zku z tym nale ałoby rozszerzy jej zakres przedmiotowy. W zwi zku z tym trzeba poczyni dwie uwagi. Po pierwsze, to nie jest tylko kwestia zbyt w skiego modelu skargi, ale kwestia modelu nieracjonalnego. Model racjonalny, moim zdaniem, polega na tym, e je eli w ogóle przyjmuje si , e istnieje procedura, w której obywatel mo e „postawi pa stwo” przed Trybunałem, to badanie ewentualnych narusze jego praw powinno si rozpoczyna od aktów najni szego rz du. Najpierw powinny by badane akty stosowania prawa. Sytuacja, w której si gamy do ustawy jako ró dła naruszenia prawa, powinna by wyj tkowa. Tymczasem my na gruncie art. 79 mamy model dokładnie odwrotny, który rodzi istotne problemy tak po stronie obywateli, jak i samego Trybunału. Mówi to równie na podstawie dziesioletniej praktyki w Zespole Wst pnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków TK.

Je eli zadajemy sobie pytanie o celowo zmiany modelu skargi z perspektywy obywatela, to odpowied jest twierdzc a. Oczywiście model trzeba zmieni przez rozszerzenie jego zakresu przedmiotowego na wzór niemiecki. Ka dy akt władzy publicznej, równie zaniechanie prawodawcze powinno by przedmiotem skargi. Je eli jednak powy sze pytanie sformulujemy z perspektywy ustrojowej, zakładamy, e zmiana modelu zmieniłaby pozycj ustrojow TK, wtedy sprawa si komplikuje. Taka zmiana modelu oznaczałby poddanie kontroli Trybunału orzecze s dów, w tym NSA i SN. Mam powa ne w tpliwo ci, czy rzeczywi cie taki model w Polsce jest mo liwy do zrealizowania. Patrz c historycznie, to najcz ciejszy szeroki model skargi z siln ustrojow pozycj Trybunału Konstytucyjnego udawało si wprowadzi w tych krajach i w takim momencie, gdy zakładano, e wymiar sprawiedliwo ci jest w kompletnym kryzysie i trzeba wprowadzi Trybunał jako ochron praw obywateli przed naruszeniami ze strony s dów. Mo e prof. Filip mnie skoryguje, ale o ile pami tam, takie zało enie legło u podstaw tworzenia czeskiego Trybunału Konstytucyjnego i czeskiej skargi konstytucyjnej. Otó wydaje mi si , e obecnie taka motywacja w Polsce nie wyst puje. S dy działaj tak, e nie trzeba chroni obywateli przed nimi, co wi cej, mam w tpliwo ci, czy Trybunał rzeczywi cie powinien kontrolowa orzeczenia s dów w takim zakresie, jak robi to np. Trybunał Konstytucyjny w Niemczech czy Czechach. Innymi słowy, je eli z tego programu badawczego miałyby wynika jakie dalsze nasze działania w zakresie skargi konstytucyjnej, to powinny one zmierza w kierunku rozszerzenia jej zakresu przedmiotowego. Równno-

cze nie powinny jednak uwzględniać zarysowany w tej dylemat ustrojowy. Osobiście w tym celu, aby dało się wprowadzić model, w którym Trybunał przekształca się w strażnik konstytucji, jak to ma miejsce w Niemczech. Pamiętajmy, że w takim modelu około 90% skarg kierowanych jest przeciwko orzeczeniom sądów. Tak dzieje się w Niemczech, Czechach czy w Hiszpanii.

Reasumując, oczywiste jest, że model powinien być zmodyfikowany. Trudno w udzieleniu odpowiedzi na pytanie o model skargi ma przede wszystkim charakter ustrojowy. Powinniśmy jednak starać się odpowiedzieć na powyższe pytanie. Jeżeli pojawia się inicjatywa zmiany konstytucji, to konstytucjonaliści powinni mieć własne pomysły, nieograniczając się tylko do odwołania się do modelu niemieckiego, hiszpańskiego, austriackiego czy czeskiego.

Posel Stanisław Rydzo

Dziękuję uprzejmie. Jestem posłem II kadencji, pochodzę z Oświęcimia, z Małopolski. W Sejmie jestem członkiem komisji prawnych: ustawodawczej, sprawiedliwości i praw człowieka, komisji kodyfikacyjnej i wiceprzewodniczącym podkomisji stałej ds. Trybunału Konstytucyjnego. Przed Trybunałem występowałem już około pięćdziesiąt razy jako reprezentant Marszałka Sejmu.

Zainteresowało mnie zaproszenie na tę konferencję. Szczególnie jej temat „Stosowanie Konstytucji a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego”. Od pewnego czasu jest to, jak tak powiem, mój „konik” w Sejmie i kiedy jest tylko możliwość wystąpienia w tym przedmiocie, staram się to robić. Chcę powiedzieć, że już w tym roku z rzędu prezes Trybunału Konstytucyjnego przedstawia Sejmowi informacje na temat działalności TK w poprzednim roku. Mam w tej chwili przed sobą druk nr 516: „Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. Na stronie 63 jest niezwykle cenna uwaga „Wnioski dla praktyki”. Otóż prezes Trybunału stwierdza - jest to niezwykle istotne i powtarza się z roku na rok i nic się w tej kwestii nie zmienia - „Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym używa terminu »wykonywanie orzecze« w wskim znaczeniu odnoszącym się do zarządzenia ogłoszenia orzeczenia w organie publikacyjnym i doręczenia odpisów uczestnikom postępowania. Nieuregulowane pozostaje to, w jaki sposób organy powołane do inicjowania i stanowienia zmian, prawodawczych mają reagować na orzeczenie Trybunału”. Są to niezwykle cenne uwagi. „Wskazane byłoby w szczególności zobowiązanie organów stanowiących prawo oraz uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej do systematycznego monitorowania orzecze Trybunału i szybkiego reagowania na sygnalizowane potrzeby podjęcia działań naprawczych. Ko-

nieczna jest stała obserwacja orzecznictwa Trybunału przez wszystkie podmioty procesu legislacyjnego. Je eli np. w Sejmie lub Senacie trwaj prace nad nowelizacj ustawy i w tym czasie zostało wydane orzeczenie Trybunału dotycz ce materii obj tej t ustaw , to powinno ono zosta uwzgl d nione w dalszym toku prac ustawodawczych w postaci zgłoszenia propozycji poprawki do projektu ustawy lub do ustawy. Po dane byłoby równie cz stsze opatrywanie przez Rad Ministrów rz dowych projektów ustaw słu - cych wykonywaniu orzecze Trybunału Konstytucyjnego klauzul pilno ci”. Realizuj c to, w marcu 2006 r. prezes TK skierował do Sejmu pismo sygnalizacyjne obrazuj ce przykłady braku nale ytej realizacji wyroków Trybunału przez prawodawc i tutaj wskazał 6 ró nych cz ci, gdzie ł cznie wymienione s enumeratywnie wyroki, które nie s realizowane przez Sejm. Jako poseł, reaguj c na te wyst pienia Trybunału, skierowałem 13 interpelacji do poszczególnych ministrów z zapytaniem, dlaczego okre lony wyrok Trybunału Konstytucyjnego o takiej a takiej sygnaturze nie jest realizowany. Ku mojemu zdziwieniu, okazało si , e w połowie przypadków ministrowie dopiero si obudzili, kiedy otrzymali ode mnie interpelacje. W kontek cie tego działania chciałem powiedzie , e rz d i Sejm narusza ewidentnie konstytucj . Otó wyroki Trybunału Konstytucyjnego maj moc powszechnie obowij c , obowizek ich przestrzegania dotyczy równie parlamentu. Wynika to z art.

2 Konstytucji, gdzie jest mowa o demokratycznym pa stwie prawa. Oczywi cie mo na taki wniosek te wyci gn z ustaw zwyczajnych, gdzie jest mowa o Trybunale Konstytucyjnym, np. z Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która ustala szczególne prawa i obowizki Trybunału.

Chciałem powiedzie , jak sprawa wygl da, je li chodzi o stan obecny: otó były reakcje w Sejmie i Senacie oraz w mediach, lecz do historyczne, np.: co robi , czy konstytucj zmienia , przekazuj c te uprawnienia Senatowi, czy mo e jak ustaw w tym przedmiocie uchwali . Po prostu to wszystko kr - yło wokół problemu. Stwierdziłem, e wypowiadaj cy si to w wi kszo ci tylko teoretycy, którzy nie zetkn li si z działalno ci Trybunału Konstytucyjnego, którzy chcieli konstytucj zmienia , eby te uprawnienia przeka za Senatowi, a nie Sejmowi. A przecie to przedstawiciel Sejmu, a nie Senatu reprezentuje parlament przed TK. Na ostatnim spotkaniu z prezesem TK zaproponowałem, moim zdaniem, bardzo proste post powanie polegaj ce na tym, e Marszałek Sejmu zatrudni referenta czy ewentualnie zleci swojemu referentowi u siebie w kancelarii marszałka prowadzenie repertorium wyroków TK. Kancelaria marszałka Sejmu prowadziłaby wi c repertorium jak ka da kancelaria prawnicza. W repertorium tym wpisuje si takie dane, jak: sprawa, wyrok, odroczone/nieodroczone, wej cie w ycie, i jaki minister powinien si tym zaj . Nast pnie pracownik marszałka Sejmu kieruje wyst pienie czy to do premiera, czy to do ministra, e jest taka i taka

sprawa, o której przecie pan minister wie, bo był wyrok „i w związku z tym, co pan ma zamiar z tym zrobić, bo termin jest taki a taki”. Po tym, jeżeli minister nie reaguje, a tak jest do czasu, to sprawa powinna być jak najszybciej kierowana przez Marszałka Sejmu do komisji odpowiedzialności konstytucyjnej w Sejmie. Komisja odpowiedzialności konstytucyjnej w Sejmie powinna sprawę ministra skierować do Trybunału Stanu. Chcąc powiedzieć, że jedno przykładowe skazanie ministra przez Trybunał Stanu spowodowałoby, i reakcje w przyszłości innych ministrów na wystąpienie Trybunału byłyby natychmiastowe. Dlaczego taki sposób jest najłatwiejszy? Ponieważ zwykle marszałek Sejmu i koalicja rządząca pochodzą z tej samej partii, choćby w chwili obecnej marszałek Sejmu Marek Jurek jest z PiS-u i rządzi koalicja PiS-owska, więc wdrożenie w życie tego pomysłu byłoby proste i nie wymagałoby praktycznie żadnych kosztów, żadnych zmian – nawet regulaminu Sejmu nie trzeba byłoby zmieniać. Po mojej wypowiedzi prof. Saffjan na łamach dwóch gazet stwierdził, że propozycja Rydzonia jest bardzo prosta i dlatego jako prosta w zasadzie nie wejdzie w życie, bo w Polsce proste rzeczy nie wchodzi w życie. Zauważyłem jednak ostatnio interesującą reakcję marszałka Sejmu. Co się okazało? Okazało się, że przewodniczący komisji ustawodawczej Wojciech Szarama otrzymał polecenie, aby sekretariat komisji ustawodawczej prowadził przedmiotowe repertorium. Moim zdaniem, takie postawienie sprawy nie do końca ją załatwia. Ranga przewodniczącego komisji ustawodawczej, a ranga Marszałka Sejmu są nieporównywalne. W związku z tym jest to jaka próba rozwiania sprawy, ale nie jest to wyjście dobre i ostateczne. Jest wśród nas siedziba Trybunału Konstytucyjnego. Panie profesorze, pan wie, ile razy padają ze strony składu orzekającego zarzuty pod adresem posła, by przekazać je do Sejmu, dlaczego znowu Sejm uchwalil złe przepisy. Najczęściej to dotyczy przepisów intertemporalnych, chodzi o przepisy wykonawcze, zastępowanie ustawy przez przepisy wykonawcze, albo inaczej zamieszczanie w przepisach wykonawczych uregulowań, które powinny być w ustawie itd. Ja już wielokrotnie byłem wzywany przez Trybunał „zróbcie coś w Sejmie, aby wreszcie sytuacja się poprawiła i aby w ogóle to prawo było realizowane”. Niestety, mnie się wydaje, że w tym szale politycznym w Sejmie naprawdę jest niewielu posłów, którzy myślał o tym, aby to jako poprawić. Generalnie panuje polityka i mój głos jest głosem wołającym z pustyni. Mam obawy, że mój głos niewiele da i że na kolejnych rozprawach Trybunał Konstytucyjny za pół roku, za rok, za dwa lata będzie znowu zwracał uwagę Sejmowi, że powtarza błędy, że lekceważa wyroki Trybunału itd. Obym się mylił. Przepraszam za przydługie wystąpienie, ale to są odczucia zwyczajnego posła, który po prostu podchodzi do pracy w Sejmie w sposób rozważny i tak, by to, co robi, miało po prostu sens.

Bardzo dziękuję. Panie Przewodniczo, jestem w dość trudnej sytuacji, ponieważ było tutaj kilka znakomych referatów, z których każdy rodzi zachętę do podjęcia dialogu, w związku z tym ogranicz się do kilku spraw, które chciałbym zaprezentować również w postaci pytań.

Rozpocznę od ostatniej kwestii. Pan poseł Stanisław Rydzo zaprezentował pewną inicjatywę, ale na jej temat chciałbym tutaj sformułować szerszą refleksję - ponieważ zachęca również tym o czy powiedział pan prof. Piotr Tuleja mówił. Gdyby my spojrzeli przez pryzmat do wiadczeń nauki prawa konstytucyjnego i odpowiedzialności nauki prawa konstytucyjnego za to, jaka jest konstytucja - właściwie o niej mówimy - to dzisiaj bardzo wyraźnie widać, że nasz wysiłek w wielu kwestiach szedł w kierunku wprowadzenia instytucji, natomiast pomijał, albo nie bardzo dostrzegał znaczenia oprzyrządowania, pozakonstytucyjnego, ale warunkującego realizację konstytucji. Bo przecież problem, który podniósł pan prof. Zbigniew Maciejg, który był zresztą dyskutowany w Serocku na XLVIII Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w oparciu o referat pana prof. Marka Safjana (zob. M. Safjan, Odpowiedzialność władzy publicznej za bezprawie normatywne - zagadnienia konstytucyjne [w:] Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 25) wiąże się z istnieniem pewnej luki. Pan poseł Rydzo sugeruje odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ministrów za zaniechanie. Po to jednak, aby ona wchodziła w rachubę, musi powstać mechanizm, którego dzisiaj nie ma. Każdy minister będzie się bowiem bronił, że wcale nie jest powiedziane, że to minister jest zobligowany do inicjatywy ustawodawczej, bo inicjatywę - po stronie władzy wykonawczej - ma tylko rząd, a ponadto mają te inne podmioty. Przez szereg lat nauka prawa konstytucyjnego postulowała: wprowadzić ostatecznie orzecze Trybunału Konstytucyjnego. To był jeden z najważniejszych postulatów lat siedemdziesiątych. Nikt się wtedy jednak nie interesował tym, co będzie w sytuacji, kiedy trybunał stwierdzi niekonstytucyjność. Jaki tu powinien być mechanizm stosowany? Przecież skoro wprowadzono w ustawie zasadniczej dyspozycję, że w ciągu dwóch lat od wejścia w życie konstytucji rząd ma przedstawić projekty ustaw, które są niezbędne do jej zrealizowania, to podobny mechanizm powinien być budowany w konstytucji, budowany w ustawie przewidziany w odniesieniu do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Tak długo jak tego mechanizmu ustawowego nie będzie, tak długo trudno będzie to odpowiedzialność, o której tutaj mówiono, egzekwować. Stąd chciałem zapytać pana

prof. Maciąga: Pan Profesor i w tekście swojego referatu i w tym co powiedział nawiązuje do do wiadomości RFN. Mówił Pan o koncepcji zastępcy ustawodawczego, o władzy wykonywania, ale nie wiemy, jaki jest stosunek Pana Profesora do tych rozwiązań. Czy Pan zachęca, żebyśmy w Polsce w tym kierunku poszli?

Jednym z problemów bardzo delikatnych jest kwestia odpowiedzialności Trybunału Konstytucyjnego. Jest to takie znakomite gremium o niekwestionowanym autorytecie, które mówi jednak jedynie, gdzie jest problem (stwierdzenie stanu niekonstytucyjności). Może by to gremium jednak również bardziej aktywnie wkroczyło w kwestii podpowiedzenia parlamentowi, czy któremukolwiek innemu organowi (mogłoby tutaj bowiem aktywne także inne podmioty), jak postąpić. Bo to nie jest oczywiste, że wszyscy wiedzą, co to znaczy wykonanie orzeczenia TK, zwłaszcza od czasu, gdy się pojawiły orzeczenia interpretacyjne. Jak słuchałem pana prof. Andrzeja Mączyńskiego, ogłaszającego treść wyroku w sprawie komisji śledczej i jego uzasadnienie (zresztą jest wśród nas obecny pan prof. Mirosław Wyrzykowski, który był sprawozdawcą w tej sprawie), to miałem wrażenie, że jest to wręcz wielki „poemat konstytucyjny”. Ale co z tym zrobić? To było bardzo piękne, ale jak to teraz „ugryźć” w praktyce ustawodawczej? Rodzi się pytanie: W jakim zakresie Trybunał ma prawo wkraczać w tryb postępowania? Te pytania rodzą się w sytuacji, gdy Trybunał dotknął nawet tak szczegółowych kwestii jak to, w jaki sposób posłowie mają pytać i o co pytać, a o co nie pytać, a także jak się zachowują. Powstaje pytanie, w jakim stopniu było to interpretowanie konstytucji w procesie jej „odczytywania” a w którym momencie pojawiła się po prostu dorada ludzi młodych, którzy w określony sposób postrzegają problemy funkcjonowania komisji śledczej. W każdym razie ja byłbym przeciwny sprowadzeniu wszystkiego w Polsce, co dotyczy ułomności systemu tworzenia prawa do tego, że jedynym źródłem „nieszczęścia” jest parlament. Momentami powstaje bowiem takie wrażenie, że w Polsce to jest jedynie problem parlamentu i partii politycznych, a wszystko inne działa bez zarzutu. Omawiana sytuacja dotyczy głównie naszego problemu teoretycznego: skali ingerencji legitymowanego wkraczania Trybunału Konstytucyjnego w swobodną działalność ustawodawczą Sejmu. Sądzi się, że prędzej czy później ten problem wróci. Szeroka dyskusja konstytucjonalistów dotyczyła kilku orzeczeń TK w kwestii dopuszczalnego zakresu treściowego poprawek Senatu. Kontrowersyjne były te rozstrzygnięcia w odniesieniu do zakresu poprawek sejmowych do pilnych projektów rządowych. W tym właśnie kontekście musiałby być sytuowany problem aktywności parlamentu w zakresie przesłania o kształcie zrealizowania dyspozycji wynikających z orzeczenia trybunału, o którym była mowa w referacie.

Jeśli chodzi o referat prof. Stanisława Gebethnera, to chciałbym poprosić o rozwinięcie dwóch kwestii. Pan Profesor postawił bardzo ciekawą tezę



w odniesieniu do „cohabitation” .Ale w istocie Pan Profesor zawził pojcie cohabitation do tego kształtu, jaki występuje we Francji. Czy to jest uprawnione rozumowanie? Przecież pojcie „cohabitation”, choć charakterystyczne dla Francji, to występuje również w innych systemach ustrojowych. Czy rzeczywiście w ustroju polskim nie można mówić o kohabitacji? Prosiłbym, aby Pan Profesor w szczególności zwrócił uwagę na stan prawny zarówno przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r., jak i Małej konstytucji z 1992 r. Przecież w latach 93-95, w okresie współdziałania Prezydenta Wałęsy i koalicji SLD-PSL, mieliśmy do czynienia z czymś, co niewątpliwie mieści się w kategoriach postrzegania cohabitation, ale w sensie pewnego konfliktu, tzn. negatywnego wariantu kohabitacji. Albo inny problem - kwestia sięgania po weto. Jakbyśmy przeanalizowali działalność Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, to widzielibyśmy pewną wstrzemięliwość w sięganiu po ten instrument. Dotyczy to również okresu, gdy u władzy był rząd AWS-UW (1997-2000). Czy to nie ma znaczenia dla budowania tezy o istnieniu kohabitacji w Polsce?

Następna kwestia związana jest z oceną modeli, pan profesor Gebethner przeprowadził bardzo interesujące porównanie kanclerza i premiera brytyjskiego. Odnotowałem jednak, że rozpoczął od analizy konstytucyjno-ustrojowej, a kończył konkluzjami w oparciu o stan faktyczny: w RFN jest koalicja, a w związku z tym kanclerz faktycznie jest słabszy, bo związany jej postanowieniami, a w Wielkiej Brytanii występuje brak koalicji, a w związku z tym pomimo, że nie ma tam kanclerza, to premier ma tam silniejszą pozycję niż kanclerz. Tylko czy można te dwie płaszczyzny przemieszczać? Logiczną jest bowiem metodologią, że albo pozostajemy w płaszczyźnie modeli ustrojowych, a wówczas mówimy, jak ta kwestia jest rozstrzygnięta w konstytucji, albo nawiązujemy do aktualnej praktyki ustrojowej, uwarunkowanej systemem partyjnym i strukturą polityczną parlamentu. Ten ostatni czynnik może się jednak zmienić. Przecież nie można wykluczyć, że spotkamy się w przyszłości z sytuacją, że to w RFN będzie jednopartyjny rząd, a w Wielkiej Brytanii - rząd dwupartyjny, a nawet wielopartyjny (scena polityczna w tym kraju zaczyna się w ostatnich latach zmieniać). Chciałbym więc postawić problem, czy to przemieszczanie płaszczyzny prawno-konstytucyjnej i polityczno-ustrójowej jest uzasadnione?

Chciałbym wreszcie jeszcze jedno pytanie skierować do pana prof. Grawerta. Pan Profesor wielokrotnie w swoim wystąpieniu posługiwał się pojciem „Rada Europejska”. Chciałbym się w związku z tym upewnić, czy w tłumaczeniu - co często się zdarza - nie doszło do przemieszczenia Rady Europejskiej i Rady Europy. Czy Pan Profesor rzeczywiście mówił tylko o Radzie Europejskiej? Gdyby się jednak okazało, że Pan wiadomie mówił tylko o Radzie Europejskiej, a nie o Radzie Europy, to dlaczego w Pańskich roz-

wa aniach nie pojawia Rada Europy? Pan profesor Leszek Garlicki wygłosił wczoraj interesujący wykład na temat wpływu standardów Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na zagadnienia ustrojowe. Nie możemy zapominać, że przecież my, jako Polska, jesteśmy dopiero od 1 maja 2004 r. w Unii Europejskiej, a w Radzie Europy - już od 1991 r. W związku z tym pytam: czy brak odniesienia się do Rady Europy w Pańskim referacie oznacza, że standardy Rady Europy w istocie ani w Niemczech, a tym samym by może i w Polsce nie mają jakiegoś większego znaczenia? Czy raczej mówił Pan również o standardach Rady Europy, bo aksjologia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Rady Europy jest póki co w analizowanym zakresie znacznie bogatsza niż Unii Europejskiej, ale nie zostało to odzwierciedlone w tłumaczeniu? My się niejednokrotnie koncentrujemy na Traktacie Konstytucyjnym, a więc na dokumencie, który nie wszedł w życie, mówimy o Kartzie Praw Podstawowych, która nie ma charakteru wiążącego, a pomijamy dorobek od pięćdziesięciu lat budowany wokół Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jakiego z tego przyczyny? Dzięki.

Dr Ryszard Mojak

Chciałem się głównie odnieść do wystąpienia pana prof. Gebethnera i jego analizy systemu rządów rozumianego w aspekcie normatywnym; systemu rządów uregulowanego w Konstytucji RP. Ograniczyłem się do zasygnalizowania pewnych elementów, wybranych kwestii, ale nie tak systemowo, jak pan profesor to uczynił w referacie.

Najpierw kilka zdań, jeżeli chodzi o rolę prezydenta w konstytucyjnym modelu systemu rządów. Zaczynam od pytania: jaka jest rola prezydenta? Słusznie z referatu Pana Profesora wynika, że na pewno nie jest to rola czy udział prezydenta, jaki jest znany w modelach prezydencko-parlamentarnych, czyli związany z aktywnym udziałem prezydenta w procesie rządzenia, sprawowania władzy w pracach konstytucyjnych nie było takiego założenia, takiej filozofii ustrojowej, ale trzeba pamiętać, że art. 10, ust. 2 Konstytucji z 1997 roku w sposób jednoznaczny wskazuje, że prezydent jest organem władzy wykonawczej i niewątpliwie ma udział w egzekutywie. Tylko proszę pamiętać o jednej bardzo istotnej kwestii: do jakiego zakresu działania prezydenta te uprawnienia wykonawcze są rezerwowane. W mojej opinii występują one w dwóch wyraźnie oddzielnych obszarach działalności egzekutywy. A więc to, co związane jest z pewnymi funkcjami, uprawnieniami prezydenta na czas pokoju, zwłaszcza sprawy obronności. Praktyka pokazuje, że prezydent działa jako organ egzekutywy, wydaje różne rozporządzenia związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi. Jest jeszcze jeden bardzo istotny udział prezydenta w wykonywaniu władzy. Jest to w swo-

ich opracowaniach określam jako pewien ukryty element władzy, tzw. władzy rezerwowej prezydenta. W konstytucyjnie określonych sytuacjach, kiedy prezydent musiałby się uaktywnić jako organ władzy rezerwowej, wykorzystalby wtedy przysługujące mu kompetencje, głównie wynikające z ustawy. Takie wykorzystanie do tych działań podstaw konstytucyjnych art. 10, ust. 2.

Jeśli chodzi o inny element związany z rolą prezydenta w systemie rządów, to podzielam stanowisko prezentowane w referacie. Już przy innych okazjach i tak jest na tej konferencji z panem profesorem wymienialiśmy uwagi, a elementy władzy Prezydenta RP w zakresie arbitrażu politycznego są ograniczone. Rzeczywiście, praktyka pokazuje, że gdyby arbitraż prezydenta, zwłaszcza wobec parlamentu, był skuteczniejszy, to łatwiej byłoby w praktyce ustrojowej rozwiązywać pewne konflikty między parlamentem a rządem, jakiego powstają w mechanizmie rządów parlamentarnych. Chodzi tu oczywiście o uprawnienie prezydenta do rozwiązania parlamentu w krótkim czasie. Tego nie ma w unormowaniach naszej konstytucji, ale takie były rozstrzygnięcia w przeszłości parlamentarnej. Tego rodzaju rozstrzygnięcia dokonano w sposób wiadomy, nie był to tzw. wypadek przy pracy, czyli coś, co wynikało z pewnej nieuwagi. Jest to wiadomy element filozofii ustrojowej przyjętych rozstrzygnięć konstytucyjnych.

Jest jeszcze bardzo istotny instrument oddziaływania prezydenta na parlament - weto. Z jednej strony się zgodzi, to praktyka tego pokazuje, że prezydent korzysta z tego uprawnienia stosunkowo rzadko. Nie do końca zgodzi się za zgodą z twierdzeniem pana profesora, że doktryna prawa nie zbadała czy te nie przeanalizowała działalności prezydenta w tym zakresie. Wspominam o tym, bo jestem współautorem takiego opracowania. Jest ono zamieszczone w pierwszym tomie serii wydawniczej Bezpośrednie stosowanie konstytucji, pod red. Kazimierza Działochoy. Z kolegą Maciukiem przeanalizowaliśmy wszystkie na gruncie obowiązującej konstytucji przypadki zastosowania weta przez prezydenta. Wniosek jest taki, że oczywiście jest to niedostatecznie wykorzystany instrument w stosunku do potrzeb, jakie by wynikały z praktyki. Proszę jednak pamiętać (to jest konsekwencja decyzji ustrojodawcy), że obniża ono z 2/3 na 3/5 większość głosów przy ponownym uchwaleniu ustawy, czyli rozpatrywaniu weta prezydenta. A więc skuteczność tego instrumentu konstytucyjnego jest w tym momencie zdecydowanie niższa, niż gdyby to było 2/3. A teraz już przechodzimy od warunków konstytucyjnych do praktyki. Oczywiście podstawowe znaczenie ma układ sił politycznych. Z naszych badań wyraźnie wynika, że skuteczność korzystania z tego instrumentu jest rzeczywiście uwarunkowana układem sił politycznych i właściwie każdy układ tak na dobrej stronie jest niekorzystny dla prezydenta. Zarówno sprzyjający mu politycznie układ sił parlamentarnych, bo musiałby wystąpić przeciwko swojej formacji politycznej, jak też

układ przeciwny, który nie b dzie przecie akceptował jego weta. Mamy wi c jakby podwójne ograniczenie, je li chodzi o skuteczno tego instrumentu.

Przejd teraz do omówienia drugiego zagadnienia, a mianowicie wybranych aspektów w zakresie analizy modelu konstytucyjnego rz du. Chciałbym, jedynie tytułem zaakcentowania, wskaza na te elementy przy okazji normatywnej analizy konstytucyjnego systemu rz du. Prosz Pa stwa, chc , eby my wyra nie akcentowali zwłaszcza jeden podstawowy element konstytucyjnej konstrukcji systemu rz dów: e jest to model rz du budowany na zało eniach i doktrynalnych, ale i rozwi zaniach konstytucyjnych jako system parlamentarny, czyli chodzi o rz d stanowi cy emanacj polityczn parlamentu i ci le politycznie, ale i normatywnie powi zany z wi kszo ci sejmow . Usytuowanie rz du w ramach tej koncepcji modelowej idzie w jeszcze jednym bardzo istotnym kierunku. Mianowicie w wietle rozwi za ustrojowo-prawnych mamy do czynienia z wyra nym wzmocnieniem statusu ustrojowego rz du. Jest to ten charakterystyczny rys statusu ustrojowego rz du, ci le rozumianego jako Rada Ministrów, bo posługujemy si pojciami „rz d” w znaczeniu szerszym i w tym dosłownym znaczeniu, czyli rz d jako Rada Ministrów. Otó rozwi zania przyj te w Konstytucji RP z 1997 roku wzorowane na rozwi zaniach systemu kanclerskiego id w kierunku wzmocnienia rz du czy szerzej: systemu rz dzenia, co odbywa si jednak nie poprzez wzmocnienie roli prezydenta wzgl dem parlamentu i wł czenia go do systemu rz dzenia, jak ma to miejsce w rozwi zaniach francuskich.

W polskich unormowaniach została zrealizowana inna koncepcja wzmocnienia rz du wobec parlamentu, wzorowana raczej na koncepcji systemu kanclerskiego. Fundamentalnym pytaniem jest to, w jakich okoliczno ciach wyst puje potrzeba zagwarantowania rz dowi pewnej niezale no ci politycznej wobec parlamentu. Otó wydaje si oczywiste, e nie trzeba wzmocnia rz du, je eli ma on poparcie wi kszo ci sejmowej go wyłaniaj cej. Natomiast Konstytucja RP wyra nie wzmocniła rz d i, co trzeba podkre li , uczyniła go w okre lonych sytuacjach niezale nym od politycznie rozczłonkowanego parlamentu. Wzmocnienie to nast puje poprzez instytucj konstruktywnego wotum nieufno ci. No i oczywi cie wzmocnienie go poprzez cisle powi zanie z wi kszo ci parlamentarn w ramach procedury powoływania rz du wi kszo ciowego. Bo pierwszy i drugi tryb powoływania rz du s wyra nie ukierunkowane na wyłonienie rz du cieszc go si zaufaniem wi kszo ci parlamentarnej.

Drugi bardzo istotny rys wyst puj cy w rozwi zaniach konstytucyjnych, czyli element mocno akcentuj cy status ustrojowy systemu rz du, a nie tylko samego rz du w cisłym znaczeniu, to wzmocnienie roli premiera w relacjach wewn trz rz du, ale równie zagwarantowanie premierowi istotnego wpływu na proces rz dzenia. Przypomn tutaj, nie omawiaj c ich szczegółowo, okre-

lone w Konstytucji RP uprawnienia premiera w zakresie rz dzenia. Oczywiście rola premiera, jego pozycja polityczna i skuteczno rz dzenia w systemie rz dów s równie uwarunkowane czynnikami politycznymi. Czyli nie mo na przy analizie, zwłaszcza politycznej, funkcjonowania systemu rz dów abstrahowa od uwarunkowa politycznych. Praktyka, krótka wprawdzie, jeśli chodzi o ten element uwarunkowa politycznych, pokazuje, e status premiera i skuteczno rz dzenia w ramach konstytucyjnego systemu rz dów uzale nione s od pozycji politycznej premiera w ramach wi kszoci rz dz - cej. Najlepiej wi c byłoby, na co wskazuje rz d Millera przez krótki okres jego funkcjonowania, aby to szef partii tworzącej koalicję był jednocześnie szefem rz du. Ka dy inny sposób powołania premiera pokazuje w praktyce, e ten model systemu rz dów formalnie premierowskich z zagwarantowan normatywnie pozycją kierowniczą premiera niestety zawodzi. St d moje wnioski kowce.

Przejd do pewnych sugestii na przyszło . W jakim kierunku widz rozwój systemu rz dów w Polsce? My l , e generalnie sprawdziła si koncepcja, jaka została przyjęta w Konstytucji w 1997 roku, czyli budowanie modelu rz dów parlamentarnych poprzez wzmocnienie rz du w ramach rozwi za kanclerskich, czyli z pewnymi elementami kanclerskimi, ale nie przyjęcie całego systemu kanclerskiego, bo jego nie ma w naszych rozwi zaniach ustrojowych. Wzmocnienie rz du w ramach przyjętej filozofii ustrojowej i tych rozwi za normatywnych powinno pój w dwóch kierunkach. Niew tpliwe na płaszczyźnie normatywnej, je eli chcemy uzyskać skuteczno rz dzenia, rz d musi być wyposażony w jeden bardzo ważny instrument rz dzenia - wpływ na ustawodawstwo. Bez tego instrumentu rz d jest rzeczywiście nieskuteczny w rz dzeniu. Kiedy prawne instrumenty wpływu na ustawodawstwo s rz dowi potrzebne? Nie w sytuacji, kiedy ma on mocne zaplecze polityczne, bo wtedy poprzez wi kszoci realizuje swój polityk , ale tylko wtedy gdy rz d traci poparcie wi kszoci sejmowej. Pamiętajmy, e jak rz d traci poparcie wi kszoci, przekształca si jego status polityczny rz du koalicyjnego, wi kszociowego, w rz d mniejszościowy - z czym mieli my do czynienia wielokrotnie. Taki rz d właciwie przestaje skutecznie rz dzi i na ten czas wypadałoby, moim zdaniem, wyposaży rz d w nadzwyczajne uprawnienia ustawodawcze, na wypadek gdyby parlament nie był gotów wspierać rz du, a jednocześnie nie był politycznie zdolny zmienić rz du w trybie konstruktywnego wotum nieufności. Drugi element zmian realizowanych już bardziej na płaszczyźnie politycznej to wyraźne powiązanie kampanii politycznej w wyborach parlamentarnych z wykreowaniem kandydata na szefa rz du. Pewna namiastka takiej praktyki w ostatnich wyborach w 2005 roku już si pojawia. Przypomnij pewne hasło wyborcze: „Premier z Krakowa”. W tym kierunku m.in. szły wskazania polityczne, na wypadek gdyby pewna

---

partia wygrała wybory, to osoba wskazana w czasie wyborów przejmie misję utworzenia rządu, a pózniej rządu. Ten element trzeba by było wyraźnie zaakcentować w przyszłej praktyce wyborczej.

W mojej ocenie zdecydowanie moza na by poprawi skuteczność rządu w ramach konstytucyjnego systemu rządów, wprowadzając przynajmniej te dwa elementy korygujące istniejący dotychczas system rządów.

Prof. dr hab. Marian Grzybowski

Chciałbym zadać pytanie pozostające w kręgu inspiracji Gebethnerowskiej, tak e w jakiej mierze koresponduje z wypowiedzi pana dr. Mojaka. pan prof. Gebethner dostrzegał nieunikniętą rolę, które się pojawiało w literaturze w opisie polskiego systemu rządów, a mianowicie „system parlamentarno-premierowski”. Termin ten z jednej strony wskazywał na genezę parlamentarnego rządu, o czym mówił przed chwilą szerzej pan dr. Mojak, a z drugiej - eksponował premiera jako ważny element tego rządu i to zarówno w tym aspekcie polityczno-plebiscytnym, e wybory parlamentarne są jednocześnie nie wyborem premiera, ale również w tym sensie, e gdy występuje w praktyce dwa sposoby wyrażania zaufania parlamentarnego. Zaufanie parlamentarne w gruncie rzeczy ogniskuje się wokół osoby premiera już na etapie tworzenia rządu. To premier przedstawia i uosabia program rządu. Właściwie nie ma w systemie konstytucyjnym możliwości indywidualizacji oceny poszczególnych fragmentów programu i oceny poszczególnych kandydatów do rządu, czego konsekwencją jest w jakiej mierze również konstrukcja (czy koncepcja) konstruktywnego wotum nieufności, które bym postrzegał jako element parlamentarny. Jeżeli parlament jest zdolny do wykreowania rządu, to go kreuje a jeżeli nie jest zdolny do wykreowania rządu, to go znosi lub toleruje. To jest pierwsza kwestia. Druga kwestia: jak Pan Profesor postrzega pewien wątek, który polega na możliwości indywidualizacji oceny poszczególnych członków ekipy rządowej w postaci wotum nieufności do poszczególnych ministrów? Czy to jest takie jakie „puki - cie konstrukcyjne”, czy to zachodzenie na siebie jak gdyby dwóch tradycji? Mianowicie tradycji traktowania rządu jako ekipy, czego elementem jest właściwie nie w tym wyrażeniu wotum zaufania całemu rządowi i ewentualnie znoszeniu całego rządu jako ekipy, która wywodzi się z klasycznego systemu parlamentarnego i poszerza uprawnienia parlamentu do zarówno generalnej oceny rządu i jego programu jak i indywidualizacji oceny w trakcie. Z tym wiąże się jeszcze jedno pytanie - jak postrzega to drugie rozwiązanie w kategoriach podziału władzy? Z jednej strony mówimy, e organem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów, a z drugiej strony zindywidualizowana ocena - ja zdaje sobie sprawę mocnego zakotwiczenia w tradycji - powoduje, e obiektem

oceny nie jest Rada Ministrów jako konstytucyjny organ państwa ale inny organ konstytucyjny, ale nieobecny w konstrukcji podziału władz i w konstrukcji równowagi. Je eli mówimy o konstrukcji podziału i równowagi z art. 10 Konstytucji RP, to musimy traktować jako partnerów w tym podziale i w tej równowadze Sejm, Senat, Prezydenta i Rad Ministrów, S dy i Trybunały. Natomiast ministrowie czy wicepremierzy nie s w tej konstrukcji elementami, z udziałem których równowa y si władze. Chodzi o to, e wyst puje tutaj taka swoista, Rosjanie powiedzieliby „czutkost’ sytuacji” .

I trzecie pytanie, Panie Profesorze. Jak Pan Profesor ustosunkowuje si do takiej sytuacji, która kiedy (bodaj w pracach u pana prof. Sokolewicza) wyst powała, jako pewne hasło wywoławcze „prezydentury aktywnej, lecz ograniczonej” enumeratywnie wyliczonymi kompetencjami? Ta koncepcja troszk jest mniej nagła niana w ci gu ostatnich kilku lat. Czy to oznacza, e praktyka koryguje wyobra enia konstytucjonalistów co do koncepcji prezydentury w tym systemie, czy te to jest tylko sytuacja, e np. sezonowo nast puje zm czenie tym okre leniem, nie stosuj c zreszt adnego innego na okre lenie modelu polskiej prezydentury. Czyli jak t prezydentur Pan Prof. definiowałby „tu i teraz”?

Prof. drhab. Jan Wiktor Tkaczy ski

Mam dwie krótkie uwagi o charakterze porz dkuj cym do wyst pienia pana prof. Grawerta. Pan prof. Grawert u ywa konsekwentnie w swoim wyst -pieniu na opisanie stanu ustrojodawczego Polski po roku 1989, wymienienie zreszt , terminów Transformation i der Wandel, czyli „transformacja” lub „zmiana”. Tymczasem wydaje mi si , e w j zyku niemieckim jest lepsze słowo Umbruch, które odpowiada polskiemu słowu przełom. My l , e wszyscy tutaj obecni zgodz si z opini , e sytuacja w Polsce po roku 1989 znacz co odbiega od tej przed rokiem 1989. Mówienie wi c jedynie o pewnej „transformacji”, o „zmianie” jest - jak mi si wydaje - terminem nazbyt delikatnym i niewiele wnosz cym do omawianej problematyki w Niemczech.

Druga kwestia dotyczy przedstawionej bibliografii spraw polskich w Niemczech. Jest niew tpliwie wielk zasług pana prof. Grawerta skompletowanie listy publikacji w czasopi miennictwie niemieckim na polskie tematy ustrojodawcze. Nie zwalnia to jednak z poczynienia uwagi, e na t list składaj si równie publikacje osób tutaj zgromadzonych, panów prof. Sarneckiego, Maci ga, Sokolewicza i wielu, wielu innych, w tym tak e mówi cego te słowa. Inaczej mówi c, lista ta nie jest wyl cznie, i to jest najwa niejsze, zasług niemieckich uczonych, ale równie i polskich.

yczyłbym sobie naturalnie, aby było inaczej. Aby sprawy polskie znajdowały si w centrum uwagi naszych zachodnich s siadów. Aby fakt, e Niemcy

odwracaj si e nadal s odwróceniu od spraw polskich i traktuj nas jako  
cz , co trzeba wyra nie powiedzie , Europy Wschodniej, stał si prze-  
szło ci . Warto bowiem pami ta , e Polska nie le y w Europie Wschodniej,  
tylko w Europie rodkowej, w tej samej cz ci Europy, w której znajduj si  
Niemcy, Czechy, Słowacja, W gry i Austria. Musimy mie bowiem wiadomo  
 , e nale ymy do tej cz ci Europy, w której - mówi c obrazowo - gotyk  
katedr w Krakowie, w Pradze, w Budapeszcie jest tym samym gotykiem co  
gotyk katedr w Kolonii, w Chartres, w Strasburgu. I dopóki si tego w Niem-  
czech powszechnie nie zrozumie, to kwestia porozumiewania si ponad gra-  
nicami ze strony niemieckiej w stron Polski jest niemo liwa.

Prof. dr hab. Kazimierz Działocha

Mam kilka krótkich uwag. Najpierw w odniesieniu do referatu pana prof.  
Grawerta: interesuj cego, pouczaj cego, u wiadamij cego nam, ile Niemcy  
pisali o nas i ile my pisali dla Niemców. Padła tutaj słuszna uwaga, e co  
najmniej połowa pozycji wykazanych przez pana profesora w zał czeniu do  
referatu, to pozycje autorów polskich. Mo e by te sporne, co jest literatur  
niemieck , a co literatur polsk w tym przypadku. Chciałem zwróci  
uwag (bo tego w pa skiej analizie nie dojrzałem) na funkcje publikacji pol-  
skich w j zyku niemieckim, w szczególno ci na łamach czasopism. Otó na  
pewno maj one funkcj informacyjn . Polscy jury ci chcieli poinformowa  
Niemców o przemianach prawa i przemianach ustrojowych, jakie nast po-  
wały w Polsce ju od pocz tku lat 80. Była te inna funkcja tej lektury o Polsce  
dla Niemców. Chcieli my zmanifestowa i upowszechni nasze pogl dy na  
temat mo liwych i potrzebnych reform w polskim prawie konstytucyjnym,  
w sytuacji gdy na łamach czasopi miennictwa krajowego jeszcze nie bardzo  
wypadało, tzn. nie mo na było o tym pisa . S artykuły w czasopismach nie-  
mieckich, na przykład w „Osteuropa-Recht”, które tak rol odgrywały, a któ-  
rych pan Referent nie uwzgl dnia, tj. Jerzego Stembrowicza czy Zdzisława  
Czeszejko-Sochackiego. Niech to b dzie uzupełnienie pa skiej analizy lek-  
tury niemieckoj zycznych tekstów autorów polskich. Chciałbym tak e po-  
wiedzie , e niepełno listy zebranych przez pana publikacji jest widoczna,  
gdy we mie si pod uwag pewne wydawnictwa zbiorowe, zwłaszcza te, które  
były pokłosiem konferencji przeprowadzanych na terenie Niemiec z udzia-  
łem Polaków. S w nich autorzy polscy i znacz ce prace, na przykład po wi-  
cone czterdziestoleciu niemieckiej Grundgesetz. Mam na my li konferencj  
zorganizowan w Kolonii przez prof. Klausa Sterna. Było wiele takich konfe-  
rencji, w których uczestniczyli Polacy i których publikacje potem ukazały si  
drukiem. Mówi o tym dla pewnego porz dku, nie po to, by zwraca jak  
szczególn uwag na niepełno listy, któr Pan opublikował.



Uwag nast p n mam do referatu pana prof. Gebethnera. Zgadzam si z panem prof. Gebethnerem. Pan mnie w pełni przekonał, e w Polsce na gruncie prawa obowi zuj cego, na gruncie obowi zuj cej konstytucji, mamy do czynienia z systemem parlamentarno-gabinetowym. Ustawiczne powracanie do rozwa a , czy to nie jest system prezydencko-parlamentarny. Na tle tego, co Pan powiedział, a w moim przekonaniu, te rozwa ania trac na znaczeniu, powiedziałbym „z tego gwo dzia zupy si nie ugotuje”. Jest to system parlamentarno-gabinetowy, ale mam jedn uwag . Ko czy pan swoj tez i na ostatniej stronie i ostatnim zdaniu, w ten sposób, e „cech szczególnie polskiego systemu parlamentarno-gabinetowego jest wzmocnienie pozycji parlamentu, ci lej Sejmu w tym systemie parlamentarno-gabinetowym”. Otó tutaj bym polemizował. Wzgl dna przewaga parlamentu w systemie parlamentarno-gabinetowym, jest, e tak powiem, z natury rzeczy niewła ciwa. Wynika z zale no ci personalno-politycznej składu rz du, układu sił w parlamencie i najwa niejsze - odpowiedzialno ci politycznej rz du przed sejmem. A czy pan chciał przy okazji powiedzie , e to jest le, e to za du o tej władzy sejmowej, jakie „sejmowładztwo”, o którym si czasem dzisiaj słyszy, i co mnie oburza. Otó chciałem powiedzie , e w naszym kraju ze wzgl du na dawn , dług histori parlamentaryzmu polskiego (pod tym wzgl dem jednego z wyj tkowych na gruncie europejskim) przystoi, by my mieli system parlamentarno-gabinetowy, system parlamentarny, jeste my bowiem do tego przyzwyczajeni, on jest cz ci polskiej kultury politycznej, polskiej postawy, nawet wtedy, gdy narzekamy na robienie złego u ytku z parlamentu. Ale to jest wina, któr tutaj wszyscy jednoznacznie okre laj , systemu partyjnego, a nie zało e prawnych systemu parlamentarno-gabinetowego.

Kolejne pytanie kieruj do pana prof. Zbigniewa Maci ga, w zwi zku z jego referatem po wi conym bardzo wa nemu zagadnieniu, które w naszych badaniach jest - kolego Tuleja - uwzgl dnione w jakim zakresie. Ma pan racj : za mało uwagi po wi cili my kwestii wykonalno ci orzecze TK, tak samo jak nie po wi cila jej nale ytej uwagi Konstytucja, jej art. 190 ust. 3 ma pewien brak, mo na by powiedzie pewn luk w tym zakresie. Poszukujemy rozwi za , co uczyni , by orzeczenia TK były na czas wykonywane. Pan Poseł był łaskaw udzieli nam bardzo szczegółowej i interesuj cej informacji o tym, jak w Sejmie poszukuje si rozwi zania problemu, ale poszukuje si , moim zdaniem, troch tak, jak gdyby nie chciało si go znale . Nam wypada szuka rozwi zania na gruncie konstytucyjnym, je eli nie mo na dokona zmiany konstytucji, rozwi zania prawnie dopuszczalnego. Zgadzam si z panem prof. Maci giem, e formuła art. 126, dotycz ca Prezydenta RP i przypisuj ca mu pewn funkcj , która została tam enigmatycznie, troch po „harcersku” okre lona jako „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, mo e by jak podstaw poszukiwania rozwi za , zwłaszcza

gdy uwzględnia się inicjatyw ustawodawczą przysługującą Prezydentowi. Nie ma, moim zdaniem, przeszkód, by inicjatywa ustawodawcza Prezydenta była zastosowana do realizacji funkcji czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, w danym przypadku orzecze TK legitymowanych konstytucyjnie. Jest jeszcze jedna możliwość, na którą chciałbym zwrócić uwagę Pana Profesora, której pan nie dostrzegł, a mianowicie możliwość wykorzystania art. 123 traktującego o projektach pilnych składanych Sejmowi przez Rad Ministrów. Jeżeli zwrócilibyśmy uwagę na rzecznika jako organ odpowiedzialny także za wykonanie orzecze TK, to i tutaj jest droga konstytucyjnie dopuszczalna, by użyć jej do wykonania orzecze TK, wymagających zmiany prawa. To prawda, że pewnych projektów ustaw ten tryb pilny nie dotyczy, nawet takich, które zostały skwestionowane w TK, ale w pozostałym szerokim zakresie tryb pilny mógłby być wykorzystany do realizowania różnorodnych założeń, tak i wobec Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecze.

Jeszcze jedna uwaga uzupełniająca. Mówił Pan o tym niepełnoprawnym Trybunale Konstytucyjnym pod rządami wcześniejszych przepisów konstytucyjnych i ustawy wrzesniowej 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym; o tym, że orzeczenia Trybunału dotyczące ustaw nie miały mocy wiążącej, że orzeczenie TK mogło być obalone uchwałą Sejmu. Trzeba pamiętać, że sam TK, rozszerzając krąg jego działania, w drodze uchwały o powszechnie obowiązującej wykładni ustawy zastosowanej w odniesieniu do ustawy o TK uznał, że wobec pewnego milczenia tej ustawy, jeżeli po upływie 6-miesięcznego terminu pozostawionego Sejmowi do rozpatrzenia orzeczenia TK, orzeczenie nie zostanie oddalone, to staje się ono prawomocne. I to poskutkowało. Wprawdzie były krytyki TK, zwracano mu uwagę, że poszedł za daleko, że przekroczył obowiązujące prawo, ale ostatecznie się z tym pogodziło. Tym bardziej należy się dziwić, że dzisiaj nie można się uporać z problemem, jaki stanowi niewykonane orzeczenia TK.

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Proszę Państwa, szeroki zakres treści konstytucji oraz szeroki zakres badań zrodziły wiele problemów, które były tutaj przedmiotem dyskusji. Chciałem odnieść się do pewnej kwestii, która była tutaj w nieco mniejszym zakresie podnoszona, ale którą wywołał pan prof. Filip. Mówiąc o rozwiązaniach przyjętych w Republice Czeskiej, wspominał Pan, że uchwalając Konstytucję z 16 grudnia 1992 roku, nawiązywano w pewien sposób do naszej Małej Konstytucji z 1992 roku, i powiedział pan to w kontekście instytucji Senatu. Swój głos chcę położyć nie temu problemowi. Chcę zabrać głos polemicznie do wypowiedzi pana prof. Filipa oraz zadać mu pytanie. Wydaje mi się, że porównanie powstania naszego Senatu w 1989 roku i Senatu w Republice Cze-

skiej wygląda troszeczkę inaczej. W Polsce w 1989 roku (to mo na wyczyta z dokumentów Okręgu Stołu) Senat był konstruowany raczej jako pewne ciało doraźne na jedną kadencję. Wszystko miało być uregulowane w nowej konstytucji. Wtedy raczej nie spodziewano się, że wpisze się on na trwałe do naszego systemu. Oczywiście w 1992 roku sytuacja była już troszeczkę inna. W Czechach, kiedy konstruowano Senat, opierano się, o czym pisał prof. Filip w jednej ze swoich prac, na bardzo negatywnych do wiadomości publicznych opiniach na temat instytucji w Republice Czechosłowackiej w okresie międzywojennym. Dlatego też rodzi się pytanie, dlaczego sięgnięto do tej instytucji w Czechach? Szczerze mówiąc, troszeczkę oszukano posłów Zgromadzenia Federalnego, bo powiedziano im: jak wy już nie bierzecie posłami federacyjnymi, bo nie bierzecie federacji, to żebyście jednak z tej sceny politycznej nie zniknęli, to was się włącz do Senatu. A prawda była taka, że po niej tego Senatu nie chciano uruchomić. Pojawiły się liczne problemy związane z tym, w jaki sposób wybiera Senat. Zresztą sama konstrukcja Senatu jest jednak inna niż nasza konstrukcja. U nas jego kadencja jest powiązana w pełni z kadencją Sejmu, a na dodatek system wyboru Senatu sprawia, że on jest polityczną karykaturą Sejmu, ponieważ tak działa pewien mechanizm wyborczy. Natomiast w przypadku Republiki Czeskiej sytuacja wygląda odmiennie. Po pierwsze, nie ma tam możliwości skrócenia kadencji Senatu, bowiem trwa on stale i jest wymieniany: co dwa lata w 1/3 składu. Stąd moja wątpliwość, czy rzeczywiście można mówić o tym, że w jakim stopniu wzorowano się na naszej instytucji Senatu? Moje pytanie do pana prof. Filipa dotyczy tego, jak Pan Profesor ocenia funkcjonowanie Senatu i pewne relacje między Senatem a izbą poselską w sytuacji, gdy ten skład polityczny izby senackiej jest zmieniany co dwa lata w 1/3 składu?

Prof. dr hab. Paweł Sarnecki

Do zagadnienia wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego należałoby, jak się zdaje, podejść z pewną rezerwą. Oczywiście, wyroki potwierdzające konstytucyjność (legalność) kontrolowanych przez TK aktów normatywnych nie wymagają specjalnej egzekucji. Natomiast wykonywanie wyroków orzekających ich niekonstytucyjność należy już do sfery politycznej odpowiedzialności ustawodawcy i zaniechania w tej mierze nie obciąża TK i nie widzi skutecznego sposobu (procedury) angażowania się w to TK. Również nie zawsze obywatelowi doskwiera musi orzeczenie o niekonstytucyjności aktów, które przez to tracą swą moc. Jeżeli np. orzeczono niekonstytucyjność określonej ustawy podatkowej, nie bardzo widzę powody, dla których miałyby to wywoływać niezadowolenie obywateli.

Zajmuję również inne stanowisko, niż to, które przedstawił w swym referacie prof. Zbigniew Maciejg w sprawie podstaw (wygasłych już) uprawnień

Sejmu do odrzucania wyroków TK. Oczywiście zasada jednolitości władzy i zwierzchnictwa Sejmu, od których już wiele lat temu odstąpiono, uzasadniała tak kompetencję Sejmu w sposób ewidentny. Czy jednak nie uzasadnia jej również zasada trójpodziału władzy? Przecie uprawnienie TK do orzekania o niezgodności ustawy z konstytucją i w konsekwencji doprowadzenie do utraty przez ustawę swej mocy, oznacza spełnianie przez TK funkcji „negatywnego ustawodawcy”. Można się tu odwołać do koncepcji Hansa Kelsen i założyć, że na których oparł się po I wojnie światowej austriacki TK, do czego nawiązywały i nawiązuje rozważania polskie i wielu innych państw. Jest więc to uprawnienie TK (orzekanie o niekonstytucyjności i doprowadzanie do utraty mocy przez ustawę) oczywiście wyjątkiem od idei trójpodziału władzy. Jako wyjątek winno być, co oczywiste, interpretowane w sposób najwęższy. Jak najbardziej więc, moim zdaniem, ograniczenie uprawnień TK przez analizowane prawo Sejmu do zatwierdzania jego wyroków, byłoby właściwie wyrażeniem i potwierdzeniem zasady podziału władzy.

Jednakże, co oczywiste, ostatecznie wyroków TK wymagają inne zasady konstytucyjne - zasada zwierzchnictwa Konstytucji (zasada konstytucyjności) wyrażona w art. 8 oraz zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Niniejszego głosu nie należy więc traktować jako głosu zwolennika powrotu do odrzuconego ostatecznie w roku 1999 rozważania.

## ODPOWIEDZI

Prof. Rolf Grawert:

Die mir gestellten drei Fragen ich kann ich folgendermaßen beantworten:

Meine Ihnen vorliegende „Liste“ habe ich persönlich aufgestellt, nachdem ich gebeten worden war, über Publikationen zum polnischen Verfassungsrecht in einigen ausgewählten deutschen Zeitschriften zu berichten. Gedacht war zunächst an die führenden Zeitschriften des öffentlichen Rechts wie DER STAAT, Archiv des öffentlichen Rechts usw. Ein solcher Bericht wäre, wie ich bald sah, zu selektiv und unvollständig ausgefallen; er hätte ein schiefes Bild ergeben. So hat mich der Ehrgeiz gepackt, umfassender in möglichst vielen relevanten Zeitschriften zu recherchieren. Da die Zeit knapp war, habe ich leider keine Vollständigkeit erreichen können. Soweit möglich, werde ich die „Liste“ aber noch nachträglich ergänzen und wäre daher für Hinweise und Hilfen auch von Ihrer Seite dankbar. Worauf es mir ankam, war, die Themen und Publikationstrends zu typisieren, um auch die historischen Entwicklungen darzustellen und aufzuzeigen, wer wann über was geschrieben hat. Die

---

Entwicklung der Themen und die Themenschwerpunkte interessierten mich auch aus systematischem Interesse.

Da ich nur einen „Bericht“ erstellen sollte, hat meine „List“ natürlich nur einen Informationscharakter. Meine persönliche Meinung und Bewertung habe ich zurückgehalten. Ich bedauere das jetzt, weil die heutige Lage Europas nicht nur einen Informationsaustausch, sondern auch einen intensiven Meinungsaustausch erfordert und wir uns mit Argumenten auseinandersetzen sollten. Mir ist das ein eigenes Anliegen. Im Verhältnis der verschiedenen Staaten zueinander stellt sich natürlich das Sprachenproblem. Doch lässt es sich lösen. Im Hinblick auf die deutsch-polnischen Beziehungen zeugt meine „List“ jedenfalls von einem regen wissenschaftlichen Verkehr und zeigt, wie breit gefächert wir uns grenzüberschreitend miteinander unterhalten. Die Schwerpunkte dieser schriftlichen Diskussion lag bisher, wie meine „List“ zeigt, nicht bei den Menschen- bzw. Grundrechten, die im heutigen Europa eigentlich die Grundlage gemeinsamer, verbindender Werte bilden und bilden sollen. Sie lag vielmehr bei Themen der traditionellen „Staatsverfassung“, also beim Organisationsrecht. In dieser Hinsicht ergibt der Rechtsvergleich häufiger Unterschiede als einen verallgemeinerungsfähigen - sakularen statt naturrechtlichen - Wertekanon. Denn jeder Staat organisiert sich so, wie er aufgrund der Erfahrung und eigener Traditionen meint, dass seine Staatsgewalt - im Rahmen von Demokratie und Rechtsstaat - zweckmäßig und effektiv funktioniert. Dabei tragen ihn seine politischen Kräfte.“

Meine Publikationsübersicht berichtet, wie Sie zutreffend bemerkt haben, nur auf Veröffentlichungen in der deutschen - besser - deutschsprachigen - Literatur. Das ist gewiss nur die eine Seite. Dennoch schien es mir interessant festzustellen, in welcher Abfolge Deutsche und Polen am grenzüberschreitenden Publikationsfluss beteiligt waren und wie neuerdings das anfanglich unverbundene Nebeneinander der Mitteilungen über Rechtszustände und Rechtsentwicklungen durch thematisch korrespondierende und sogar gemeinsame Beiträge und Diskussionen ergänzt wird. Inzwischen findet immer mehr ein offener Austausch statt. In der jungen Generation, der ich leider nicht mehr angehöre, wird er durch wechselseitige Studienaufenthalte erleichtert. Soweit ich weiß, studieren auch viele Deutsche in Polen, und die Viadrina wird vielleicht in der übernächsten Generation eine Brückenfunktion wahrnehmen, doch hoffe ich auch auf weitere Brückenschläge. Wir in Bochum haben eine langjährige Kooperationen mit Kraków, Wrocław und weiteren Hochschulen in Polen. Allerdings funktionieren solche institutionalisierten Kooperationen - und dies sei mein letztes Credo - nur, wenn hinter ihnen Menschen stehen, die sich einsetzen und die Kooperationen tragen. Sonst bleiben sie Papier.

Es ist bemerkt worden, dass viele der Publikationsorgane, die in Deutschland über polnisches Verfassungsrecht und sonstiges Recht berichten,

seit etwa 1950 in ihrem Titel den Begriff „Osteuropa“ tragen, Allerdings ist das nicht der Fall bei den Zeitschriften, die allgemein dem Verfassungsrecht, dem sonstigen öffentlichen Recht und insbesondere der Rechtsvergleichung gewidmet sind - wie das Jahrbuch des öffentlichen Rechts, DER STAAT usw. Die mit „Osteuropa“ betitelten Zeitschriften richten sich durchweg an einen speziell interessierten Leserkreis; sie sind häufig von Politologen und nicht von Verfassungsjuristen begründet und betrieben worden. Die Verfassungsrechtsvergleichung hat in Deutschland eine relativ junge Tradition. „Osteuropa“ heißen jene Zeitschriften, weil zur Zeit ihrer Gründung die UdSSR im Focus des deutschen Interesses lag. Sie war der Angstgegner, von dem man wissen wollte, was bei ihm geschieht, soweit man das aus Rechtentwicklungen überhaupt ablesen konnte. Mit dem Hinweis auf „Mitteleuropa“ haben Sie völlig Recht, und ich bin mit Ihnen ganz einverstanden. Infolge der politischen Entwicklung sind übrigens etliche der „Osteuropa“-Zeitschriften inzwischen eingestellt worden. Beiträge zum Verfassungsrechtsvergleich Deutschland - Polen erscheinen jetzt häufig auch in allgemeinen Zeitschriften des öffentlichen Rechts - ich habe das „Jahrbuch“ erwähnt und darf als Mitherausgeber des STAAT auch dieses Organ nennen.

Zum Thema „Transformation“ und „Umbruch“ ist folgendes zu sagen: Wir Deutsche haben das Wort „Umbruch“ 1945 für uns reserviert - so auch das Bundesverfassungsgericht - , um uns von der jüngsten Vergangenheit zu distanzieren. Das Wort war - wie sagt man bei Adam? - ein Feigenblatt. Es deutete an, dass wir mit dem Vorher nichts mehr zu tun haben und dass jetzt alles neu war. Die „Stunde Null“ war in der Diskussion. Damals war man froh, die Stunde „Null“ entdecken zu können. Es hat, wie ich meine, etwa zwei akademisch Generationen gedauert, bis der Begriff „Stunde Null“ auch verfassungshistorisch in Frage gestellt wurde und man mit ihm nicht mehr viel anfangen konnte. Ein ähnliches Schicksal hatten die Begriffe „Übergang“ und „Transformation“ - bis zur deutschen Wiedervereinigung. Wenn ich hier von Transformation und Wandel gesprochen habe, habe ich nur zitiert, was viele Deutsche und Polen geschrieben und wohl auch erfahren und empfunden haben. Ich kann mit derartigen Begriffen juristisch nicht viel anfangen. Ich halte sie für Kriechen oder für Brüche, um einen Bruch zu überwinden.

Zum Schluss zur Frage nach dem Europarat. Der Europarat war nicht mein Thema. Denn ich habe meinen Bericht ja auf die Staatsverfassung im klassischen Sinne beschränkt. Von dieser Warte aus spielt zwar der Europäische Rat der Regierungschefs eine Rolle, allerdings im Rahmen der Union. Zum Europarat brauche ich jetzt nichts auszuführen, da er eine völkerrechtliche Organisation ist, die verschiedene Staaten zusammenfasst. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, über die Herr Professor Garlicki gestern berichtet hat, wird in der Rechtsprechung der deutschen

---

Gerichte ständig herangezogen und muss, wie das Bundesverfassungsgericht jüngst nochmals ausgesprochen hat, von ihnen - unter anderem bei der Auslegung der grundgesetzlichen Grundrechte - beachtet werden. Aber die Konvention und die Straßburger Rechtsprechung sind verbindlich nicht aufgrund supranationalen, sondern internationalen Vertragsrechts, das in Deutschland durch einfaches Bundesgesetz transformiert worden ist und deshalb unter der Verfassung steht. Zum „Rat“ der Union vertrete ich die These, dass dessen Zuständigkeiten und Verfahren in der Tat erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Regierungsstrukturen hat, die weit über das hinausgehen, was dazu bisher diagnostiziert wurde. Bisher haben internationale Beziehungen in der Regel die Regierungen gestärkt und die Parlamente in die zweite Reihe gedrängt. Die Parlamente sind meistens nur in der Lage, einen Vertrag zu akzeptieren, nicht ihn substantiell zu ändern. Der Europäische Rat hat in diese Beziehung eine neue Dimension eingebracht, vor allem, wenn man bedenkt, dass über 50 oder 60 Prozent der Wirtschaftsgesetze der europäischen Mitgliedstaaten in Brüssel, und zwar im Zusammenwirken von Kommission, Rat und Parlament und sonstigen Organen und Interessenvertretern, gemacht werden. In diesem Zusammenhang wirken die Regierungschefs in einem Gremium als deren Teil mit. Darin liegt ihre neuartige, im nationalen Regierungssystem schwer nachvollziehbare Bedeutung. Das Europäische Parlament spielt demgegenüber bislang nur eine zweitrangige Rolle. Aus nationaler Sicht ist der europäische Rechtsetzungsprozess kaum zu durchschauen. Die dort vorformulierten Rechtsinhalte geraten in die nationalen Rechtssysteme fast wie ein „heiliger Geist“ und können dort nur noch technisch verarbeitet werden. Das parlamentarische Regierungssystem, das sich durch die parlamentarische Einsetzung, Legitimation und Kontrolle der Regierung und Regierungsmitglieder durch das demokratische Parlament auszeichnet, erfährt durch die europäischen Vorgänge eine qualitative Veränderung. Jeder Ministerpräsident und jeder Minister, der in einem europäischen Gremium mitwirkt, ist informierter und hat mehr zu sagen als der heimische Abgeordnete, der eigentlich das Volk repräsentieren sollte. Darauf wollte ich hinweisen. Ich danke Ihnen.

Prof.dr.Jan Filip

Chc si ustosunkowa do postawionych mi dwóch pyta . Pierwsze pytanie pana prof. Tulei. Chc powiedzie , e konstrukcja, która by umo liwiła Trybunałowi Konstytucyjnemu kontrol orzecze s dowych, przedstawialaby bardzo znacz c zmian całego systemu ustrojowego w Polsce. Nie chodzi przy tym tylko o zmian organizacji, lecz również o zmian stylu mylenia i kultury w dziedzinie s downictwa. Spróbuj poda tylko par liczb z praktyki czeskiego S du Konstytucyjnego. W roku 2005 ze wszystkich skarg kon-

stytucyjnych niemal 33% było wymierzone przeciw orzeczeniom S du Najwy szego albo Naczelnego S du Administracyjnego. Reszta, tj. około 60% wniosków, to były skargi konstytucyjne przeciwko orzeczeniom s dów na poziomie powiatowym albo wojewódzkim (w warunkach polskich). Pozostałe 1% to skargi konstytucyjne przeciwko decyzjom S du Konstytucyjnego i 2% to skargi konstytucyjne przeciwko decyzjom organów administracji pa stwowej albo samorz dowej. Powtarzam: 1/3 skarg konstytucyjnych jest skierowana przeciw orzeczeniom s dów szczebla najwy szego. To jest troch inna konstytucja i my l , e do tego dzi Polska nie jest przyzwyczajona.

Odno nie wyst pienia pana prof. Krzysztofa Skotnickiego. Po pierwsze, polemika, po drugie pytanie. Co do polemiki. Cz ciowo tu chodzi o nieporozumienie. Chciałem podkre li tylko jeden aspekt koncepcji czeskiego Senatu. W projekcie rz dowym (pa dziernik 1992) było tak, e Izba Poselska mo e ustosunkowa si do wniosków, które wracaj z Senatu tylko w jeden sposób, i to w ponownym głosowaniu przegłosowa ich bezwzgl dn wi kszo ci głosów - to wszystko. Pod wpływem Małej Konstytucji wi c wniesiono poprawk do projektu konstytucji, która umo liwiała, by tu zmieniaj ce wnioski Senatu były przegłosowane w izbie poselskiej zwyk wi kszo ci . T inspiracj miałem na my li, i to była moim zdaniem bardzo wa na zmiana projektu czeskiej konstytucji.

Je li chodzi o zmiany składu Senatu, tu istniej dwa warunki. System, który wybrano, to system wi kszo ciowy o dwóch turach. Spowodował on, e nie jest tu dominuj ca wi kszo , bowiem kiedy mieliby my formuł wyborcz wi kszo ci wzgl dnej, to przy pierwszych wyborach Senatu w 1996 roku znaczyłoby, e nasze wybory senackie zako czyłyby si praktycznie tak samo jak w Polsce w 1989 roku, tzn. Obywatelska Partia Demokratyczna zdobyłaby 80 mandatów senatorskich i jeden senator byłby wybrany z ramienia Socjaldemokracji. To, e mamy dwie tury wyborcze, spowodowało, e w tej drugiej turze praktycznie wszyscy poł czyli si przeciw Obywatelskiej Partii Demokratycznej i rezultat wyborów był w ko cu zupełnie inny. Ta partia w drugiej turze z 76 okr gów, w których miała swojego kandydata, zdobyła tylko 29 mandatów (skutecznie 38%).

Teraz mo na zaobserwowa , e Obywatelska Partia Demokratyczna zdobywa ci gle wi cej mandatów w Senacie, jednak nie ma jeszcze wi kszo ci konstytucyjnej (kwalifikowanej). Mo na powiedzie , e w wyborach w tym roku ze swoimi sojusznikami mo e tak wi kszo zdoby . W przypadku takiej kongruencji obu izb oczywi cie znaczenie tej drugiej b dzie si zmniejsza .

I ostatnia kwestia, do której chciałem si ustosunkowa i która mnie inspirowała, to ciekawa wypowied pana prof. Jaskierni. Dotyczy tego, o co mog posłowie pyta i o czym mo na dyskutowa i głosowa . Je li si nie myl ,



w tomie projektu badawczego o systemach rządów s również rozważania prof. Winczorka o roli komisji konstytucyjnej w Senacie, która bada projekty pod wzgl dem konstytucyjności. To dla nas w Czechach stanowi czasami bardzo poważny problem, bowiem już mieliśmy sytuację, że w procesie ustawodawczym głosowano o wnioskach, które były rzeczywiście na pierwszy rzut oka niekonstytucyjne, tak jak na przykład wniosek o wprowadzeniu kary śmierci do kodeksu karnego. Podobnie gdy dziesięć lat temu obradowano nad ustawą o ubezpieczeniu społecznym, która miała podwyższyć wiek emerytalny. Wówczas 18 głosów otrzymał wniosek posłów z ramienia radykalnej Partii Republikańskiej, aby Vaclav Klaus i Karel Vodička (były minister spraw społecznych) poszli na emeryturę w wieku 90 lat. Proszę wyobrazić sobie, co by było, gdyby większość posłów choćby przez taki wniosek poparła. To znaczy, że są problemy ochrony konstytucyjności, które trzeba rozwiązać z powodu procedury parlamentarnej.

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner

Proszę Państwa, jeżeli miałbym odpowiedzieć na wszystkie Państwa w tym pytaniu i pytania, to trzeba by było wygłosić drugi referat. Oczywiście bardzo dziękuję i uzupełnię to, co jest potrzebne. Natomiast krótko tylko odpowiem na pytania, zaczynając od pana prof. Grzybowskiego. Właśnie to są te kłopoty: czy to jest system parlamentarno-premierowski, czy to jest „prezydent aktywny” czy też „ograniczony”? To są kwestie, które nurtują. Wiem, że trudno ci w okolicy tego, a poza tym uderzyło mnie w tej dyskusji dzisiaj, że głównie tak wokół prezydentury się toczyła ta dyskusja, a ja właśnie tego nie chciałem, bo bałem się, że zostaną porzucone przez głównego Recenzenta, że nadmiernie wchodzi w politykę. Ocena prezydentury to dzisiaj bardzo zabarwiony politologicznie temat, którego chciałem uniknąć, aczkolwiek oczywiście i głos dr. Mojaka i innych na ten temat jest ważny. Nie chcę tu szczegółowo odpowiadać panu prof. Jaskierni, chciałbym tylko powiedzieć, że w referacie napisałem, że trzeba rozróżnić właśnie między wiadomościami, że jak się mówi o systemie normatywnym w tym modelu, że z tego wynikają i normy prawa, i normy wypływające ze zwyczaju i praktyki. Stąd to porównanie kanclerza z premierem w praktyce, bo ostrzegam, by nie zestawiać samych tylko przepisów konstytucyjnych. Rozwinę to też, by uspokoić pana Profesora i innych, że tutaj zacieram tę różnicę.

Sprawa koabitacji. Francuska koabitacja polegała na tym, że prezydent jest zmuszony do współpracy, bo przewodniczy tej partii. Można by powiedzieć, że istnieje koabitacja w Stanach Zjednoczonych - prezydent z partii republikańskiej a większość w obu izbach demokratyczna. Ale to jest zupełnie inny system i te partie też są zupełnie inne. Tego nie można przyrównywać; ewen-

---

tualnie w dawnej Kekkonenowskiej Republice Fińskiej można by znaleźć elementy koabitacji francuskiej. Poza tym użyłem słowa „koabitacja”, bo współzamieszkiwanie to przecież jest niewłaściwe tłumaczenie tego słowa.

Jeszcze w innej sprawie - ma rację pan prof. Maciej - nie można byłoby rozbudować kwestii inicjatywy ustawodawczej.

Zgadza się z panem prof. Sarneckim, nie przesadzamy z tym niebezpieczeństwem, bo przecież amerykańska kontrola konstytucyjna opiera się na tym, że Sąd Najwyższy orzeka, że przepis nie obowiązuje. I Amerykanie nie lamentują z tego powodu. Natomiast wydaje się, że problem wykonywania przepisów spowodował Trybunał. Mianowicie, po co to nadużywanie pozwoleń na wydłużenie obowiązywania przepisu niezgodnego z konstytucją, dopóki nie zostanie dokonana zmiana. To jest *contradictio in adiecto*. Trybunał mówi: przepis jest niezgodny z konstytucją, ale jeszcze obowiązuje. Parkingowe sprawy, import farmaceutyków... przed nami powstaje problem, co mają stosować. Przepis, który jest niekonstytucyjny, ale jest nieuchylony i do tego parlament się nie spieszy z poprawieniem tej ustawy. I na końcu, panie prof. Działocha, powiedziałem, że jednak parlament tu przeważa, bo po pierwsze, nie ma dekretów z mocą ustawy i nie ma egzekutywa dyskrecyjnego prawa do rozwiązania parlamentu. Ja nie zawarłem w tym referacie oceny, tylko stwierdziłem fakt i dalej nie napisałem ustępu, w którym bym proponował nowelę z 1926 r.

Prof. Kazimierz Działocha

Pan powiedział, że to jest szczególna cecha systemu parlamentarno-gabinetowego...?!

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner

Tak, ponieważ we wszystkich innych można rozwinąć parlament, poza Nową Zelandią i Norwegią. To tylko miałem na myśli. Dziękuję bardzo.

Prof. nadz. dr hab. Zbigniew Mączyński

Szanowni Państwo, chciałbym przede wszystkim podziękować panu posłowi Stanisławowi Rydzonowi za przybycie na naszą konferencję i za jego bardzo interesującą wypowiedź. Cieszylibyśmy się, jak się dzieje, wszyscy, gdyby więcej posłów tak myślicy i tak działających w kwestii niewykonywania wyroków Trybunału, można byłoby dostrzec. Rozwiązania, o których Pan mówił, które stopniowo wchodzi do praktyki, są dobrym początkiem. Ich skuteczność zależy jednak od woli politycznej, która nie wiadomo czy będzie wystarczająca dla utrwalenia pewnych zasad postępowania. Dlatego te nie-

---

zale nie od tych działań opowiadałbym się za trwałymi regulacjami ustawowymi, a mo e konstytucyjnymi.

W odniesieniu do pytania pana prof. Jerzego Jaskierni, pragnę wyjaśnić, że nie postulowałem przyjęcia rozwiązań niemieckich. Wskazałem jedynie na istniejący wariant rozwiązań, które są z pewnością dla naszych rozwiązań interesujące. Nie można pominąć faktu, że również w Niemczech są one kontrowersyjne, właśnie z punktu widzenia podziału władzy i dlatego, gdyby chciało się sięgnąć, należałoby głębiej się zastanowić i być może z odpowiednimi zmianami je adaptować. To wymagałoby odrębnej i obszernej dyskusji.

Dziękuję za poczynione uwagi panu profesorowi Kazimierzowi Działosze, zwłaszcza za to, że podzielił mój pogląd w kwestii wykorzystywania przez Prezydenta inicjatywy ustawodawczej dla usuwania stanów niezgodnych z konstytucją, występujących tak i po wyroku Trybunału. Zgadzam się, że możliwe byłoby też zastosowanie innej drogi, poprzez projekty pilne wnoszone przez Radę Ministrów, chociaż występuje tu do daleka idące zagrożenie merytoryczne.

Odnosząc się do wykładni Trybunału z 1993 r. dotyczącej utraty mocy obowiązującej ustawy, jeżeli Sejm nie rozpatrzył orzeczenia w terminie 6 miesięcy, pisałem o niej w referacie na stronie pierwszej, zamieszczając tam również (w przypisie) bardziej szczegółowe informacje.

Za interesujące spostrzeżenia panu prof. Pawłowi Sarneckiemu serdecznie dziękuję. Nie mogę jednak zgodzić się z jego poglądem, że jeżeli obywatelowi „nie doskwiera” orzeczenie o niekonstytucyjności aktu prawnego (np. ustawy podatkowej) i przez to traci on swobodę, to nie mamy się o co martwić. Dziwi mnie to stanowisko ponieważ oznacza to, że wprowadzenie jedni obywatele (tak jak Pan Profesor) zyskują, ale inni, choćby pośrednio, tracą, bo brakuje środków publicznych na realizację wielu celów i zadań państwa pilnych i uzasadnionych. Ponadto nierzadko taka luka ustawodawcza skutkować może odpowiedzialnością Skarbu Państwa i w rezultacie spowodować ogromne straty. To Pana nie niepokoi, choćby utrzymywanie stanu niezgodnego z konstytucją.

Nie mogę zgodzić się również z wywodem Pana Profesora w kwestii zgodności z zasadą podziału władzy rozwiązania, w myśl którego ostatecznie o konstytucyjności lub niekonstytucyjności ustawy rozstrzyga ustawodawca, inaczej mówiąc ma być sędziw w własnej sprawie. Taki pogląd byłby wynikiem z przyjęcia w doktrynie Szwajcarii „ciszej zasady podziału władzy” w systemie jednolitej władzy, co jest panu jako specjalistę od ustroju Szwajcarii szczególnie bliskie, to jednak proszę wziąć pod uwagę, że wyjątki od konsekwentnie przeprowadzonej zasady podziału władzy są w każdym systemie i to z pewnością nie kłóci się z jej pierwotną ideą. To rozwiązanie, w którym ostatecznie o konstytucyjności ustawy rozstrzyga ustawodawca, bliższe jest z pewnością zasadzie jednolitej władzy.

Dziękuję panu profesorowi Stanisławowi Gebethnerowi za poczynione uwagi do mojego referatu. Ciesz się, że zgadza się pan z poglądem, że dla usuwania stanów „bezprawa legislacyjnego” można rozwinąć dyskusję o kwestii inicjatywy ustawodawczej. Nie mogę jednak, Panie Profesorze, podzielić pańskiego poglądu, że problemu nie ma, bo Amerykanie „nie lamentują”. System amerykański i kontynentalny polski akurat w tej kwestii nie dadzą się porównać. W Stanach jest system prawotwórczych precedensów, kontrola rozproszona, incydentalna i orzeczenie SN nie wywołuje uchyleń aktu prawnego. Ponadto konstytucja tworzy w praktyce orzecznictwo SN i może być ono – jak wszyscy wiemy – różnie kształtowane i nierzadko zmieniane. Można wskazywać na wiele dalej idących różnic i dlatego ścisłe porównanie jest całkowicie nietrafione. Dziękuję.

Prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski

Bardzo przepraszam Państwa, ale ponieważ ten w tekście był wprowadzony w ostatniej części wypowiedzi pana prof. Gebethnera, dotyczącej wyjątku w życie wyroku w terminie późniejszym niż data ogłoszenia wyroku, chciałem powiedzieć, że to są – po pierwsze – sytuacje wyjątkowe, a po drugie, Trybunał decyduje się na to, gdy powstaje luka prawna, która jest bardziej konstytucyjna w swoich skutkach niż niekonstytucyjny przepis. Na przykład było rozporządzenie dotyczące taksy notarialnej i Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości jest niezgodne z konstytucją, i odroczył o pół roku wyjątek w życie swojego orzeczenia tylko po to, aby nie powstała sytuacja, w której z chwilą ogłoszenia wyroku nastąpiłaby utrata mocy rozporządzenia, prowadząca do sytuacji, w której nie ma żadnych stawek notarialnych, co oznacza, że notariusze sami wyznaczają minimalne, maksymalne i średnie stawki. Chcę powiedzieć, że jest pewna racjonalność działania Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Każdorazowo proponuję zatem, aby rozważać racjonalność decyzji Trybunału co do odroczenia utraty mocy obowiązującego przepisu prawa.

Prof. Wiesław Skrzydło

Na koniec chciałbym poczynić kilka uwag. Po pierwsze, ta konferencja miała być podsumowaniem kilkuletnich badań, które zaowocowały dziesięcioma tomami, a gdyby my podsumowali całość badań, jak pan prof. Działocha inicjował i przed uchwaleniem konstytucji, i obecnie na temat jej stosowania, to mamy ponaddwudziestotomowy dorobek. Literatura prawa konstytucyjnego bardzo się wzbogaciła, i to chyba jest godne podkreślenia. Ta inicjatywa przeszła nasze dalsze oczekiwania, ponieważ nie tylko podsumowujemy wyniki badawcze, które w tych tomach znalazły wyraz, ale doszły zewnętrzne

punkty widzenia, perspektywa europejska, która dzi ki referatom naszych go ci zagranicznych została wł czona do dyskusji i poszerzyła t problematyk . My l , e to jest bardzo na czasie.

Słyszemy ci gle o potrzebie reformy czwartej, pi tej, a mo e niedługo szóstej Rzeczpospolitej. My l , e byłoby rzecz po dan , by dyskusja o zmianach konstytucyjnych oparta była na jakich przesłankach merytorycznych, rzeczowych, a nie tylko politycznych, nie tylko podyktowanych dora nymi interesami poszczególnych ugrupowa . S dz , e te dziesi tomów powinno dotrze do wła ciwych ogniw naszego pa stwa, władz, by mogły by wykorzystane tak e przy pracach nad zmian konstytucji, niezale nie od tego jak j b dziemy nazywali.

Druga sprawa - mieli my du o strawy duchowej, chciałbym wi c podzi kowa referentom, którzy przybyli z kraju i z zagranicy. Bardzo dzi kujemy wszystkim za to, e przygotowali te referaty, e przedstawili swoje pogl dy na wiele interesuj cych nas spraw, e mogli my dyskutowa , wymienia opinie. Po raz pierwszy widziałem, e na sali obrad znalazła si te młodzi studentka ze Szkoły pana Rektora, czym byłem bardzo zaskoczony. Skrupulatnie przysłuchiwali si dyskusji. My l , e przyniesie im to korzy ci. Prosz Pa stwa, chciałbym podzi kowa nie tylko uczestnikom, nie tylko referentom, ale tak e organizatorom. Pragn to uczyni w imieniu wszystkich. Organizatorzy zadbali bowiem nie tylko o stron naukow , która tu nas głównie zgromadziła, ale równie o otoczenie, które było nam bardzo przyjazne. To nam wszystkim pozwoliło na odnowienie kontaktów naukowych. Za to chciałbym w imieniu wszystkich na r ce prezesa Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego pana prof. Mariana Grzybowskiego, na r ce pana prof. Zbigniewa Maci ga, który reprezentuje gospodarzy obiektów, w których si znajdujemy, zło y serdeczne podzi kowania. Je li Pa stwo si ze mn solidaryzuj , prosz o oklaski. Swoj rol zako czyłem, oddaj zatem głos panu prof. Grzybowskiemu, którego bardzo prosz o zako czenie konferencji.

Prof. dr hab. Marian Grzybowski

Zamykaj c konferencj , chciałbym, po pierwsze, bardzo podzi kowa wszystkim Pa stwu: autorom referatów, dyskutantom, uczestnikom obrad za przybycie, za przyj cie zaproszenia do Krakowa, za obecno na obradach, za wkład do dyskusji i za przyjemne towarzyskie kontakty. Po drugie, chciałbym bardzo podzi kowa za go cin Krakowskiej Szkole Wy szej, która na u yczyła pomieszcze , urz dze , a tak e za pomoc Pa i Panów, którzy przyczynili się do tego, że ta konferencja mogła się odbyć. Dziękuję bardzo.



BIBLIOTEKA  
IB KRAKOWSKIEJ AKADEMII

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Czytelnia

kft yiz. ij 1

Inw. gc

OFICyna  
WYDAWNICZA



ISBN: 83-89823-79-9

978-83-89823-79-3