

Andrzej Szmyt

Zakres i treść Konstytucji RP z 1997 r.¹

The scope and content of the Constitution of the Republic of Poland of 1997: The author of the article argues that constitutions are written in a well-thought-out manner, in view of the scope of matters to be considered, their subjective content, particular sequence and internal composition. Constitutional issues mostly reflect general experiences of a number of countries, but also unique solutions of the country's own historical experience. The Constitution of the Republic of Poland of 1997 is an act founded, in principle, on liberal-democratic philosophy which takes into account experiences from systemic transformation since 1989, and reflecting political and axiological compromises made during the preparation thereof. In the conclusion, the author finds, above all, that the Constitution meets the current standards of European constitutional law. Apart from some deficiencies mentioned in the article, the author does not find need for any considerable modification or supplement, unless a substantial change is to be made in the philosophy of political system on which it is framed.

Keywords: constitution | political system
Słowa kluczowe: konstytucja | ustrój polityczny

Doktor hab., profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert ds. legislacji BAS;
andrzej.szmyt@sejm.gov.pl.

Konstytucje tworzone są w sposób przemyślany, uwzględniający zakres regulowanych treści, ich merytoryczny kształt, określoną sekwencję i kompozycję wewnętrzną. Materia konstytucyjna odzwierciedla zwykle generalne doświadczenia wielu krajów, ale i oryginalne rozwiązania własnych doświadczeń historycznych. Konstytucja RP z 1997 r. konstruowana była jako akt co do zasady bazujący na filozofii liberalno-demokratycznej, uwzględniającej doświadczenia transformacji ustrojowej od 1989 r., wyrażający kompromisy polityczne i aksjologiczne okresu jej przygotowywania. W tle kontrapunktem były nie tak dawne doświadczenia okresu realnego socjalizmu.

Bez wątplenia Konstytucja ta odpowiada współczesnym standardom europejskiego konstytucjonalizmu. Zamiarem ustrojodawcy była konstytucja o charakterze normatywnym. Wyzwaniem było należyte zagwarantowanie praw i wolności jednostki oraz zbudowanie sprawnego systemu rządów.

¹ Wystąpienie na seminarium polsko-tunezyjskim, Sejm RP, 11 lipca 2012 r.

Konstytucja RP składa się z preambuły (wstępu) i 13 rozdziałów. Liczy 243 artykuły, co na tle innych państw czyni z niej akt wyraźnie rozbudowany, zarówno z uwagi na współczesną tendencję poszerzania materii regulacji, jak i szczegółowość przepisów. Wiązało się to z zawieraniem kompromisami, także wolą wyraźnego przeciwstawienia się gorzkim doświadczeniom minionego ustroju i afirmowania nowych rozwiązań dość szczegółowo.

W konstytucyjnej systematyce – zaraz po preambule – na czoło wysunięto rozdział „Rzeczpospolita”, następnie „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz kolejno „Źródła prawa”. Następne grupy przepisów usystematyzowano według zasady trójpodziału władzy: rozdział IV – Sejm i Senat, rozdział V – Prezydent RP, rozdział VI – Rada Ministrów i administracja rządowa, rozdział VII – Samorząd terytorialny, rozdział VIII – Sądy i trybunały. Kolejne rozdziały dotyczą organów kontroli państwowej (IX), finansów publicznych (X), stanów nadzwyczajnych (XI), zmiany Konstytucji (XII). Rozdział ostatni zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

Preambuła jest jedyną częścią Konstytucji, co do której charakteru normatywnego nie ma jasności. Wymienia ona wiele wartości, ma znaczenie aksjologiczne dla interpretacji ustawy zasadniczej, orientuje działania (w tym prawodawcze) państwa. Jednak w bardzo wąskim zakresie nadaje się do samoistnego stosowania. Szczególnie jednak wyraża kompromisy zawarte przy uchwalaniu Konstytucji, odzwierciedlając historyczne, polityczne, religijne i inne imponderabilia, stanowiąc i wyrażając bazę, na której osadzona jest cała Konstytucja.

Rozdział I – „Rzeczpospolita” zawiera ogólne zasady ustroju, konkretyzowane w dalszych przepisach. Należą tu m.in. zasada zwierzchnictwa narodu, demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego, unitaryzmu i decentralizacji władzy publicznej, społecznej gospodarki rynkowej, zapewnienia praw i wolności jednostki, wolności stowarzyszeń, wolności prasy i innych środków masowego przekazu, równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepis art. 1 wyraża zasadę dobra wspólnego. Katalog powyższy nie jest pełny, a fundamentalne zasady także znajdują się incydentalnie poza rozdziałem I – np. zasada pomocniczości (wyrażona w preambule) czy zasada naturalnej godności człowieka (rozdział II). Tę ostatnią postrzega się jako wiodącą dla pozycji jednostki, tak jak w odniesieniu do systemu organów pełni tę rolę trójpodział władzy.

Władza zwierzchnia narodu sprawowana jest przez jego przedstawicieli lub bezpośrednio; w tym ostatnim zakresie – w formach referendum i inicjatywy ustawodawczej obywateli, a więc dość wąsko. Przedstawicielami narodu są posłowie i senatorowie, których podstawowe zasady wyboru określa już sama Konstytucja; należy tu m.in. zasada proporcjonalności przy wyborze posłów, choć nasilają się postulaty wprowadzenia wyborów większościowych. Prezydent nie jest przedstawicielem narodu, lecz „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Klasyczne pojmowanie zwierzchnictwa (suveren-

ności) należy dziś rozumieć z uwzględnieniem przepisu Konstytucji, pozwalającego na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej (lub organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Wyodrębnianie zastrzeżonego rdzenia suwerenności dokonuje się głównie w orzecznictwie konstytucyjnym.

Z uwagi na drastyczne doświadczenia okresu socjalizmu Konstytucja RP z 1997 r. gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych, zakazując jednak odwołujących się w swych programach do totalitarnych metod i praktyk nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także dopuszczających nienawiść rasową i narodowościową czy przemoc w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża zbiorczo wiele szczegółowszych reguł i wartości, jakie w okresie transformacji ustrojowej ukształtowały się w orzecznictwie konstytucyjnym na gruncie pojęcia państwa prawnego. Wiodące znaczenie rozwoju standardów w tym zakresie odegrało podstawową rolę w procesach prawnej transformacji. Wiele przejawów tej zasady ma w Konstytucji status szczegółowszych przepisów.

Oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej na podziale władzy – ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i sędziowskiej (sądy i trybunały) – Konstytucja wzbogaca o element ich równowagi, a nadto w preambule wspomina o współdziałaniu władz. Ma to zapobiegać dominującej roli jednej z władz. Układ trzelementowy nie zamyka jednak systemu organów, bowiem Konstytucja przewiduje jeszcze inne organy (Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, czy – specyficznie polski organ – Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji). Dodajmy jednak, że Konstytucja nie reguluje np. statusu prokuratury, adwokatury czy notariatu, choć czynią to niektóre konstytucje w innych państwach.

Rozdział II jest poświęcony prawom i wolnościom jednostki. To ujęcie współcześnie typowe, wręcz powszechne, że tej regulacji dokonuje się w pierwszych częściach Konstytucji – zwykle na czele lub jako kolejne po podstawowych zasadach ustroju, przed regulowaniem organów państwa. Czołowe miejsce manifestuje wyraźną filozofię polityczną. Ten rozdział Konstytucji ma aż 6 wyodrębnionych podrozdziałów: pierwszy obejmuje zasady ogólne, ostatni obowiązki obywateli, przedostatni środki ochrony praw i wolności, a trzy podrozdziały obejmują katalogi trzech grup praw i wolności – osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Wśród zasad fundamentalne znaczenie ma przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, stanowiąca źródło wolności i praw. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Dalej Konstytucja ustanawia zasadę ochrony wolności człowieka, zasadę równości i zakaz dyskryminacji, a także warunki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności – tu podstawowe znaczenie ma zasada proporcjonal-

ności (adekwatności), pozwalająca jedynie na niezbędne minimum ograniczeń. Środki ochrony to prawo do sądu, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej, skarga konstytucyjna i prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swoich praw i wolności. Bardzo rozbudowane katalogi praw i wolności są reakcją na deficyt ochrony praw człowieka w okresie realnego socjalizmu. Największe kontrowersje wzbudza grupa praw ekonomiczno-socjalno-kulturalnych, gdzie znajdujemy normy o charakterze programowym, odsyłające do ustaw zwykłych celem sprecyzowania praw konstytucyjnych i trudne do sądowego egzekwowania.

W rozdziale III kompleksowo uregulowano źródła prawa. Takie wyodrębnienie regulacji jest rozwiązaniem specyficznym i wyróżnia polską Konstytucję na tle porównawczym. Jest to reakcja na niejasności w okresie realnego socjalizmu i czasu transformacji ustrojowej. Konstytucja ustanawia wyraźnie dwie grupy źródeł prawa: powszechnie obowiązujące (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia wykonawcze do ustaw) oraz wewnętrznie obowiązujące (te obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi je wydającemu i nie mogą być adresowane do obywateli). Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego i organów je stanowiących jest konstytucyjnie zamknięty. Konstytucja określa hierarchię aktów normatywnych i wyznacza miejsce umów międzynarodowych w systemie prawa krajowego. Z Konstytucji wyraźnie wynika zasada jej nadrzędności i zasada bezpośredniego stosowania jej przepisów. Mankamentem jest brak rozbudowanych przepisów, określających relacje między prawem polskim a prawem Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem.

Układ relacji między parlamentem a egzekutywą na gruncie trójpodziału władzy oznacza przyjęcie – co do zasady – parlamentarnego systemu rządów, choć z elementami racjonalizacji rozumianej jako pewne dodatkowe wzmocnienie egzekutywy.

Sejm i Senat z osobna tworzą dwuizbowy parlament (jedynie w ściśle oznaczonych wypadkach łącznie jako Zgromadzenie Narodowe). Sprawują one władzę ustawodawczą, jednak nie są równorzędne. Przewaga prawna jest po stronie Sejmu, z wyjątkiem uchwalania zmian Konstytucji i ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach. Tylko Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Rząd jest odpowiedzialny przed Sejmem. W debatach politycznych i naukowych często jednak kwestionuje się zasadność istnienia lub kształt prawny Senatu, choć organ ten reaktywowany został jako element procesu transformacji ustrojowej w 1989 r.

Władzę wykonawczą sprawuje dualistyczna egzekutywa – Prezydent i Rada Ministrów. Prezydent pochodzi z wyborów powszechnych. Ma konstytucyjnie określone funkcje i kompetencje. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej, choć część jego kompetencji ma charakter osobistych prerogatyw, niepodle-

gających kontrasygnacie przez Prezesa Rady Ministrów. Może w pewnych wypadkach skrócić kadencję parlamentu, dysponuje wobec uchwalonych ustaw wetem zawieszającym lub prawem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Ponosi jednak odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Mimo pewnych wąskich uprawnień Prezydenta, to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, korzystając tu m.in. z domniemania kompetencyjnego. Rząd powoływany jest przez Prezydenta, jednak jego funkcjonowanie zależy od uzyskania wotum zaufania od Sejmu. Nie ma wymogu dymisji rządu po wyborze nowego Prezydenta. Charakterystycznym elementem stabilizującym rząd jest tzw. konstruktywne wotum nieufności, gdzie brak zaufania Sejm może wyrazić wyłącznie przy równoczesnym wskazaniu nowego premiera, które jednak może chronić także i słabe rządy mniejszościowe. Konstytucja umocniła pozycję premiera wobec ministrów i całego rządu. Rząd, wnosząc do Sejmu swój projekt ustawy, może go uznać za pilny. Często podkreśla się, że konstytucyjna regulacja relacji między Prezydentem a Radą Ministrów jest niejasna, zwłaszcza w zakresie szeroko rozumianej polityki zagranicznej, co prowadzi czasem – zwłaszcza w okresie tzw. kohabitacji – do ostrych napięć między obu członami egzekutywy. Przenosi się to także na Sejm, stanowiący polityczne zaplecze rządu większościowego.

Bezpośrednio po przepisach o egzekutywie, a więc przed unormowaniem władzy sądowniczej, Konstytucja reguluje samorząd terytorialny (rozdział VII), co uzasadnia się traktowaniem tych organów jako administracji publicznej.

Trzecia władza to sądy i trybunały. Dla sądów Konstytucja zastrzega wymiar sprawiedliwości. Nadzór nad sądami powszechnymi i wojskowymi sprawuje Sąd Najwyższy, nad administracyjnymi zaś Naczelny Sąd Administracyjny. Konstytucja gwarantuje sądom niezależność i sędziom niezawisłość (podlegają oni tylko Konstytucji i ustawom, co pozwala na odmowę stosowania aktów o niższej mocy, jeśli uznają je za niezgodne z aktami o wyższej mocy). Sędziowie powoływani są przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Przysługuje im immunitet. Nie mogą jednak należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić innej działalności publicznej, niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obywatelom Konstytucja gwarantuje prawo do sądu, w tym m.in. prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w I instancji. Sąd Najwyższy orzeka o ważności wyborów i referendum.

Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych za naruszenia Konstytucji lub ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania, w wąskim zakresie także odpowiedzialności posłów i senatorów. Jego przewodniczącym jest I Prezes Sądu Najwyższego.

Trybunał Konstytucyjny orzeka głównie o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, jednak także o zgodności z Konstytucją celów lub działalno-

ści partii politycznych, w sprawach skarg konstytucyjnych, sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, o czasowej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu. Jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Konstytucja umocniła status Trybunału Konstytucyjnego w porównaniu z okresem poprzedzającym, choć i wtedy – mimo prawnych ograniczeń – jego rola była bardzo istotna dla rozwoju państwa prawa i procesów transformacji ustrojowej. W polskim modelu skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności hierarchicznej aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach obywatelskich, nie zaś w sprawie samego aktu stosowania prawa. Postulaty obejmują tu poszerzenie modelu skargi. Wyraźnym mankamentem regulacji jest też nierozwiązanie problemów dotyczących działania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Po przepisach o sądach i trybunałach Konstytucja reguluje (rozdział IX) organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Należy tu Najwyższa Izba Kontroli (naczelny organ kontroli państwowej o prawie 100-letniej tradycji, podległy Sejmowi), Rzecznik Praw Obywatelskich (*ombudsman* stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela) – istniejący od ćwierćwiecza i wspomniana wcześniej Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako specyficznie polski, nowy organ wprowadzony Konstytucją z 1997 r.

W rozdziale X – „Finanse publiczne” Konstytucja m.in. ustanawia zasadę wyłączności ustawy co do istoty problematyki podatków, zakaz przekraczania przez dług publiczny wartości $\frac{3}{5}$ rocznego produktu krajowego brutto, wyłączne prawo rządu do określania wysokości deficytu budżetowego, prezydenckie prawo skrócenia kadencji Sejmu w razie niezdolności do uchwalenia budżetu w ciągu 4 miesięcy. Zmianie musiałyby ulec przepisy konstytucyjne o kompetencjach Narodowego Banku Polskiego w razie przystąpienia Polski do strefy walutowej euro.

Rozdział XI dotyczy stanów nadzwyczajnych (wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej), gdzie regulacja konstytucyjna głównie ma na celu określenie dopuszczalnych ograniczeń praw człowieka i zasad działania organów władzy publicznej w ich czasie.

Z rozdziału XII wynika, że Konstytucja RP jest aktem trudno zmienialnym, a dodatkowo wzmocnionej ochronie – na tle innych jej przepisów – podlegają przepisy rozdziałów I i II (a także samego rozdziału XII), w którym to zakresie uchwalone zmiany muszą – na żądanie uprawnionych podmiotów – zostać poddane pod referendum. Poza dwiema–trzema sygnalizowanymi wcześniej kwestiami przepisy Konstytucji nie wymagają istotniejszych zmian czy uzupełnień, chyba że istotnej zmianie miałyby ulec zakodowana w niej filozofia ustroju politycznego.