SERIA PRAWO 2022, NR 14 (16)

OPINIE i ANALIZY
INSTYTUTU DE REPUBLICA

Efektywność polskiego modelu ustrojowego w świetle doświadczeń z 25 lat stosowania Konstytucji RP

PROF. DR HAB. JERZY JASKIERNIA

INSTYTUT
De Republica

prawo

SERIA WYDAWNICZA „OPINIE I ANALIZY IDR"

OPINIE i ANALIZY
INSTYTUTU DE REPUBLICA

Efektywność polskiego modelu ustrojowego w świetle doświadczeń z 25 lat stosowania Konstytucji RP

PROF. DR HAB. JERZY JASKIERNIA

INSTYTUT
De Republica

SERIA PRAWO 2022, NR 14 (16)

Redakcja serii
dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.
dr Magdalena Maksymiuk
mgr Łukasz Gołąb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-20-8 (online)

Wydawca
Instytut De Republica
ul. Belwederska 23 lok.1
00-761 Warszawa
+48 22 295 07 29
e-mail: instytut@iderepublica.pl
www.iderepublica.pl

1. Spis treści

Główne wnioski pracy 7

1. Uwagi wprowadzające 9
2. Wpływ genezy Konstytucji RP na kształt polskiego modelu ustrojowego 11
3. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy ustawodawczej 15
4. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy wykonawczej 19
5. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy sądowniczej 25
6. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do systemu ochrony praw i wolności obywateli 31
7. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do procesów integracyjnych 35
8. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do jego formalnej artykulacji w tekście Konstytucji RP 39
9. Wnioski końcowe 41

Efektywność polskiego modelu ustrojowego w świetle doświadczeń z 25 lat stosowania Konstytucji RP

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Streszczenie

Autor poddał analizie efektywność polskiego systemu politycznego, ukształtowanego przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza dotyczy: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, władzy sądowniczej, ochrony praw i wolności oraz konsekwencji integracji z Unią Europejską. Określony w konstytucji system polityczny wykazywał swą funkcjonalność tak długo, jak przy władzy utrzymywały się siły polityczne związane z uchwaleniem konstytucji. Po 2015 r., gdy do władzy doszła Zjednoczona Prawica, funkcjonalność tego systemu uległa zasadniczemu osłabieniu, zwłaszcza w odniesieniu do władzy sądowniczej. Nie jest to jednak równoznaczne z możliwością zmiany konstytucji, wobec braku poparcia 2/3 w parlamencie, niezbędnego do zmiany ustawy zasadniczej.

Słowa kluczowe

Polska, system polityczny, efektywność, konstytucja

Główne wnioski pracy

25 lat obowiązywania Konstytucji RP zachęca do analizy efektywności systemu politycznego, określonego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Efektywność ta pozostaje w ścisłym związku ze skalą społecznego poparcia dla konstytucji. Jej geneza, w fazie prac w Zgromadzeniu Narodowym, a także podczas referendum zatwierdzającego, ujawniła istotny podział w społeczeństwie. System polityczny okazał się efektywny tak długo, jak przy władzy pozostawały siły związane z uchwaleniem Konstytucji RP. Po dojściu do władzy Zjednoczonej Prawicy w 2015 r. efektywność tego systemu została osłabiona, zwłaszcza w odniesieniu do władzy sądowniczej. Kryzys konstytucyjny, który temu towarzyszył, wiązał się z dążeniem do realizacji innej wizji usytuowania władzy sądowniczej w systemie ustrojowym. Jednak wobec braku możliwości zmiany konstytucji, wymagającej poparcia co najmniej 2/3 w Sejmie, utrzymuje się stan napięcia w obszarze stosowania Konstytucji między rządzącą większością a opozycją, a rola konstytucji, jako w założeniu stabilnego fundamentu ustrojowego, została w niektórych obszarach systemu ustrojowego podważona.

1. Uwagi wprowadzające

Przez „polski model ustrojowy" rozumiem tu model ustroju politycznego, jaki został uwzględniony w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.[1] Ustawa zasadnicza, ze względu na swą szczególną formę, szczególną treść, a zwłaszcza szczególną moc stanowi fundament całego systemu prawnego[2]. Spełnia w nim rolę podstawowego mechanizmu koordynacji[3]. Realizuje funkcje: prawną, polityczną (aksjologiczną), społeczną, stabilizującą (pertyfikującą, utrwalającą), programową (dynamizującą), integracyjną, organizatorską (organizacyjną) oraz wychowawczą[4].

Na efektywność modelu ustrojowego należy patrzeć przez pryzmat efektywności konstytucji, jako ustawy zasadniczej, postrzeganej w układzie dynamicznym. Trzeba więc uwzględnić uwarunkowania jej powstania (gdzie mogą już tkwić przesłanki jej ograniczonej efektywności, jeśli stopień obywatelskiej aprobaty dla niej był ograniczony), moment uchwalenia (obejmujący adekwatność rozwiązań ustawy zasadniczej dla aksjologii reprezentowanej przez jej twórców), jak też okres jej stosowania - w miarę upływu lat może bowiem dać o sobie czynnik podważenia legitymizacji konstytucji, jeśli okazałoby się, że nastąpiła zasadnicza zmiana preferencji wyborczej społeczeństwa w stosunku do tego układu sił w parlamencie (konstytuancie), który miał miejsce w momencie uchwalania ustawy zasadniczej.

Efektywność konstytucji, jako fundamentu stabilności systemu ustrojowego, jest ponadto poddawana testowi w miarę pojawiania się nowych wyzwań, zarówno globalnych jak i regionalnych, a także nowych uwarunkowań wewnętrznych.

W opracowaniu tym podejmę próbę odpowiedzi na pytania: Jak można ocenić efektywność polskiego modelu ustrojowego w świetle doświadczeń 25 lat obowiązywania Konstytucji RP? Które rozwiązania konstytucyjne sprzyjają stabilności systemu ustrojowego, a które wymagają korekt? Czy nadszedł już „moment konstytucyjny", który uzasadniałby nowelizację czy zmianę ustawy zasadniczej?

---

[1] Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[2] Zob. A. Peters, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, "Leiden Journal of International Law" 2006, nr 3, s. 581; K.W.K. Junker, *Constitution*, "Futures" 2006, nr 2, s. 226; R. Grawert, *Fundamente der Verfassung* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne I socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t.1, *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014, s. 13; C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2014, s. 56.

[3] Zob. A. Ławniczak, *Geneza konstytucji*, Wrocław 2015, s. 48.

[4] Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 113.

2. Wpływ genezy Konstytucji RP na kształt polskiego modelu ustrojowego

Konstytucję RP uchwaliło Zgromadzenie Narodowe, złożone z Sejmu i Senatu, wyłonionych w wyniku wyborów z 1993 r. Wybory te zostały przeprowadzone w oparciu o ordynację wyborczą zawierającą 5% próg wyborczy[5]. Wprowadzenie tego progu miało na celu ustabilizowanie systemu partyjnopolitycznego wobec trudności z ukształtowaniem trwałej większości rządowej, jakie wystąpiły w Sejmie RP I kadencji (1991-1993). Wybory przyniosły zwycięstwo Sojuszowi Lewicy Demokratycznej w szczególnych okolicznościach. Partia ta uzyskała zaledwie 20,41 głosów, co jednak okazało się najlepszym wynikiem, dającym znacząco wyższy udział w podziale miejsc parlamentarnych, ponieważ głosy oddane na prawicę (blisko 35%) zostały „zmarnowane", ponieważ większość partii prawicowych nie przekroczyła progu 5%.

W kontekście prac nad konstytucją, podjętych przez Zgromadzenie Narodowe, struktura polityczna wyłonionego parlamentu rzutowała na ocenę jego politycznej reprezentatywności i „mandatu moralnego" do uchwalenia ustawy zasadniczej. Janina Zakrzewska pisała: „Zrozumiała jest obawa tych, którzy z różnych przyczyn, przede wszystkim historycznych, z pewnym lękiem myślą o konstytucji uchwalonej przez parlament wyłoniony w 1993"[6]. W tym kontekście powstał „problem legitymizacji parlamentu do uchwalenia konstytucji"[7]. Formułowano poglądy, że skład polityczny Zgromadzenia Narodowego powoduje, że mamy do czynienia z „niereprezentatywnym parlamentem do uchwalenia ustawy zasadniczej"[8]. Podjęte działania miały osłabić ten problem legitymizacyjny.

W dniu 22 kwietnia 1994 r. wprowadzone zostały zmiany do ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które miały przyczynić się do uspołecznienia procesu przygotowania i uchwalenia konstytucji[9]. Prawo do inicjatywy

---

[5] Zob. Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 7, s. 11.

[6] J. Zakrzewska, *Glosa do uchwalenia konstytucji* [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica",1995, t. 28, s. 223.

[7] W. Kręcisz, W. Orłowski, *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, wyd. IV, Lublin 2006, s. 10.

[8] M. Krukowski, P. Siennicki, *Majowa konstytucja*, „Nowe Państwo", 4 kwietnia 1997. Por. P. Polmański, *„Gra Konstytucją"*, „Dziennik Zachodni", 3 kwietnia 1997.

[9] Zob. R. Chruściak, *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 66.

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 zmiana reguł gry związanych z przygotowaniem ustawy zasadniczej, ale wprowadzenie tej formy demokracji bezpośredniej miało niewątpliwie na celu złagodzenie efektu znaczącej niereprezentatywności parlamentu, wyłonionego w 1993 r. Nastąpiło też zaproszenie do udziału w pracach konstytucyjnych różnych instytucji, w tym także ugrupowań pozaparlamentarnych. Wskazuje się, że zmiany te były odpowiedzią na żądania płynące ze strony NSZZ „Solidarność"[10].

Zmiany te niosły poważne konsekwencje dla prac konstytucyjnych. W ich efekcie – jak zauważył Wiktor Osiatyński – „konstytucja stała się jeszcze bardziej podatna na konflikty polityczne i na polityzację ze względu na to, że stała się procesem publicznym"[11]. Zmiany te nie przyniosły przy tym oczekiwanych efektów. Wręcz przeciwnie, zgłoszenie „projektu obywatelskiego", popieranego przez NSZZ „Solidarność", doprowadziło do osłabienia znaczenia projektów zgłoszonych przez siły polityczne obecne z Zgromadzeniu Narodowym"[12]. Co więcej, żądanie poddania „projektu obywatelskiego" pod referendum jako alternatywnego w stosunku do projektu uchwalonego przez Zgromadzenie Narodowe, co nie znajdowało podstaw w ustawie konstytucyjnej o trybie uchwalenia konstytucji, doprowadziło do zamętu w percepcji społecznej i poważnie osłabiło wydźwięk uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe nowej ustawy zasadniczej.

Choć Konstytucja RP określana bywa mianem „kompromisu politycznego"[13], to w praktyce nie wyszedł on poza ramy „koalicji konstytucyjnej", którą tworzyły dwie partie rządzące (Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe) oraz dwie partie opozycyjne (Unia Pracy, Unia Demokratyczna)[14]. Stało się jasne, że tak skonstruowana „koalicja konstytucyjna" będzie silnie zwalczana przez Akcję Wyborczą „Solidarność" i Ruch Odbudowy Polski, które tymczasem powstały[15]. Nie zmieniał tego obrazu fakt, że „Koalicja ta cieszyła się warunkowym poparciem części wpływowej hierarchii Kościoła katolickiego"[16] i w pracach konstytucyjnych sięgnięto po szereg rozwiązań kompromisowych, które nawiązywały do propozycji Kościoła zawartych w oświadczeniu w sprawie możliwości uchwalenia Konstytucji RP, skierowanym do marszałków Sejmu i Senatu, przekazanym w lutym 1997 r. przez Radę

---

[10] Zob. K. Jajecznik, *Konstytucja RP z 1997 roku na tle polskiego dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka" 2007, nr 1, s. 35.

[11] W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej* [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 95.

[12] H. Kowalik, *Jeszcze Polska nie zginęła...*, „Trybuna Śląska", 24 marca 1997.

[13] W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka" 2007, z. 1, s. 61.

[14] Zob. P. Winczorek, *The Political Circumstances of the Drafting of the Republic of Poland's Constitution of 2 April 1997* [w:] *Constitutional Essays*, red. M. Wyrzykowski, Warsaw 1999, s. 15.

[15] Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2005, s. 26.

[16] W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa", seria Prawo, nr 8, 2003, s. 20.

Stałą Episkopatu Polski. Choć tekst konstytucji zawiera liczne rozwiązania, niosące konsekwencje osiągniętych kompromisów wewnętrznych i zewnętrznych[17], to jednak w ostatecznej fazie głosowania na forum Zgromadzenia Narodowego głosowanych było 47 propozycji alternatywnych w postaci wniosków mniejszości (w tym projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji oraz obywatelski projekt konstytucji)[18], co dowodzi, że ostateczny efekt prac Komisji Konstytucyjnej nie może być potraktowany inaczej niż jako wyraz kompromisu osiągniętego jedynie w ramach „koalicji konstytucyjnej".

Ten stan rzeczy znalazł również wyraz w przebiegu kampanii referendalnej i w samym referendum konstytucyjnym, przeprowadzonym w dniu 25 maja 1997 r. Co prawda konstytucję poparło więcej niż 50% uprawnionych do głosowania, co umożliwiło jej podpisanie przez Prezydenta RP i wejście w życie po upływie trzymiesięcznego *vacatio legis,* ale ujawnił się wyraźny podział społeczeństwa w tej kwestii. Odpowiedzi „tak" udzieliło 6 396 641 głosujących, czyli o 328 072 więcej od wymaganego minimum, a przeciwko nowej konstytucji głosowało 5 570 493 osoby[19]. Niewątpliwie mieliśmy tu do czynienia z „pęknięciem" społeczeństwa w tej sprawie, następującym według linii podziału politycznego, jaki odzwierciedlały: projekt wypracowany przez „koalicję konstytucyjną" i „projekt obywatelski"[20]. Podział ten miał niewątpliwy wpływ na efektywność stosowania Konstytucji RP jako ustawy zasadniczej i stabilność systemu ustrojowego na niej opartego.

[17] Por. S.J. Pastuszka, *Konstytucyjne spory w drodze do demokracji*, „Przegląd Humanistyczny" 2002, nr 5, s. 144.
[18] Zob. Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego o projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – druk ZN nr 14.
[19] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wynikach referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25 maja 1997 r., Dz.U. Nr 75, poz. 476.
[20] Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 249 i 329.

3. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy ustawodawczej

Na pozycję Sejmu można spojrzeć przez pryzmat przyjętej przez Konstytucję RP zasady podziału władzy, przy czym można mówić o przekształceniu jej treści w porównaniu z okresem poprzednim. Chodzi zwłaszcza o wypowiedziany *expressis verbis* wymóg zapewnienia w strukturze ustrojowej państwa „równowagi władz", który musiał znaleźć wyraz w przekształceniach kompetencyjnych. Nie wydaje się jednak – jak zauważył Paweł Sarnecki – aby pomimo takich sformułowań konstytucyjnych można było sprowadzić Sejm, także w świetle obowiązującej Konstytucji RP, jedynie do jednego z dwu organów legislatywy i to „zrównoważonej" w swej pozycji z dwiema pozostałymi władzami. Polska kultura polityczna nadal zdaje się widzieć w Sejmie, jako kontynuatorze Izby Poselskiej z Konstytucji 3 maja, „wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego"[21].

Parlament, jako ogólnonarodowy organ przedstawicielstwa Narodu-suwerena wyłoniony, co do zasady, w powszechnym i bezpośrednim głosowaniu, jest organem wyjątkowym i pod wieloma względami bezkonkurencyjnym. Co prawda, za sprawą zasady podziału władz oraz państwa prawnego (praworządności) podlega on naturalnym ograniczeniom i skrępowaniom, które przeciwdziałają jego dominacji, bądź w inny sposób zaznaczonej preponderancji, to jednak zawsze – przynajmniej z politycznego punktu widzenia – jest on postrzegany jako organ szczególny, zdecydowanie inny niż pozostałe segmenty aparatu państwowego. O wyjątkowej pozycji decyduje powiązanie parlamentu z *corps électoral*, co czyni go podmiotem politycznego zaufania obywateli, a zarazem podmiotem reprezentacji politycznej[22].

Ryszard M. Małajny wskazywał jednak, że pozycja ustrojowa Sejmu nie jest imponująca. „Formalne kompetencje przyznane temu organowi w Konstytucji RP stwarzają dość słabe podstawy do lansowania opinii o jakiejś jego preponderancji w systemie organów Rzeczypospolitej.

---

[21] P. Sarnecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej okresu transformacji ustrojowej*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5, s. 22.

[22] Zob. J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 9. Por. J. Jaskiernia, *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 29.

Uchwalanie ustaw trudno uznać za ważniejszą prawną sferę działania państwa od rządzenia nim"[23].

Rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1997 r., realizujące ideę parlamentaryzmu zracjonalizowanego nakierunkowane były – jak wskazują Leszek Garlicki i Marek Zubik - na przeciwdziałanie takim większościom sejmowym, które – uniemożliwiając istniejącemu rządowi efektywne realizowanie jego konstytucyjnych zadań i kompetencji – tworzą swego rodzaju pustkę konstytucyjną, bo nie są w stanie wyłonić oraz poprzeć nowego gabinetu. W tym rozumieniu wartością podstawową jest istnienie rządu zdolnego do działania: choć w każdej chwili może on – z woli Sejmu – zostać zastąpiony nowym gabinetem, to – dopóki nie pojawi się większość sejmowa zdolna do wyłonienia takiego gabinetu – gabinet mniejszościowy ma zapewnione konstytucyjne warunki przetrwania. Zarazem jednak idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego rozumiana jest jako „modyfikacja systemu parlamentarnego, a nie jego odrzucenie na rzecz prezydencjalizmu, czy innych systemów zakładających ograniczenie roli parlamentu"[24].

Zasadnicze znaczenie ma tu spór pomiędzy zwolennikami proporcjonalnego systemu wyłaniania Sejmu, zastosowanego w Konstytucji RP, a tymi, którzy gotowi byliby zastosować system większościowy, bądź co najmniej mieszany. Antoni Z. Kamiński wskazywał, że wada ordynacji proporcjonalnej jest nie tylko utrudniająca wyborcom rozeznanie w opcjach wyboru wielość partii politycznych, ale i trudność w egzekucji odpowiedzialności. Natomiast w przypadku ordynacji większościowej związki partii z interesami terytorialnymi równoważą wpływy grup funkcjonalnych: partia staje się bowiem pozaparlamentarną płaszczyzną uzgadniania, osiągania kompromisów i agregacji różnorodnych interesów cząstkowych[25].

Czynnikiem, który ograniczył odzwierciedlenie pluralistycznej struktury społeczeństwa są klauzule zaporowe: 5% dla partii i 8% dla koalicji. Klauzulom zaporowym przypisuje się petryfikowanie istniejącego systemu partyjnego, przez co partie pozaparlamentarne z biegiem czasu wypadają z „rynku politycznego"[26]. Klauzule zaporowe postrzegane są niejednokrotnie jako odstępstwo i wypaczenie zasady proporcjonalności. Przeprowadzone jednak przez A. Antoszewskiego badania wskazują, że stosowanie klauzuli zaporowej nie wpływa na zmniejszenie proporcjonalności systemu wyborczego. Represywność klauzuli zaporowej bywa niejednokrotnie wyolbrzymiana[27]. Jednak nawet ci, którzy podkreślają, że sprawiedliwa jest ordynacja, która w miarę wiernie oddaje proporcje miedzy poparciem społecznym

[23] R.M. Małajny, *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. pierwszy czy równy*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5, s. 107.
[24] L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* [w:] *Księga* pamiątkowa *profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 179.
[25] Zob. A.Z. Kamiński, *Ustrojowe źródła renty politycznej – kryzys państwa w III RP* [w:] *Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System wyborczy większościowy, czy proporcjonalny?,* red. I. Rycerska, Kielce 2004, s. 31.
[26] W. Sokół, *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej* [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 176.
[27] Zob. *Demokracje zachodnioeuropejskie*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 241.

a liczbą uzyskanych mandatów, wprowadzając jednocześnie czynnik stabilizująco-porządkujący w postaci progów ustawowych, prowadzących do zmniejszenia efektywnej liczby partii politycznych, wskazują na zasadność rozważenia modyfikacji w postaci wprowadzenia alternatywności progów wyborczych: 5% w skali kraju i np. 15% w skali okręgu[28].

Na bikameralizm, w kontekście istnienia Senatu, można spojrzeć przez pryzmat wartości, jakie wiązały się z utworzeniem tej izby. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przywrócenie Senatu wiązało się z chęcią urzeczywistnienia istotnych wartości ustrojowych. Jedna z podstawowych nawiązywała do tezy, że ilekroć Polska była państwem wolnym, tylekroć miała dwuizbowy parlament, a Senat likwidowany był w czasach niewoli. Senat jest więc „symbolem niepodległości"[29]. Silnie eksponowana była wszakże również wartość w postaci potrzeby utworzenia drugiej izby jako „izby refleksji", wnoszącej doświadczenie oraz rozsądek, mające łagodzić efekty pracy ustawodawczej podejmowanej przez Sejm, często w warunkach pośpiechu i potrzeby uwzględnienia ścierających się interesów. Wartością było tu więc doskonalsze ustawodawstwo.

Analiza funkcjonowania Senatu, przeprowadzona przez Krzysztofa Skotnickiego, doprowadziła go do wniosku, że pomysł utworzenia Senatu był prawie od samego początku nieprzemyślany, a w każdym razie przydatny w znacznie niższym stopniu, niż można było oczekiwać od drugiej izby. W związku z tym uważa on, że utrzymywanie Senatu w obecnym kształcie nie wydaje się konieczne, a postulaty jego likwidacji nie wynikają tylko ze względów politycznych, ale też z racji ułomności rozwiązań konstytucyjnych[30]. Z kolei Marek Dobrowolski podkreślał, że współczesny model dwuizbowości w swym zasadniczym zrębie ukształtowany został w latach 1989-1992, a późniejsze zmiany ustrojowe nie wynikały z jakiejś wizji ustrojowej, były jedynie cząstkowe, a nawet „dość przypadkowe, często wymuszone przez konsekwencje zmian odnoszących się do innych niż parlament obszarów ustroju państwa"[31]. Nie ustają wszakże próby znalezienia racjonalnego usytuowania drugiej izby w polskim systemie ustrojowym[32].

Z punktu widzenia oceny efektywności konstytucyjnej konstrukcji władzy ustawodawczej kluczowe znaczenie ma dostrzeżenie, że kompetencje ustrojowe Senatu są zbyt skromne, by izba ta odgrywała założoną rolę i *de lege fundamentali ferenda* należałoby poszukiwać rozwiązań, które szłyby w kierunku dwuizbowości symetrycznej.

---

[28] Zob. K. Marcinkowski, *Klauzule zaporowe w systemie wyborczym i ich wpływ na kształt sceny politycznej* [w:] *Jak wybierać...*, dz. cyt., s. 50.

[29] Nawiązywano tu do myśli J. Piłsudskiego wypowiedzianej w przemówieniu na otwarcie Senatu, 28 listopada 1922 r. Zob. P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2011, s. 24.

[30] Zob. K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?* [w:] *Dwadzieścia lat trans-formacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 227.

[31] W. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 34 i n.

[32] Zob. A. Bisztyga, *Need for the Existence of the Senate of the Republic of Polandand the Concept of Its Functions* [w:] *Main Challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Contemporary World: Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022, s. 343.

4. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy wykonawczej

Kwestie ukształtowania systemu władzy wykonawczej stanowiły pole ożywionego dialogu w łonie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego oraz współpracujących z nią specjalistów, a przyjęte rozwiązanie odzwierciedlało pewną fazę konstytucyjnego myślenia, w założeniu niosącego pewne znaki zapytania do jego ustrojowej funkcjonalności. Dotyczy to np. relacji między Prezydentem a Radą Ministrów i premierem w kwestii rozgraniczenia odpowiedzialności w obszarze obronności, bezpieczeństwa i spraw zagranicznych. Przyjęte rozwiązanie wydawało się kompromisem rozsądnym, który łatwo może być jednak kwestionowany zarówno przez tych, którzy uważają, że kompetencje Prezydenta są zbyt skromne, ale też przez tych, którzy będą się tu dopatrywali nieuzasadnionego uszczuplenia pozycji ustrojowej rządu.

Kluczowe znaczenie miał tu rozdział kompetencji i zadań ustrojowych pomiędzy Prezydentem a rządem[33]. Można zastanawiać się, które uprawnienia głowy państwa mieszczą się jeszcze w logice systemu parlamentarno-gabinetowego i nie zakłócają jej, a które można zakwalifikować jako te, które zakłócają możliwość efektywnego funkcjonowania systemu parlamentarno-gabinetowego. Czynnikiem komplikującym jest bezpośredni wybór Prezydenta. Niesie on bowiem z sobą rozumowanie: skoro Prezydent ma pochodzić z bezpośrednich wyborów, to musi mieć odpowiednio silne kompetencje. Przesłanka genetyczna ma tu więc przesądzać przesłanki teleologiczne i aksjologiczne. Problem jednak w tym, że przesłanki teleologiczne, a w jakimś sensie również aksjologiczne mogą zachęcać do formułowania odmiennych wniosków[34]. Można bowiem także słusznie pytać: czy dla tak określonych (racjonalnie sformułowanych) kompetencji Prezydenta zasadnym jest stosowanie trybu

[33] Zob. W. Skrzydlo, *Rola ustrojowa Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów w świetle zasad Konstytucji z 1997 r. i praktyki* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 326; D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 265.

[34] Por. J. Wawrzyniak, *Parlament a rząd w świetle zasad podziału i równowagi władz (kilka refleksji)* [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 365.

wyboru bezpośredniego, a nie należałoby racjonalnie sięgnąć po wybór pośredni (np. poprzez Zgromadzenie Narodowe).

Przeforsowanie bezpośrednich wyborów prezydenckich nie wiązało się z głęboką analizą przesłanek teleologicznych i aksjologicznych, które by uzasadniały sięgnięcie po to rozwiązanie, a następowało przy założeniu aksjomatu, że wybory Prezydenta muszą być bezpośrednie. Wzmacniany był on wynikami badań opinii publicznej z których wynikało, że ludzie chcą takiego bezpośredniego wyboru Prezydenta.

Konstytucja nie przyjęła koncepcji Prezydenta pasywnego czy apolitycznego. Jego aktywność polityczna powinna wszakże przybierać formę arbitrażu, a więc mediowania między stronami potencjalnego konfliktu politycznego, zwłaszcza pomiędzy rządem a parlamentem.

Inny istotny problem niesie kwestia interpretacji ogólnych postanowień Konstytucji RP dotyczących kompetencji Prezydenta. Powstaje bowiem pytanie, jak należy interpretować konstytucyjną konstrukcję, że „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 126 ust. 1). Jeśli kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych zostały precyzyjnie określone (art. 133 ust. 1 pkt 1-3), to nie jest jasne, czy norma ta może być postrzegana jako *lex specialis* w stosunku do art. 126 ust. 1, czy raczej art. 126 ust. 1 obejmuje również inne szczegółowe kompetencje reprezentacyjne.

Okazało się, że pewne problemy mogą powstać również w kontekście funkcjonowania Rady Europejskiej, w skład której wchodzą szefowie państw i rządów UE oraz przewodniczący Komisji.[35]. Sprawa nabrała szczególnego rozgłosu w związku ze sporem między Prezydentem Lechem Kaczyńskim a Premierem Donaldem Tuskiem w kwestii tego, czy Prezydent ma prawo reprezentować RP na posiedzeniach Rady Europejskiej[36]. Ten spór konstytucyjny stał się powodem wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. do Trybunału Konstytucyjnego (TK), zgłoszonego na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji RP oraz art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[37] o „rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania [na nich] stanowiska Państwa".

W przyjętym w dniu 20 maja 2009 r. postanowieniu[38] TK stwierdził, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych

[35] Zob. J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, "Journal of Common Market Studies" 2008, nr 3, s. 689.

[36] Na nadzwyczajnej sesji Rady Europejskiej w dniu 1 września 2008 r. oraz sesji nadzwyczajnej w dniach 15-16 października 2008 r. Polska była reprezentowana przesz prezydenta oraz premiera. Natomiast na sesji nadzwyczajnej w dniu 6 listopada Polska była reprezentowana jedynie przez premiera, a Litwa i Rumunia – przez prezydenta i premiera. Zob. A. Doliwa-Klepacka, Z.M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 70.

[37] Dz.U. Nr 102, poz. 463.

[38] Sygn. akt Kpt 2/08. 78/5/A/2009.

konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" (pkt. 1). TK zarazem uznał, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji" (pkt. 2). TK zaznaczył, że to „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko" (pkt 3). TK stwierdził też, że „Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami" (pkt 4). TK dodał ponadto, że „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i formy zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej" (pkt. 5).

Jednym z głównych problemów ustrojowych pozostaje kwestia czy forma rządu, zastosowana w Konstytucji RP, eksponująca system parlamentarno-gabinetowy z nieco wzmocnioną w stosunku do modelu klasycznego pozycją prezydenta, sprawdziła się w praktyce ustrojowej[39]. Dwadzieścia pięć lat obowiązywania Konstytucji RP pokazało, że w ramach tego samego systemu rządów możliwe są różne warianty sprawowania stanowiska Prezydenta. Choć Konstytucja RP zakłada model prezydenta jako „arbitra", to jednak w praktyce ustrojowej nie zawsze model ten był realizowany. W wysokim stopniu zależało to od koncepcji prezydentury, realizowanej przez piastuna tego urzędu, jedocześnie było związane z układem sił politycznych, jaki kształtował się w parlamencie i w rządzie. Rzutował on bowiem na możliwe zachowania głowy państwa.

[39] Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja dualizmu egzekutywy w pracach konstytucyjnych 2008-2011* [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017, s. 167 i nn.

Tabela nr 1: Relacje między prezydentem a rządem w okresie obowiązywania Konstytucji RP

Lp.	Okres	Prezydent	Większość parlamentarna	Model prezydentury
1.	1997-2001	Aleksander Kwaśniewski (związany z SLD)	AWS-UW (2000-2001 rząd mniejszościowy AWS)	Prezydent jako arbiter, rzadko ingerujący w działalność rządu AWS-UW
2.	2001-2005	Aleksander Kwaśniewski (związany z SLD)	SLD/UP-PSL (od 2003 r. rząd SLD/UP, a od 2004 r. rząd mniejszościowy SLD/UP- SdPl)	Prezydent jako arbiter, sprzyjający rządowi SLD/UP-PSL, a w 2004 r. aktywnie oddziałujący na powstanie rządu mniejszościowego
3	2005-2007	Lech Kaczyński (związany z PiS)	PiS-Samoobrona RP-LPR (w początkowej fazie jedynie koalicja parlamentarna, a w ostatniej -rząd mniejszościowy PiS	Prezydent jako arbiter, sprzyjający rządowi PiS-Samoobrona RP-LPR
4	2007-2010	Lech Kaczyński (związany z PIS)	PO-PSL	Prezydent aktywnie zaangażowany we wspieranie opozycji parlamentarnej (PiS)
5.	2010-2015	Bronisław Komorowski	PO-PSL	Prezydent jako arbiter, życzliwy dla rządu PO-PSL, ale sytuujący się jako czynnik równowagi politycznej
6.	2015-2019	Andrzej Duda	PiS	Prezydent jako czynnik wspierający rząd Zjednoczonej Prawicy, ale w niektórych przypadkach dążący do pozycji arbitra
7.	2019-	Andrzej Duda	PiS	Prezydent jako czynnik wspierający rząd Zjednoczonej Prawicy, ale coraz częściej demonstrujący swą niezależną pozycję i gotowość do odgrywania roli arbitra w sytuacjach konfliktowych

Źródło: opracowanie własne

Generalnie można stwierdzić, że konstytucyjny model władzy wykonawczej, pomimo występujących napięć, okazał się efektywny. Warunkiem takiej efektywności było w szczególności

to, by Prezydent sytuował się w pozycji arbitra, co faktycznie miało miejsce w znaczącej części okresu obowiązywania Konstytucji RP. Nie zdobyły znaczącego uzasadnienia propozycje, by modyfikować system władzy wykonawczej zarówno w kierunku wzmocnienia władzy prezydenta (system semi-prezydencki), jak i umocnienia pozycji premiera (system kanclerski).

5. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do władzy sądowniczej

Konstrukcja władzy sądowniczej, na którą składają się sądy i trybunały, w pierwszej fazie stosowania Konstytucji RP nie wzbudzała zasadniczych kontrowersji. Pojawiły się one ze szczególnym nasileniem po 2015 r., gdy rząd Zjednoczonej Prawicy podjął daleko idące reformy, dotyczące całej władzy sądowniczej, a zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, nawiązujące do programu wyborczego[40]. Stało się to źródłem sporów nie tylko w ramach polskiej sceny politycznej, ale też w kontekście relacji z instytucjami międzynarodowymi (m.in. z Radą Europy i Unią Europejską) w kwestii przestrzegania przez Polskę standardów praworządności.

W odniesieniu do kryzysu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego Ryszard Piotrowski wskazywał, że nie wydaje się realny scenariusz polegający na przestrzeganiu ustawy zasadniczej, jeśli nie będzie to sprzyjać osiągnięciu sukcesu politycznego polegającego na przekonaniu, że działalność Trybunału nie zagrozi realizacji zamierzeń większości parlamentarnej. Trudno zatem o propozycje, które byłyby akceptowalne zarówno dla polityków większości, jak i dla opozycji. Tymczasem ustawy dotyczące sądów i trybunałów – a więc instytucji władzy z mocy konstytucji apolitycznej – „powinny być kształtowane w sposób prowadzący do tworzenia rozwiązań cieszących się ponadpartyjną aprobatą i odzwierciedlających rozsądną troskę o dobro wspólne"[41]. Zauważył on ponadto: „Trybunał Konstytucyjny zależny od partii politycznych traci zdolność do uczestnictwa we współtworzeniu dobra wspólnego przez niezależną od interesów partyjnych wykładnię konstytucji w procesie jej stosowania. Demokratyczne wybory nie mogą być bowiem przesłanką uznania, że porażka pozbawia przegranych atrybutu suwerenności przynależnego Narodowi, którego częścią pozostają pomimo klęski

[40] Zob. J. Kuciński, *Partie polityczne Zjednoczonej Prawicy w okresie przed wyborami parlamentarnymi 2015 roku o potrzebie reform władzy sądowniczej* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. Urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 203.

[41] R. Piotrowski, *Kontrowersje wokół Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy dyskursu o suwerenności* [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017, s. 183.

wyborczej. (...) Uznanie, że tym, którzy zdobyli władzę w wyniku wyborów, przysługuje nieograniczone przez Trybunał Konstytucyjny prawo jej sprawowania, prowadzi w konsekwencji do stworzenia systemu ustrojowego, w którym suwerenem są tylko wyborcy głosujący na ugrupowania reprezentowane w parlamencie. Zwycięstwo wyborcze, które nie znajduje odzwierciedlenia w uformowaniu większości wystarczającej do zmiany ustawy zasadniczej, nie stanowi konstytucyjnie akceptowalnej przesłanki uznania, że Trybunał Konstytucyjny pozbawiony jest prawa do definiowania dobra wspólnego we właściwym niezależnie od stanowiska tych, którzy wygrali wybory"[42].

Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, w uchwale przyjętej w dniu 26 listopada 2015 r., stwierdził: że nasilające się „zjawiska bezpośrednio dotyczące Konstytucji RP i obowiązującego porządku prawnego dowodzą naruszenia zasady ustrojowej podziału władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przypisywanie sobie przez jakikolwiek organ władzy publicznej – a w szczególności, jeżeli jest to organ, którego zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji – kompetencji do odmowy stosowania ustaw jest naruszeniem zarówno legalności działania władzy publicznej, jak i naruszeniem odrębności i niezależności władzy sądowniczej"[43].

Powstaje pytanie, czy zjawiska ustrojowe, jakie obserwuje się w Polsce w odniesieniu do władzy sądowniczej (tryb zmian w Trybunale Konstytucyjnym, ustawy dotyczące sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa) mogą być potraktowane za przejaw kryzysu demokracji liberalnej w Polsce?[44] Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Z jednej strony dopatrzeć się można wielu analogii z tym, co dzieje się np. na Węgrzech czy w Turcji, co mogłoby potwierdzać tezę, że chodzi o zjawiska składające się na szerszy wymiar kryzysu demokracji liberalnej, kwestionującego zasadnicze pryncypia ustrojowe w odniesieniu do władzy sądowniczej, które uznawane były za filary demokracji liberalnej[45]. W każdym z tych państw występują jednak inne uwarunkowania tych zjawisk, stąd należy zachować ostrożność w wyprowadzaniu generalizacji. Z drugiej strony należy odnotować, że pewne kwestie ustrojowe, związane z władzą sądowniczą (problem jej legitymizacji[46]; problem nadmiernego aktywizmu Trybunału Konstytucyjnego[47]; problem orzeczeń interpretacyjnych

---

[42] Tamże, s. 183-184.

[43] Zob. Uchw. Nr 1/2015 Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z dnia 26 listopada 2015 r., www.knp.pan/index.php/48-uncategorised/132-ochrona-konstytucji-uchwala-knp.pan (dostęp: 20.09.2017).

[44] Zob. K.O. Lang, *Populism in Central and Eastern Europe – a Threat to Democracy or Just Political Folklore*? [w:] *Populism East and West*, red. K.O. Lang, A. Bazóki, J. Bazalka, Prague 2005, s. 6.

[45] Zob. R. Coman, *Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe*, "Europe-Asia Studies", 2014, s. 3.

[46] Zob. J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 357.

[47] Zob. D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009, s. 318; J. Jaskiernia, *Trybunał Konstytucyjny w systemie ustrojowym III Rzeczypospolitej - konstrukcja prawna i debata o racjonalności zastosowanego modelu)*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2009, nr 3-4, s. 5.

Trybunału Konstytucyjnego[48]; problem powszechnie obowiązującej wykładni ustaw[49]; problem optymalnego modelu sądownictwa administracyjnego[50]; problem efektywności wymiaru sprawiedliwości[51]; problem kompetencji ministra sprawiedliwości[52]) były podnoszone już wcześniej i stanowiły wyraz wątpliwości, jakie towarzyszyły poszukiwaniu właściwego modelu usytuowania władzy sądowniczej w schemacie demokracji liberalnej w Polsce.

To, co przybrało nowy wymiar w debacie i działaniach ustrojowych po 2015 r., to próba rozstrzygania tych dylematów w sposób, który – eksponując wolę Suwerena, postrzeganą jako wyraz większości parlamentarnej – niesie istotne zagrożenia dla mechanizmów funkcjonowania państwa liberalnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się to jednak w warunkach ostrego sporu z opozycją i środowiskami naukowymi[53], co *de minimis* oznacza, że nie chodzi tu o zasadniczy zwrot w podejściu do problemu ze strony całego społeczeństwa, bo to by przemawiało za trwałym kryzysem demokracji liberalnej, a jest konsekwencją faktu, że siła polityczna, która – po raz pierwszy w warunkach demokratycznej Polski po 1989 r. zdobyła większość bezwzględną w obu izbach parlamentu – stara się wprowadzać model ustrojowy, który realizuje jej przesłanie wyborcze[54], ale odbiega w sposób znaczący od reguł demokracji liberalnej[55].

Problem ten stał się punktem odniesienia w kwestii tego, czy podjęte w Polsce reformy nie naruszają eksponowanego przez UE standardu praworządności i na czym polega „mechanizm ochronny", który UE może uruchomić w sytuacji systemowego naruszania praworządności w państwie członkowskim[56].

W kwestii tej kluczowe znaczenie ma sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje

---

[48] Zob. A. Dębowska, *Polski Trybunał Konstytucyjny na tle zasady podziału władzy (wybrane problemy)* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 483; J. Jaskiernia, *Spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym w kwestii znaczenia tzw. orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego: Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 243

[49] Zob. R. Chruściak, *Zagadnienie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny w pracach nad Konstytucja RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 32.

[50] Zob. J. Turłukowski, *Administrative Justice in Poland*, "BRICS Law Journal", 2016, nr 2, s. 124.

[51] Zob. P. Chmielewski, *Jak zachęcić sędziów do wydajnej pracy?* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 3, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 400.

[52] Zob. P. Mikuli, *Poland: Current Debates on the Supervision over the Administrative Activity of the Common Courts*, "European Public Law", 2014, nr 3, s. 523.

[53] T. Junes, *Illiberalism and authoritarianism can be successfully challenged in Poland*, Open Democracy. Free Thinking for the World, 10 October 2016, s. 1.

[54] Zob. C. Crawford, *Who are Poland's victorious Law and Justice party, and what do they want*, The Telegraph, 26 October 2015.

[55] Zob. M. Solska, *Ambivalent "Good Change" in Poland*, "Religion and Society in East and West" 2016, nr 9-10, p. 14.

[56] Por. A. Bachmann, *Narzędzia pozatraktatowe Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności i przepisów prawa europejskiego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 215, s. 2.

sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym TSUE konsekwentnie rozszerzał ten zakres, zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, a przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE[57]. Wiąże się to z uznaniem przez TSUE, że niezawisłość sędziowska jest wartością konstytucyjną UE[58].

Przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses p. Tribunal de Contas*[59]. Wskazuje się, że ma ono fundamentalny, a nawet konstytucyjny charakter[60]. Trybunał uznał, że może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, bo sądy krajowe działają również jako sądy unijne, a ich niezależność oraz niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania unijnej wspólnoty prawnej - zasady wzajemnego zaufania, ochrony praw podstawowych oraz prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu TSUE może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne. Trybunał wskazał też, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem ,,dziedzin" prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE), a więc jego jurysdykcją[61].

Wyrok *Associação Sindical* rozpatrywany jest też w kontekście zasady wzajemnego zaufania. Podważenie założenia przestrzegania kluczowych dla UE wartości skutkuje destabilizacją współpracy i utratą zaufania unijnych partnerów. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał w dniu 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie *LM Celmer*[62]. Trybunał potwierdził w nim, że sądy krajowe będą zobowiązane do automatycznej odmowy wykonania ENA w przypadku, gdyby sankcje nałożone zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 TUE objęły ten obszar. Trybunał wskazał ponadto, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w razie wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim. Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów

---

[57] Zob. serię wyroków zapoczątkowanych sprawą *Mangold*. Zob. wyrok ETS z dnia 22 XI 2005 r. *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, C-144/04.

[58] Zob. D. Zawistowski, *Niezależność sądów i niezależność sędziów w perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, z. 2, s. 13.

[59] Sprawa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

[60] Zob. J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 5, s. 23.

[61] Zob. P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował" art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 69.

[62] Wyrok TSUE z 25 VII 2018 r. w sprawie *Minister for Justice and Equality v. LM*, sprawa C-216/18 PPU. Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM (,sprawa Celmer") i postępowanie na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 89

państwa niepraworządnego, ze wszystkimi związanymi z tym konsekwencjami[63]. Tymczasem ograniczenie zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jest traktowane jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie UE[64].

Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnotować należy ważny wyrok z 12 marca 2019 r. w sprawie *Gudumundur Andri Astrađsson p. Islandii*[65], w którym Trybunał odniósł się do nieprawidłowego podejmowania działań przez władzę wykonawczą w procedurze wyłaniania sędziów. Poraz pierwszy ETPC „zetknął się z powiązaniem reformy strukturalnej i brakiem czystych intencji politycznych przy jej realizacji"[66].

Ocena efektywności konstytucyjnej konstrukcji władzy sądowniczej musi obejmować dwa etapy. Do 2015 r. model ten nie wywoływał zasadniczych kontrowersji. Po 2015 r. ujawniły się jednak jego istotne słabości[67]. Brak jednoznacznego wskazania w Konstytucji RP, kto wybiera sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa doprowadził do przekazania tej kompetencji Sejmowi, co doprowadziło do upolitycznienia tego organu, a w konsekwencji podważyło istotę niezależności władzy sądowniczej[68]. Przejęcie kontroli Trybunału Konstytucyjnego przez większość rządzącą, m.in. przez niedopuszczenie do orzekania sędziów prawidłowo wybranych, osłabiło postrzeganie tego organu jako niezależnego arbitra w kwestii badania zgodności ustaw z konstytucją. Utworzenie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym postrzegane było jako naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie ulega wątpliwości, że w tym obszarze konstytucja nie odegrała oczekiwanej roli stabilizującej systemu politycznego i *de lege fundamentali ferenda* istnieje tu potrzeba poszukiwania efektywnych mechanizmów ustrojowych, które tworzyły gwarancje dla możliwości odegrania przez władzę sądowniczą jej założonej konstytucyjnie roli.

---

[63] Zob. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo" 2019, z. 1, s. 7-8.

[64] Zob. M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM Celmer)* [w:] red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy...*, s. 89.

[65] Nr skargi 26364/18.

[66] Zob. L. Garlicki, *Astrađsson a sprawa polska* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska...*, s. 228

[67] Zob. R. Piotrowski, *Independence of the Courts and Constitutional Democracy. Rethinking the Contemporary Experience of Poland* [w:] *Main Challenges for Democracy...*, s. 397.

[68] Zob. L. Jamróz, *The National Council of the Judiciary in the Polish System of Organs of Control and Rights Protection* [w:] *Main challenges for Democracy...*, s. 417.

6. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do systemu ochrony praw i wolności obywateli

Generalnie uważa się, że konstytucyjny katalog praw i wolności obywatelskich, nawiązujący do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka (zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), został prawidłowo skonstruowany. Pojawiały się jednak i w tym obszarze dylematy interpretacyjne.

W art. 5 Konstytucja stwierdza, że Rzeczpospolita Polska „(...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)". Ta dyspozycja, zaliczana do „postanowień programowych" konstytucji[69], jest następnie rozwijana w ustawie zasadniczej. Art. 31 ust. 1 stanowi „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej", natomiast w art. 31 ust. 2 stwierdzono: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie zakazuje". Tak więc każdy przejaw wolnej woli człowieka, a nie tylko wolności wymienione w konstytucji podlega ochronie prawnej. Znajduje to potwierdzenie w kodeksie karnym, którego art. 191 § 1 stanowi: „Kto stosuje przemoc wobec osoby lub groźbę bezprawną podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Z kolei w art. 42 ust. 1 konstytucji i w art. 151 kodeksu karnego wpisana została zasada *nullum crimen nulla poena sine lege* przewidująca, że każdy przejaw wolnej woli człowieka, który nie został zabroniony pod groźbą kary, może być zrealizowany bez obawy o sankcję karną.

Z pewnym problemem interpretacyjnym mamy natomiast do czynienia w konstrukcji art. 31 ust. 3, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Z normy tej *expressis verbis* wynika, że warunki dopuszczalnych ograniczeń wolności człowieka dotyczą tylko konstytucyjnych wolności, a więc jedynie podstawowych, z wykluczeniem pozostałych wolności, co mogłoby być odczytane

[69] Zob. W.J. Wołpiuk, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Rodowód, standard prawnomiędzynarodowy i jego odzwierciedlenie w Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie" 2007, nr 1, s. 31.

jako przyzwolenie dla ustawodawcy, że mógłby arbitralnie w dowolnym zakresie ograniczać pozostałe wolności z różnych innych przyczyn. Taka interpretacja byłaby w ocenie Leszka Wiśniewskiego nieprawidłowa, który na poparcie tej tezy przytacza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „z zasady wolności jednostki (art. 31 ust. 1-2) można wydobyć dalsze, bardziej szczegółowe wolności, których nie zapisano w sposób wyraźny w przepisach szczegółowych, m.in. zasadę swobody umów"[70]. Dlatego też wysuwa on *de lege fundamentali ferenda* postulat, by z art. 31 ust. 3 usunąć słowo „konstytucyjnych" z początku zdania pierwszego, co dałoby tekst: „Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanowione tylko [...]"[71]. Odmienne stanowisko wydaje się w tej sprawie zajmować Piotr Winczorek, który pisze, że z treści tego przepisu wynika, że „obok konstytucyjnych wolności i praw istnieć też mogą wolności i prawa pozakonstytucyjne. Rozumując *a contrario* można wysnuć wniosek, że ograniczenie tych praw nie podlega restrykcjom wynikającym z art. 31 ust. 3"[72]. Również Leszek Garlicki - powołując się na orzecznictwo TK[73] - jednoznacznie wskazuje, że art. 31 ust. 3 dotyczy tylko tych wolności i praw, które zostały zagwarantowane w konstytucji, nie znajduje natomiast zastosowania do wolności i praw, które zostałyby samoistnie (czyli bez odniesienia konstytucyjnego) sformułowane na poziomie umów międzynarodowych czy ustaw[74].

De lege lata rację należy przyznać P. Winczorkowi i L. Garlickiemu. Trudno by podważać jednoznaczne brzmienie Konstytucji RP w tej kwestii, nawet jeśli zawarte ograniczenie wydaje się być nieracjonalne i można postulować jego zmianę. Otwartym zagadnieniem jest jednak to, jak interpretować w tym kontekście wolności szczegółowe, które zostały „wydobyte" z zawartej w art. 31 ust. 1-2 generalnej zasady wolności jednostki. Jeśli wydobycie to nastąpiło w wyniku „odczytania" normy konstytucyjnej przez TK (określane to bywa jako „dekodowanie norm z tekstu konstytucji zgodnie z powszechnie akceptowanymi regułami wykładni, a następnie porównaniu ich treści z normami niższego rzędu i ewentualnie derogowanie tych ostatnich na podstawie reguły *lex superior derogat legi inferiori*")[75], to ustalone w tym trybie treści Konstytucji RP zrównują się swą mocą z treściami *expressis verbis* wyrażonymi w ustawie zasadniczej i mogą stanowić punkt odniesienia np. w procesie badania zgodności ustaw

[70] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 4, poz. 33, s. 459.
[71] L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 25.
[72] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 50.
[73] Wyroki TK z 6 VII 1999, P.2/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 103, s. 566, z 10 VII 2000, SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144, s. 835 i z 2 VII 2002, U. 7/01, OTK ZU 2002, nr 4/A, s. 702.
[74] L. Garlicki, *Uwagi do art. 31 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 15.
[75] P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 113.

z konstytucją[76]. Trudno by bowiem uznać takie wolności za samoistne, tj. sformułowane bez odniesienia konstytucyjnego na poziomie umów międzynarodowych i ustaw[77].

Dla prawidłowego funkcjonowania służb specjalnych w państwie niezbędne jest zapewnienie efektywnej kontroli demokratycznej ich działalności. Ma to fundamentalne znaczenie, zwłaszcza wobec wątpliwości, jakie pojawiły się w 2021 r. w związku z zastosowaniem w Polsce systemu Pegasus[78].

Z art. 31 ust. 3 *expressis verbis* wynika, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie „dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego". Nie ulega więc wątpliwości, że pośród przesłanek materialnych „bezpieczeństwo" zostało wymienione *primo loco*, a więc chodzi o przesłankę o szczególnej wadze i znaczeniu w tym względzie. Choć bezpieczeństwo państwa jest wartością akcentowaną także w innych miejscach Konstytucji (art. 26 ust. 1, art. 126 ust. 2, art. 136, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8), co może świadczyć o jego szczególnej randze, to jednak wskazuje się, że kolejność wymienienia wartości nie wydaje się mieć decydującego znaczenia i raczej nie stanowi świadomego zamysłu ustalenia hierarchii wartości[79].

Konstytucyjna konstrukcja przewidująca możliwość ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które są konieczne w demokratycznym państwie prawnym, m.in. dla jego bezpieczeństwa, stanowi punkt odniesienia dla analizy rozwiązań ustawodawczych regulujących służby specjalne i otwiera problem oceny ich działalności w kontekście zapewnienia ochrony wolności i praw jednostki. Zasadnicze pytanie wiąże się z kwestią, czy ogólny mechanizm demokratycznej kontroli nad nimi jest wystarczającym instrumentem dla osiągnięcia celu w zakresie należytej ochrony wolności i praw jednostki. W demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi chodzi więc m.in. o ustalenie, czy wkraczając w obszar wolności i praw jednostki postępują one zgodnie z dyspozycjami określonymi w art. 31 Konstytucji RP. Ograniczenie wolności i praw jednostki jest bowiem dopuszczalne, ale musi mieścić się w standardach określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W polskiej praktyce ustrojowej problem demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi uzyskał zasadniczy impuls w 1995 r., gdy powołano sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych. Stworzony został bowiem stabilny mechanizm instytucjonalny, za pomocą którego przedstawiciele Narodu, przy zachowaniu specjalnych procedur, mogą mieć wgląd w działalność tych służb. Mechanizm ten okazał się wartościowym rozwiązaniem, choć trudno by je uznać za w pełni efektywne. *De lege ferenda* pilną sprawą staje się wypełnienie

[76] Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 63.

[77] Zob. J. Jaskiernia, *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kedzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 52-53.

[78] Oprogramowanie szpiegujące przeznaczone do instalacji na systemach iOS i Android, opracowane i dystrybuowane przez izraelską firmę NSO Group.

[79] D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999, s. 116.

luki spowodowanej tym, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych obejmuje swą jurysdykcją tylko organy o charakterze *sensu stricto* służb specjalnych (ABW, AW, CBA, SKW), a poza realną kontrolą parlamentarną pozostają pozostałe instytucje stosujące czynności operacyjno-rozpoznawcze, gdyż zwykłe komisje parlamentarne, podejmujące w stosunku do tych instytucji działania kontrolne, nie mają stosownych uprawnień i procedur (m.in. warunków do zachowania tajemnicy państwowej), umożliwiających efektywną kontrolę działań niejawnych (m.in. w zakresie wykorzystania funduszu operacyjnego).

Poważnej rozwagi wymaga też problem wyposażenia KSS w uprawnienia do prowadzenia przesłuchań w trybie Kodeksu postępowania karnego, co zbliżyłoby jej efektywność do tej, jaką można obserwować w przypadku komisji śledczych. Wymagałoby to zastosowania rozwiązań ustawowych, bo tryb regulacji w drodze uchwały Sejmu, aktualny w odniesieniu do regulaminu Sejmu, byłby niewystarczający. Charakter KSS, wykraczającej swym znaczeniem poza formułę organu doradczego Sejmu i waga problematyki doskonalenia demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi uzasadnia sięgnięcie tu po ustawę, pomimo tego, że – inaczej niż w przypadku komisji śledczej – nie chodzi tu o instytucję umocowaną konstytucyjnie. Doskonalenie demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi w obszarze ochrony wolności i praw jednostki musi się wiązać zarówno z przedsięwzięciami natury ustawodawczej (np. jednolita regulacja zasad stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych), jak też związanej z podnoszeniem efektywności istniejących rozwiązań instytucjonalnych (m.in. doskonalenie metod ustalania stanu faktycznego w działaniach operacyjno-rozpoznawczych oraz identyfikacji naruszeń wolności i praw jednostki). Jest to tym bardziej istotne, że tradycyjne metody ochrony wolności i praw jednostki, czy to sądowe, czy pozasądowe (związane z działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich[80]) napotykają na ograniczenia w związku ze specyfiką funkcjonowania służb specjalnych.

Generalnie można stwierdzić, że zawarty w Konstytucji RP system ochrony wolności i praw obywatelskich skonstruowany został prawidłowo, a sprzyjają jego realizacji gwarancje instytucjonalne (m.in. niezależne sądy, Rzecznik Praw Obywatelskich, skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Otwartym zagadnieniem pozostaje jednak zapewnienie efektywnej ochrony obywateli przed działaniami służb specjalnych, zwłaszcza w kontekście nowoczesnych technologii inwigilacyjnych, które znalazły się w ich posiadaniu.

[80] Por. I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 223.

7. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do procesów integracyjnych

W momencie, w którym powstawała ustawa zasadnicza, problem potencjalnej akcesji znajdował się w polu widzenia jej twórców, czego najbardziej znamiennym przykładem jest konstrukcja art. 90 Konstytucji, umożliwiająca przekazanie, „na podstawie umowy międzynarodowej, organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach" (ust. 1). Wprowadzenie tej normy warunkowało skuteczne przeprowadzenie akcesji[81]. Artykuł ten stanowi „jądro konstytucyjnego aktu integracyjnego" i wyraża treść materialną tego aktu[82]. Ustrojodawca nie mógł jednak pójść dalej i wprowadzać reguł gry związanych z członkostwem RP w UE[83], ponieważ antycypowałby decyzje związane z akcesją, które musiały być dopiero przesądzone przez przedstawicieli Narodu, a ostatecznie – przez Suwerena w drodze referendum[84]. Sytuacja ta zmieniła się wszakże po 1 maja 2004 r., gdy akcesja stała się faktem.

Jeżeli założyć perfekcjonizm legislacyjny twórców Konstytucji RP, a co za tym idzie zupełność regulacji „europejskiej", to – jak pisał Jan Galster – zmiana polskiej ustawy zasadniczej w 2006 r., umożliwiająca wykonanie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) w zgodzie z konstytucją niejako *prima facie* zaświadcza o odpowiednim poziomie stanu europeizacji ustawy zasadniczej. Z drugiej jednak strony można także dojść do przekonania, że zaniedbania i zaniechania ustawodawcy konstytucyjnego nigdy nie zostały „konwalidowane". Wówczas oczywiście stan europeizacji konstytucji okazać się może niezadawalający[85]. W nomenklaturze

[81] Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 4, s. 4.

[82] R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 172.

[83] Zob. K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową Konstytucją*, „Państwo i Prawo" 1996, z. 4-5, s. 7.

[84] Por. J. Jaskiernia, *Prawnokonstytucyjny kontekst akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej* [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak (i in.), Olsztyn 2003, s. 97.

[85] Zob. J. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec postępów integracji europejskiej. Diagnoza stanu europeizacji ustawy zasadniczej* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 55.

Konstytucji RP próżno bowiem szukać takich kategorii, jak: Unia Europejska, prawo wspólnotowe, prawo UE, rozporządzenie europejskie, dyrektywa, źródła prawa UE. „Onomastycznie" trudno byłoby uznać polską ustawę zasadniczą za „zeuropeizowaną". Ustawodawca konstytucyjny posługuje się bardziej ogólnymi dystynkcjami: organizacja międzynarodowa, organ międzynarodowy czy prawo stanowione przez organizację międzynarodową. Pojawia się w związku z tym *de lege fundamentali ferenda* postulat, by zastanowić się nad recepcją do polskiej ustawy zasadniczej formuły, zawartej w ust. 1: „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy RFN współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która jest zobowiązana zasadami demokracji, państwa prawa, państwa socjalnego, federalizmu i subsydiarności oraz gwarantuje porównywalną z Ustawa Zasadniczą ochronę praw zasadniczych"[86].

W doktrynie prawa konstytucyjnego występują jednak także przeciwnicy wprowadzania do konstytucji problematyki unijnej. Andrzej Bałaban wskazuje, że UE ma własną legitymację i samotny byt. Jeśli nie mamy powtarzać jej unormowań, to z pewnością nie możemy samodzielnie normować jej działalności. Nie możemy też stawać jej wymagań co do reguł organizacji i funkcjonowania, bo to robi się w momencie przystępowania i akceptacji kolejnych traktatów. Zmiany w Unii nie powinny też powodować ciągłych zmian w Konstytucji RP. Kontrolę nad działaniami UE sprawować powinniśmy przy pomocy jej własnych mechanizmów uwzględnionych w istotnym zakresie w Traktacie z Lizbony[87].

Odnotować też należy pogląd, że rolą Konstytucji RP powinno być raczej określenie warunków i ewentualnie granic integracji europejskiej, a nie nadmierne „otwieranie się" na system prawny UE. Prawo pierwotne i wtórne UE podlega bowiem ciągłej ewolucji związanej nie tylko z ich formalną zmianą, lecz także z dynamicznym orzecznictwem TSUE. Znaczna głębokość regulacji tej materii mogłaby w przyszłości powodować konieczność częstszych nowelizacji Konstytucji. Ponadto wprowadzenie zupełnie nowego rozdziału Konstytucji RP poświęconego sprawom europejskim może tworzyć pokusę dla uchwalania przepisów, które nie są konieczne z punktu widzenia członkostwa RP w UE, tworzonych niejako „na zapas"[88].

---

[86] Tamże, s. 56.

[87] Zob. A. Bałaban, *Ankieta konstytucyjna* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Procesowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 89-90.

[88] Zob. W. Orłowski, W. Skrzydło, *O potrzebie i możliwościach stworzenia „rozdziału europejskiego" w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 555.

Na konstytucjonalizację oczekują w szczególności konsekwencje członkostwa w UE dla funkcjonowania władzy ustawodawczej[89], władzy wykonawczej[90], a także władzy sądowniczej[91]. Chodzi o wypełnienie niekwestionowanych luk regulacyjnych np. w odniesieniu do: wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 62 ust. 1); wyborów samorządowych (art. 101 ust. 1); poszerzenia właściwości Sądu Najwyższego; pierwszeństwa stosowania prawa pierwotnego; postanowień w zakresie możliwości wypowiedzenia umowy (art. 90); konsekwencji zgody wyrażonej w drodze referendum (art. 90 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 2); skargi konstytucyjnej (art. 79), czy pytań prawnych (art. 193). Tolerowanie sytuacji nie odzwierciedlenia w konstytucji kluczowych mechanizmów ustrojowych, będących konsekwencją członkostwa Polski w UE, osłabia bowiem jej znaczenie, nie sprzyja pewności prawnej, a także staje się zarzewiem sporów interpretacyjnych. W konsekwencji osłabia to nie tylko funkcję prawną konstytucji, ale też jej funkcję polityczną, a nawet funkcję wychowawczą. Jeśli bowiem, zgodnie z wolą Narodu, członkostwo w UE jest realizacją polskiej racji stanu, to trudno by przyjąć, że pomijanie konsekwencji tego członkostwa w treści ustawy zasadniczej sprzyja budowaniu pożądanych postaw obywatelskich[92].

Choć rozwiązania konstytucyjne, zawarte zwłaszcza w art. 90 Konstytucji RP, umożliwiły członkostwo RP w UE, to brak „klauzuli europejskiej", która by kompleksowo regulowała konsekwencje członkostwa, staje się coraz większym problemem dla postrzegania ustawy zasadniczej RP jako „konstytucji rzeczywistej", skoro nie uwzględnia ona wielu kluczowych konsekwencji wynikających z członkostwa Polski w UE. Zarazem niepowodzenie wieloletnich wysiłków uzyskania zgody na poziomie większości konstytucyjnej na taką klauzulę uzmysławia, jak trudnym wyzwaniem jest w Polsce jest osiąganie nawet niekwestionowanych zmian w konstytucji w warunkach utrzymujących się podziałów na polskiej scenie politycznej.

---

[89] Zob. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP* [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003, s. 216; J. Szymanek, *"Funkcja europejska" Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3-5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 347; J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze" 2006, z. 3, s. 34; R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019, s. 64.

[90] Zob. M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 8, s. 3.

[91] Zob. S. Biernat, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na polskie sądy*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 11-12, s. 27; J. Galster, Z. Witkowski, *Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 145; J. Jaskiernia, *Europeizacja sądownictwa w Polsce* [w:] *Europeizacja: Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Toruń 2010, s. 326.

[92] Por. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako przesłanka możliwych zmian w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 1.

8. Efektywność polskiego modelu ustrojowego w odniesieniu do jego formalnej artykulacji w tekście Konstytucji RP

Doświadczenia ustrojowe od 2015 r. przyniosły szereg nowych zagadnień, które bezpośrednio związane są z funkcją prawną konstytucji. Powstał bowiem problem, czy Konstytucja RP w sposób należyty umożliwia jej egzekwowanie w sytuacji, gdy nie jest wystarczająco szczegółowa w odniesieniu do kwestii, które mogą się stać przedmiotem sporu politycznego. Szereg rozwiązań, składających się na jurydyczny charakter konstytucji, formułowanych było przy założeniu, że będą odczytywane i stosowane w ramach określonej kultury prawnej (kultury konstytucyjnej), charakterystycznej dla współczesnych państw demokratycznych. Uważano więc, że nie ma potrzeby nadmiernej regulacji, która osłabiałaby generalny charakter ustawy zasadniczej. Założenie to jednak, w warunkach posiadania przez jedno ugrupowanie polityczne większości bezwzględnej w obu izbach parlamentarnych i kontrolowania urzędu prezydenta, podlega istotnej weryfikacji, której – jak się wydaje – ustrojodawca nie przewidział.

Tytułem przykładu można wskazać na kwestię, czy prawo do wydawania Dziennika Ustaw daje premierowi uprawnienie do kontroli legalności wyroków Trybunału Konstytucyjnego przed ich ogłoszeniem. Wydawanie Dziennika Ustaw wydawało się, w toku prac konstytucyjnych, czynnością techniczną i nie uwzględniano scenariusza, że może się to stać przedmiotem sporów na linii: prezydent – rząd – Trybunał Konstytucyjny, w związku z odmową przez prezesa RM wyroków Trybunału.

Innym przykładem może być kwestia, czy są jakieś granice czasowe w kwestii wykonania przez Prezydenta RP kompetencji do przyjęcia ślubowania od nowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego i jaki charakter prawny ma ta kompetencja. Powstał też istotny problem, w jaki sposób można zmusić głowę państwa do stosowania postanowień konstytucji, zwłaszcza że to prezydent – w ujęciu modelowym – ma być „strażnikiem konstytucji". Jakie jednak realistyczne mechanizmy mogą być uruchomione, gdy głowa państwa toleruje działania sprzeczne z ustawą zasadniczą? Nie sposób sprowadzić problemu do kwestii odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który – jak pokazała praktyka ustrojowa – jest instrumentem mało efektywnym w szczególności w kontekście egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej elit rządzących.

W obu wypadkach Konstytucja RP nie zawiera szczegółowych dyspozycji prawnych, bo najprawdopodobniej w ocenie ustrojodawcy nie były one potrzebne, gdyż kwestie te – według dorobku nauki prawa konstytucyjnego i uprzedniej praktyki ustrojowej – nie wzbudzały wątpliwości. Z punktu widzenia teorii prawa konstytucyjnego powstaje w związku z tym istotny problem: jaki poziom szczegółowości uregulowań konstytucyjnych jest uzasadniony, by nie dochodziło do sytuacji konfliktowych? Czy ustrojodawca może poprzestać na generalnych ujęciach, wystarczających z punktu widzenia ich odczytania przez znawców prawa konstytucyjnego i mieszczących się w dominującej konstytucyjnej kulturze politycznej, czy też powinien zakładać, że stosowanie konstytucji może uwzględniać takie jej odczytanie, które unaoczni utrzymywanie się tu luk regulacyjnych, tworzących zarzewie sporów konstytucyjnych m.in. w kwestii zakresu kompetencji organu państwowego i odpowiedzialności organu państwa za naruszenie konstytucji?[93]

Doświadczenia praktyki ustrojowej wydają się wskazywać, że jeśli *in statu nascendi* Konstytucji RP główna troska w tym zakresie dotyczyła tego, by ustawa zasadnicza „nie była przegadana", to sytuacja dominacji jednego ugrupowania na parlamentarnej scenie politycznej na porządku dziennym postawiła problem, że w licznych miejscach Konstytucji zabrakło jednoznacznego doprecyzowania konstrukcji prawnych w taki sposób, by stosowanie ustawy zasadniczej nie prowadziło do istotnych sporów politycznych, osłabiających niewątpliwie funkcję prawną konstytucji.

Można w związku z tym twierdzić, że efektywność Konstytucji RP uległa osłabieniu wskutek tego, że niektórym jej rozwiązaniom zabrakło wystarczającej precyzji, a to otwierało drogę do łamania lub obchodzenia konstytucji. W przyszłości ustrojodawca musi więc zweryfikować podejście do generalnego charakteru norm konstytucyjnych poprzez unikanie sytuacji luk konstytucyjnych lub nieprecyzyjnych przepisów, które osłabiają efektywność ustawy zasadniczej.

[93] Zob. J. Jaskiernia, *Normalność czy kryzys – przesłanki aksjologiczne oceny funkcjonalności systemu politycznego RP* [w:] *Normalność czy kryzys: jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w jęciu aksjologicznym*, red. J. Oniszczuk, Warszawa 2010, s. 187.

9. Wnioski końcowe

Efektywność polskiego modelu ustrojowego musi być postrzegana w kontekście uwarunkowań genezy Konstytucji RP, która rzutowała na stosowanie ustawy zasadniczej. Tak długo, jak na polskiej scenie politycznej dominowały siły związane z ugrupowaniami politycznymi, które stworzyły konstytucję, przyjęty w niej model ustrojowy okazywał się funkcjonalny. Po 2015 r., gdy do władzy doszły siły krytycznie odnoszące się do konstytucji w momencie jej tworzenia i zatwierdzenia w referendum, model ten uległ zakwestionowaniu, zwłaszcza w odniesieniu do władzy sądowniczej. Potwierdziła się teza, znana w teorii prawa konstytucyjnego, a eksponowana m.in. przez Ferdynanda Lassalle'a, że konstytucja może spełniać swe funkcje, gdy sprzyja temu otoczenie społeczno-polityczne. Gdy takiego wsparcia brak, kryzys konstytucyjny staje się nieunikniony. Nie podważa to jednak faktu, że Konstytucja RP przetrwała 25 lat, co jest rekordem w demokratycznej Polsce i stworzyła podstawy do bezkolizyjnej alternacji władzy, stabilnego rozwoju państwa oraz ochrony praw i wolności obywatelskich

Choć nie ulega wątpliwości, że kontekst społeczno-polityczny realizacji Konstytucji RP uległ zasadniczej zmianie i gdyby doszło do uchwalenia nowej konstytucji, treść jej funkcji prawnej, a zwłaszcza funkcji politycznej (aksjologicznej) podlegałaby istotnej modyfikacji w porównaniu z Konstytucją RP, to jednak trudno by dzisiaj jednoznacznie stwierdzić, że mamy do czynienia z „momentem konstytucyjnym", który by uzasadniał niezbędność zmiany ustawy zasadniczej. Nawet bowiem jeśli zdołamy udowodnić, że radykalna zmiana kontekstu społeczno-politycznego bardzo osłabiła walor Konstytucji RP jako „konstytucji rzeczywistej", nie oznacza to automatycznie, że powstała możliwość uchwalenia nowej konstytucji. W Polsce kształtuje się bowiem tradycja tolerowania ustawy zasadniczej niedoskonałej, zasługującej na nowelizację (co widać np. w odniesieniu do „klauzuli europejskiej"), w sytuacji, gdy osiągnięcie wymaganego porozumienia politycznego na poziomie „większości konstytucyjnej" staje się w praktyce niemożliwe. Debata konstytucyjna, obfitująca w różne propozycje zmian, będzie się jednak nasilała i może w dłuższej perspektywie doprowadzić do powstania „momentu konstytucyjnego".

Bibliografia

Bachmann A., *Narzędzia pozatraktatowe Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności i przepisów prawa europejskiego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, nr 215.

Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.

Bałaban A., *Ankieta konstytucyjna* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Procesowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.

Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 5.

Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 4.

Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo" 2019, z. 1.

Biernat S., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na polskie sądy*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 11-12.

Bisztyga A., *Need for the Existence of the Senate of the Republic of Poland and the Concept of Its Functions* [w:] *Main Challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Contemporary World: Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022.

Bogdanowicz P., *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował" art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Chmielewski P., *Jak zachęcić sędziów do wydajnej pracy?* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 3, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.

Chruściak R., *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, red. B. Górowska, Warszawa 2004.

Chruściak R., *Zagadnienie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny w pracach nad Konstytucja RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001.

Crawford D., *Who are Poland's victorious Law and Justice party, and what do they want*, The Telegraph, 26 October 2015.

Coman R., *Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe*, "Europe-Asia Studies", 2014.

Demokracje zachodnioeuropejskie, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.

Dębowska A., *Polski Trybunał Konstytucyjny na tle zasady podziału władzy (wybrane problemy)* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

Dobrowolski W., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z.M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009.

Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999.

Działocha K., *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową Konstytucją*, „Państwo i Prawo" 1996, z. 4-5.

Frąckowiak-Adamska A., *Następstwa wyroku w sprawie LM („sprawa Celmer") i postępowanie na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Galster J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec postępów integracji europejskiej. Diagnoza stanu europeizacji ustawy zasadniczej* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007.

Galster J., Witkowski Z., *Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

Garlicki L., *Astrađsson a sprawa polska* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. Urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020.

Garlicki L., *Uwagi do art. 31 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2005.

Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* [w:] *Księga* pamiątkowa *profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.

Grawert R., *Fundamente der Verfassung* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne I socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t.1*, Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014.

Grzeszczak R., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP* [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003.

Grzybowski M., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 8.

Jajecznik K., *Konstytucja RP z 1997 roku na tle polskiego dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka" 2007, nr 1.

Jamróz L., *The National Council of the Judiciary in the Polish System of Organs of Control and Rights Protection* [w:] *Main Challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Contemporary World: Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022.

Jarosz Z., *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 7.

Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako przesłanka możliwych zmian w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 1.

Jaskiernia J., *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009.

Jaskiernia J., *Europeizacja sądownictwa w Polsce* [w:] *Europeizacja: Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Toruń 2010.

Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020.

Jaskiernia J., *Konstrukcja dualizmu egzekutywy w pracach konstytucyjnych 2008-2011* [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.

Jaskiernia J., *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010.

Jaskiernia J., *Normalność czy kryzys – przesłanki aksjologiczne oceny funkcjonalności systemu politycznego RP* [w:] *Normalność czy kryzys: jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w jęciu aksjologicznym*, red. J. Oniszczuk, Warszawa 2010.

Jaskiernia J., *Prawnokonstytucyjny kontekst akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej* [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak (i in.), Olsztyn 2003.

Jaskiernia J., *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Jaskiernia J., *Spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym w kwestii znaczenia tzw. orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego: Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.

Jaskiernia J., *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze" 2006, z. 3.

Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.

Junes T., *Illiberalism and authoritarianism can be successfully challenged in Poland*, Open Democracy. Free Thinking for the World, 10 October 2016

Junker K.W.K., *Constitution*, "Futures" 2006, nr 2.

Kamiński A.Z., *Ustrojowe źródła renty politycznej – kryzys państwa w III RP* [w:] *Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System wyborczy większościowy, czy proporcjonalny?,* red. I. Rycerska, Kielce 2004.

Kowalik H., *Jeszcze Polska nie zginęła...*, „Trybuna Śląska", 24 marca 1997.

Kręcisz W., Orłowski W., *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, wyd. IV, Lublin 2006.

Krukowski M., Siennicki P., *Majowa konstytucja*, „Nowe Państwo", 4 kwietnia 1997.

Kuciński J., *Partie polityczne Zjednoczonej Prawicy w okresie przed wyborami parlamentarnymi 2015 roku o potrzebie reform władzy sądowniczej* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. Urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020.

Lang K.O., *Populism in Central and Eastern Europe – a Threat to Democracy or Just Political Folklore*? [w:] *Populism East and West*, red. K.-O. Lang, A. Bazóki, J. Bazalka, Prague 2005.

Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.

Małajny R.M., *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. pierwszy czy równy*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5.

Marcinkowski K., *Klauzule zaporowe w systemie wyborczym i ich wpływ na kształt sceny politycznej* [w:] *Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System wyborczy większościowy, czy proporcjonalny?,* red. I. Rycerska, Kielce 2004.

Mikuli P., *Poland: Current Debates on the Supervision over the Administrative Activity of the Common Courts*, "European Public Law", 2014, nr 3.

Mojak R., *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.

Orłowski W., Skrzydło W., *O potrzebie i możliwościach stworzenia „rozdziału europejskiego" w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

Osiatyński W., *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej* [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998.

Pastuszka S.J., *Konstytucyjne spory w drodze do demokracji*, „Przegląd Humanistyczny" 2002, nr 5.

Peters A., *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, "Leiden Journal of International Law" 2006, nr 3.

Piotrowski R., *Independence of the Courts and Constitutional Democracy. Rethinking the Contemporary Experience of Poland* [w:] *Main Challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Contemporary World: Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022.

Piotrowski R., *Kontrowersje wokół Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy dyskursu o suwerenności* [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.

Polmański P., *„Gra Konstytucją"*, „Dziennik Zachodni", 3 kwietnia 1997.

Sarnecki P., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej okresu transformacji ustrojowej*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5.

Schmitt C., *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2014.

Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?* [w:] *Dwadzieścia lat trans-formacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

Skrzydło W., *Rola ustrojowa Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów w świetle zasad Konstytucji z 1997 r. i praktyki* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.

Skrzypiński D., *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009.

Sokolewicz W., *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa", seria Prawo, nr 8, 2003.

Sokół W., *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej* [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.

Solska M., *Ambivalent "Good Change" in Poland*, "Religion and Society in East and West" 2016, nr 9-10.

Szymanek J., *"Funkcja europejska" Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3-5 czerwca 2004 r.,* red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005.

Szymanek J., *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011.

Taborowski M., *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM Celmer)* [w:] *Sądowe mechanizmy Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Tallberg J., *Bargaining Power in the European Council*, "Journal of Common Market Studies" 2008, nr 3.

Tomaszewski W., *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka" 2007, z. 1.

Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.

Turłukowski J., *Administrative Justice in Poland*, "BRICS Law Journal", 2016, nr 2.

Wawrzyniak J., *Parlament a rząd w świetle zasad podziału i równowagi władz (kilka refleksji)* [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000

Winczorek P., *The Political Circumstances of the Drafting of the Republic of Poland's Constitution of 2 April 1997* [w:] *Constitutional Essays*, red. M. Wyrzykowski, Warsaw 1999.

Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.

Wołpiuk W.J., *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Rodowód, standard prawnomiędzynarodowy i jego odzwierciedlenie w Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie" 2007, nr 1.

Zakrzewska J., *Glosa do uchwalenia konstytucji* [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica",1995, t. 28.

Zawistowski D., *Niezależność sądów i niezależność sędziów w perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, z. 2.

Zientarski P.B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2011.

Effectiveness of the Polish political system in the light of the experience of 25 years of applying the Constitution of the Republic of Poland

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Streszczenie

The author analyzed the effectiveness of the Polish political system, shaped by the Constitution of the Republic of Poland. The analysis concerns: the legislative power, the executive power, the judiciary power, the protection of rights and freedoms, and the consequences of integration with the European Union. The political system defined in the constitution showed its functionality as long as the political forces connected with the adoption of the constitution remained in power. After 2015, when the United Right came to power, the functionality of this system was significantly weakened, especially in relation to the judiciary. However, this is not tantamount to the possibility of changing the constitution, due to the lack of 2/3 support in parliament, which is necessary to amend the constitution.

Słowa kluczowe

Poland, political system, effectiveness, Constitution

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia – konstytucjonalista, dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego w Instytucie Nauk Prawnych UJK. W latach 2016-2019 – członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, a w latach 2017-2021 – wiceprezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Poseł na Sejm I kadencji (wiceprzewodniczący Komisji Nadzwyczajnej ds. prezydenckiego projektu ustawy konstytucyjnej Karty Praw i Wolności), II kadencji (przewodniczący Komisji Ustawodawczej), III kadencji (wiceprzewodniczący Komisji Integracji Europejskiej) i IV kadencji (przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych). Przewodniczący Polsko-Brytyjskiej Grupy Parlamentarnej (1993-2005). Delegat do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (1994-2005); m.in. I wiceprzewodniczący Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka (2003-2005) oraz sprawozdawca Komisji Monitoringowej ds. Chorwacji (1997-1999) i Armenii (1999-2005). Minister sprawiedliwości w rządzie premiera Józefa Oleksego (1995-1996). Marszałek Stowarzyszenia Parlamentarzystów Polskich (od 2014 r.). Wiceprezydent (2014-2018), a od 2018 r. członek Zarządu Europejskiego Stowarzyszenia Byłych Parlamentarzystów Państw Członkowskich Rady Europy (FP-AP) w Paryżu. Autor ponad 450 prac naukowych z dziedziny prawa konstytucyjnego, prawa europejskiego oraz nauki o polityce i administracji, m.in. *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych* (Toruń 2020), *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego* (Kielce 2020), *Komentarz do Konstytucji RP Art. 7, 8, 9* (Warszawa 2021) oraz *Dyplomacja parlamentarna* (Toruń 2022).

INSTYTUT
De Republica

Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniami. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.