

Maria Kruk

Czy Konstytucja RP z 1997 r. mogła być lepsza?

1. O tytule artykułu

Punktem wyjścia dla niniejszego tekstu był przygotowany do Księgi Jubileuszowej prof. Andrzeja Szmyta artykuł zatytułowany *Czy Konstytucja RP z 1997 r. mogła być inna?*¹ Swego rodzaju podszeptem do napisania tekstu na ten temat były nieustające niemal narzekania polityczne, że uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP nie jest taka, jak być powinna, że jest postkomunistyczna², że szkoda, iż Zgromadzenie Narodowe nie wybrało innego projektu, zwłaszcza zaś obywatelskiego projektu „Solidarności”³, a wreszcie także dziesiątki znanych propozycji nowelizacji lub uchwalenia całkiem nowej ustawy zasadniczej, w tym inicjatywa Prezydenta Andrzeja Dudy⁴.

To wszystko nasunęło postawienie w tytule tekstu opublikowanego w przywołanej Księdze. Pytanie, czy mogła być inna? W tym celu zostały omówione dwie podstawowe płaszczyzny. Po pierwsze, ówczesne

1 M. Kruk, *Czy...*, s. 193.

2 Tak m.in. Jarosław Kaczyński w trakcie debaty na konferencji naukowej „Konstytucja Solidarności” w Senacie w dniu 3 kwietnia 2017 r., < <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art.9567,konferencja-naukowa-konstytucja-solidarnosci.html> >, dostęp: 24 stycznia 2019 r.

3 Zob. Jarosław Kaczyński w trakcie debaty na konferencji naukowej „Konstytucja Solidarności” w Senacie w dniu 3 kwietnia 2017 r., < <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art.9567,konferencja-naukowa-konstytucja-solidarnosci.html> >, dostęp: 24 stycznia 2019 r.

4 Włącznie z próbą zarządzenia w tej kwestii referendum, na które jednak nie dał przyzwolenia Senat ub. kadencji; zob. < <https://www.prezydent.pl/kancelaria/referendumkonsultacyjne/aktualnosci> >, dostęp: 10 lutego 2019 r.

determinanty, w pewnym sensie obiektywnie istniejące, które wpływały i ostatecznie przesądziły o takiej a nie innej treści przygotowywanej ustawy zasadniczej. Po drugie, analiza innych projektów konstytucji, których (z drobnymi różnicami i modyfikacjami na przestrzeni lat pracy KK ZN) aż siedem było przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej ZN.

Ponieważ tekst, o którym mowa, jest opublikowany, nie ma potrzeby go tu bliżej opisywać. Do przesłanek, które przesądziły odpowiedź na pytanie „czy mogła być inna?”, należał z jednej strony – w zakresie prawa, doświadczenia i idei – „stan zastany” w chwili przystępowania do przygotowania tekstu konstytucji (determinanty), z drugiej – prezentowane i preferowane wówczas przez różne siły polityczne czy społeczne propozycje konstytucyjne (wniesione projekty). Było się zatem na czym oprzeć i co analizować, nie posuwając się do formułowania jakichś wyobrażeń tez autorskich czy ocen subiektywnych, niemających podstawy w materiale nadającym się do analizy prawnej⁵.

Jednak autorzy konferencji „Konstytucjonalizm polski”, poświęconej jubileuszowi profesora Andrzeja Szmyta, która odbyła się w Gdańsku w dniu 6 marca 2020 r., uznając zapewne, że skoro już wiadomo, że Konstytucja ta nie bardzo mogła być inna, postanowili zapytać, czy może mogła być lepsza? I taki tytuł zaproponowano autorce.

5 Aby uniknąć zarzutu pomijania w aktualnych rozważaniach określonych wątków, należy wskazać w skrócie na owe, wzięte poprzednio pod uwagę, przesłanki. Na płaszczyźnie determinant rozważono następujące kwestie: ustrój i praktykę konstytucyjną PRL, od których należało odejść, ale zarazem rozwiązywać dylematy np. wynikające z nierealnych konstytucyjnych praw socjalnych; polską tradycję konstytucyjną (system parlamentarny a nie prezydencki); tradycję europejską (otoczenie konstytucyjne – wartości, idee); doświadczenie lat 1990–1997 (Mała Konstytucja i praktyka pod jej rządami – dobra i zła); strukturę polityczną państwa (rozproszenie i niestabilność partyjną); świadomość społeczną w sferze nowości ustrojowych (wolność gospodarcza, państwo prawa, prawa człowieka); perspektywę akcesu do UE (umowa o stowarzyszeniu, przygotowania i dostosowywanie prawa do standardów wspólnotowych, przeniesienie części kompetencji a suwerenność). Na płaszczyźnie projektów uwzględnione zostały głównie zasady ustrojowe i instytucje zawarte w ówczesnych projektach, które cechowało znaczne podobieństwo, sporo różnic mniej istotnych (czasem *in plus*, czasem *in minus*), co od twórców konstytucji wymagało kompromisu, polegającego na uwzględnianiu jednych i nie uwzględnianiu innych, upodobnianiu lub ujednolicaniu proponowanych zasad czy instytucji itp. Wniosek: Konstytucja mogła być inna, ale nie istotnie różna, nie na tyle, aby stworzyła inny ustrój czy inny system aksjologiczny, bo żaden projekt nie mógł abstrahować zupełnie od owych determinant, czyli czasu, warunków, świadomości i umiejętności twórców konstytucji. A także od konieczności zdobycia poparcia większości dla ostatecznego projektu.

2. Czy więc mogła być lepsza?

Ponieważ wszystko – jak wiadomo – może być lepsze (nawet „dobra zmiana” mogłaby być lepsza), to jednak bardzo trudno odpowiedzieć na to pytanie twierdząco lub przecząco, bo byłyby to raczej odpowiedź profetyczna, zwłaszcza gdyby chcieć udowodnić, że już wówczas, w latach 90-tych, można było przewidywać wszystkie możliwości (wersje, opcje) działań na podstawie tego aktu, albo bez jego podstawy, albo wreszcie na przekór jego treściom – w kraju, który dopiero wkraczał na drogę nowoczesnej demokracji i nie miał w tym zakresie większego, współczesnego, doświadczenia. Podejmując jednak rozważania, czy Konstytucja mogła być lepsza, czy nie, zastrzegam, że siłą rzeczy będą one nieco subiektywne, a działania władzy niekiedy analizowane w mniej poważnym tonie (bo same bywają niepoważne) i w konsekwencji tekst może wydawać się momentami nieco publicystyczny.

Skoro jednak podejmuje się próbę odpowiedzi na tak postawione pytanie, to spojrzeć na konstytucję pod tym tytułowym względem można na dwu płaszczyznach. Po pierwsze: czy dzisiaj, po latach jej obowiązywania, w obecnych warunkach (a może i w przyszłych) Konstytucja RP z 1997 r. zdała egzamin w tym sensie, że gwarantuje demokrację i prawa człowieka, czy też teraz widać jej „braki”, pewną nieprzewidywalność niektórych rozwiązań, zbyt daleko idącą „ufność” w dobrą wolę jej realizacji? Po drugie: czy jakaś przyszła konstytucja, już jako „konstytucja przyszłości”, ma szansę być lepsza? Czy tak jak niegdyś, w dobie Oświecenia, kiedy nastąpił przełom w postrzeganiu roli państwa i społeczeństwa, a w efekcie – ustroju i leżących u jego podstaw zasad, który przyniósł doniosłe przewartościowania konstytucyjne, z samą konstytucją włącznie, tak być może XXI wiek czeka podobny przełom, wymagający już nie tej klasycznej, ale nowoczesnej (postnowoczesnej, postklasycznej?), konstytucji. Bo – jak powiedziała nasza noblistka – coś stało się ze światem, że nie jest już taki sam. Dodajmy więc, że trzeba spróbować odnaleźć jego nową tożsamość i odpowiedzieć na nią także w sferze konstytucyjnej⁶. I wtedy stworzyć lepszą konstytucję.

6 Zob. M. Kruk, *Przyszłość...*, s. 145 (publ. także w: M. Kruk, *Konstytucja...*, s. 240).

Ale Konstytucja RP, o której tu mowa, została uchwalona jeszcze w XX wieku, toteż w obecnych rozważaniach pytanie o lepszą konstytucję nie będzie rozpatrywane w aspekcie przyszłości, lecz tego, jak sobie ten akt radzi w przyziemnej teraźniejszości. Czyli w ramach pierwszej wyznaczonej wyżej płaszczyzny.

A zatem, o co należy – tym razem już konkretnie – pytać, żeby odpowiedzieć, czy mogła być lepsza? Na początku transformacji można było tej „lepszości” szukać w różnych rozwiązaniach, było ich (ale czy nie pozornie?) wiele do wyboru. Dzisiaj, po 25 latach, możemy jedynie weryfikować, na ile te wybrane wówczas rozwiązania się sprawdziły.

3. Co powinno być kryterium weryfikacji?

Chyba to, czy – mówiąc generalnie – nadal pozwala ona zachować ustrój demokratyczny? Czy przypadkiem nie jest tak, że sama pozwala, a może nawet stymuluje odchodzenie od niego? Czy też – aby od niego odejść – trzeba ją łamać, ignorować lub fałszywie interpretować?

Zamiarem poszukiwania odpowiedzi jest sformułowanie kilku uwag wskazujących na ujawnione dziś słabości niektórych rozwiązań. Słabości, które wprawdzie nie przeszkadzają rządzić demokratycznie, ale czasem nie zatrzymują złej woli. Oczywiście Konstytucja nie jest winna temu, że jest łamana, bo jak powiedział Janusz Niemcewicz (b. członek PKW i sędzia TK): „Każde prawo, każdą Konstytucję można złamać... Nie ma Konstytucji, która byłaby odporna na nadużycia”⁷, ale warto sprawdzić, czy przynajmniej nie mogłaby tego utrudniać.

4. Państwo prawa

Pierwsza uwaga dotyczyłaby właśnie zasady państwa prawa. Jest to zasada dość jasno, a nawet kategorycznie sformułowana w Konstytucji i pytanie zmierzałoby do odpowiedzi, czy zbudowano trwałe zabezpieczenia przed jej naruszeniem? Truizmem jest przypomnienie, że jej wprowadzenie jako zasady konstytucyjnej odbyło się niemal na samym początku transformacji (grudzień 1989 r.), gdy szereg instytucji i zasad pozostawał jeszcze zmianami w duchu demokratycznym nietknięty i że dla wielu

⁷ J. Niemcewicz, *Na nieznanym wodach, Rozmowa z E. Siedlecką*, „Polityka” 2020, nr 20, s. 13.

aktorów ówczesnej polityki nawet samo pojęcie było niejasne, toteż jawiła się jak samotna wyspa na oceanie (i tylko sam ocean równocześnie zmienił nazwę z PRL na RP), jak iluzja lub zabawa w państwo prawa⁸. A jednak udało się ją, dzięki doktrynie⁹ i może przede wszystkim orzecznictwu TK (korzystnemu aktywizmowi tego sądu¹⁰) zakorzenić dość mocno jeszcze zanim uchwalono Konstytucję w 1997 r. I właściwie nie byłoby potrzeby przywoływać historii tej zasady w kontekście niniejszego opracowania, gdyby nie rok 2006, kiedy rozegrała się wokół niej batalia: osłabić (to siły rządzące), obronić i rozszerzyć (to jej zwolnicy). Którzy zarazem pytali: „gdzie zatem poszukiwać alternatywy dla odrzuconego państwa prawa?”¹¹. Ponieważ ten rok 2006 to: „ostrzy atak z (...) urzędu prezydenckiego na Trybunał Konstytucyjny lub z pozycji ministra sprawiedliwości – na konkretny wyrok sądu, komisję kodyfikacyjną i korporacje prawnicze, z fotela wicepremiera – lekceważące groźby pod adresem protestujących lekarzy i epitety uwłaczające urzędnikom służby cywilnej, dezawuowanie z centrali partii rządzącej niezależności mediów lub znaczenia praw człowieka – to jeszcze nie działania, być może w działania nigdy się nie przekształca, choć są czasem ich zapowiedzią”¹². Więc chociaż zagrożenia wydawały się duże, to państwo prawa jeszcze się broniło i była nadzieja, że się nie zmaterializują. Dzięki *impossybilizmowi* prawa, oskarżanemu wówczas o to, że nie pozwala rządzącym dokonywać zmian, jakich chcą, i z ripostą, że właśnie ów *impossybilizm* jest gwarancją wolności i państwa prawa¹³.

Na jak długo mogły to być tylko zapowiedzi? Dziś, po 14 latach, już coraz częściej słychać, że właśnie zaczęły się ziszczać. I znowu: „Zaczęło się prawie niezauważalnie. Wygrane wybory prezydenckie i parlamentarne

8 M. Kruk, *Progres...* (także w: M. Kruk, *Konstytucja...*, s. 269). O „zabawie” powiedział premier Jan Olszewski, wskazując właśnie na to otoczenie konstytucyjne, jakie istniało jeszcze w 1989 r.

9 Żeby przypomnieć tylko kilka nazwisk tej plejady z początku lat 90-tych: J. Wróblewski, K. Działocha, S. Wronkowska, M. Pietrzak, M. Wyrzykowski, L. Garlicki i inni.

10 Nieco krytykowany aktywizm, w tym przypadku jednak się broni. Zob. T. Pietrzykowski, *Trybunał...*, s. 114.

11 M.in. M. Wyrzykowski, *Współczesne...*

12 M. Kruk, *Progres...*

13 M. Safjan, *Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów TK*, „Gazeta Wyborcza” z 6 kwietnia 2006 r.

przez tę samą opcję polityczną (...) Legalizm i legitymacja nie budziły zastrzeżeń. Ale już pierwsze zachowania zapaliły czerwoną lampkę¹⁴.

Ta czerwona lampka to Trybunał Konstytucyjny. O ile jeszcze w 2015 r. Jerzy Zajadło pisał: „Na Wiejskiej powszechny sposób rozumowania jest taki, że wraz z nadejściem nowej władzy, sędziowie powinni «dopasowywać» swoje orzecznictwo do jej poglądów¹⁵, to dzisiaj, co trwa już od pewnego czasu, władze po prostu dopasowują samych sędziów (i nawet nie „dopasowują”). I nie tylko w Trybunale.

Dlaczego się tak dzieje? Czyżby *impossybilizmu* było za mało? Czy Konstytucja mogła stworzyć jakieś bariery przeciw naruszaniu zasady państwa prawa, czy nie warto było jakoś tej zasady zabezpieczyć? Na przykład pokusić się o zawarcie w konstytucji tzw. klauzuli wieczności, choćby takiej, że zmiana Konstytucji nie może naruszać istoty zasady państwa prawa, jak to jest np. sformułowane w Konstytucji Republiki Czeskiej¹⁶. Oczywiście doktryna i orzecznictwo, a może też prawo, musiałyby skonkretyzować, co należy do tej istoty. Które instytucje, jakie zasady stanowią jej jądro i o jej bycie przesądzają. Literatura czeska już w nie obfituje, co jest dowodem, że orzecznictwo i doktryna mogą sobie z tym poradzić¹⁷. Ale przecież polska nauka, nie mówiąc o orzecznictwie TK, też. I sam Trybunał Konstytucyjny, który – właśnie dlatego – poszedł na pierwszy ogień. Oddanie ich w służbę klauzuli niepozwalającej na wydrążenie Konstytucji z cech państwa prawa nie pozwoliłoby choćby na takie działanie, jak na Węgrzech, w myśl stwierdzenia: „jeśli będziecie mieć większość konstytucyjną, to sobie konstytucję zmienicie”. Oni mieli, zmienili sobie i czy już jest w porządku?

Trudna procedura zmiany Konstytucji RP z 1997 r. dotychczas skutecznie chroni ją przed rychłym atakiem politycznym na jej treść – w kierunku nowelizacji – tak jak na Węgrzech – naruszającej zasadę państwa prawnego, ale nie jest mniej szkodliwe dokonywanie jej systematycznych zmian drogą praktyki, w tym forteli, epizodycznych ustaw, interpretacji,

14 M. Wyrzykowski, *A Father's...*, s. 294.

15 J. Zajadło, *Felietony...* (cyt. tekst: „Rzeczpospolita” z 2 czerwca 2015 r., współaut. T. Koncewicz). Przywołuję tę książkę prof. Zajadły m.in. ze względu na błyskotliwy język felietonu, jakim jest napisana, bo do opisu aktualnego stanu praktyki konstytucyjnej w wielu kwestiach, kiedy teoretykom „ręce opadają”, właśnie on bardzo pasuje.

16 M. Kruk, *Zasada...* (także w: M. Kruk, *Konstytucja...*, s. 284).

17 Zob. m.in. M. Tomosek, *Role...*

a przede wszystkim niszczenia i zawłaszczania jej bezpieczników choćby przez próby partyjnego podporządkowania organów i instytucji państwa, bo wtedy państwo staje się partyjne. Zamiast państwa prawa – państwo partii: partyjny Prezydent, partyjny premier i rząd, partyjny TK, partyjny Prezes NIK, partyjny (do niedawna) Senat, partyjna telewizja publiczna i radio, partyjna Rada Mediów Narodowych, partyjna KNF, partyjna KRS, partyjny Prezes NBP, może wkrótce partyjny RPO, I Prezes SN i TS, partyjna prokuratura, partyjny Marszałek Sejmu, partyjna większość w komisjach sejmowych i Prezydium Sejmu, partyjna obsada urzędów i organów administracji, np. Urzędu Ochrony Danych Osobowych, partyjni szefowie spółek skarbu państwa, partyjna stadnina koni, a nawet partyjna służba cywilna, gdyby jeszcze rzeczywiście była (i może na koniec marzenie – partyjna opozycja?). Przy czym „partyjność” nie musi tu oznaczać faktycznego należenia do partii, ale pełne polityczne podporządkowanie lub dążenie do tego. Banalnym przykładem może być wygłoszona osobiście przez premiera 21 maja 2020 r. i przekazana w doniesieniach telewizyjnych zapowiedź: „wybory planujemy na 28 czerwca” (zresztą jeszcze przed zakończeniem procesu ustawodawczego, a nawet przed opublikowaniem przez niego uchwały PKW, że wybory 10 maja się nie odbyły). I nawet nie zdziwiło nikogo, że to premier planuje datę wyborów? Z kim tak planuje? Może to rząd planuje? Czy premier jest rzecznikiem prasowym Marszałka Sejmu? Czy Marszałek w ogóle o tych planach wie? Pewnie partia planuje w tym partyjnym państwie i dlatego to już nikogo nie dziwi.

5. Demokracja większościowa

Ten skądinąd pozytywny i powszechny model rządów objawił się w Polsce z całą dosłownością i naciskiem na słowo „większościowa” w wyniku pojawienia się dość homogenicznej większości parlamentarnej, zwłaszcza sejmowej, której nie postawiono hamulców, aby „nie mogła wszystkiego”, więc nie mając kagańca stała się też hegemoniczna. Czy zawinił tu brak przewidywania, że z niestabilnego systemu wielopartyjnego może – przy użyciu zabiegów legislacyjnych, jak np. progi wyborcze, małe okręgi i system d’Hondta, wyłonić się pożądana (podkreślmy: w czasie dynamiki i rozdrobnienia partyjnego – pożądana, bo z konsensualną nie wyszło)

demokracja większościowa, w której władzę obejmie zintegrowana większość polityczna (w Sejmie, Senacie, na urzędzie Prezydenta i oczywiście w rządzie), która uzna, że w tej sytuacji „może wszystko”¹⁸, zapominając, że większość uzyskanych mandatów nie musi oznaczać większości głosów popierających w wyborach, więc legitymacja prawna, jak najbardziej niepodważalna, nie musi być jednak legitymacją moralno-polityczną, zatem tę parlamentarną „mniejszość” należy szanować.

A przecież kilka instytucji prawnych powinno to gwarantować. Zwłaszcza zasada, że wprawdzie decyzje podejmuje większość, ale podejmując je musi uwzględniać istnienie (wołę, uprawnienia, interesy itp.) mniejszości, i to nie tylko mniejszości sejmowej, ale każdej społecznej. Powinna to być jedna z podstawowych zasad Konstytucji (tak jak jest – znowu – w Konstytucji czeskiej), zaś aby taka zasada była realizowana, potrzebne są wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo instytucje, przez prawo – odpowiednie przepisy, a przez praktykę parlamentarną – dobre zwyczaje.

W sferze konkretnych instytucji parlamentarnych mógłby do tego zmuszać „pakiet dla opozycji” (obeცywany w czasie każdych wyborów i potem zapominany), np. w zakresie obsadzania stanowisk sejmowych (czy musi być przewaga większości w Prezydium izby, a Marszałek, jak Speaker Izby Gmin, nie mógłby być bezstronny?¹⁹), czy komisji śledczej nie powinna móc powoływać grupa mniejsza niż większość (jak np. w RFN – ¼ deputowanych?) i może podobnie w sprawie wniosku do Trybunału Stanu?

Może zmuszałyby do tego np. ustawy organiczne (o których w KK ZN była mowa, ale je odrzucono, bo nie leżały w polskiej tradycji), które – w tych państwach, gdzie są – regulują np. tryb powoływania czy wyboru oraz określone cechy organów i ich funkcjonowanie, takich, jak np. w Polsce TK, KRS, KRRiT, SN i innych, uchwalanie w tej formie określonych ustaw, np. o sądownictwie. A jeśli nie ustawy organiczne – to chociaż wprowadzenie większości kwalifikowanej przy powoływaniu niektórych organów, uchwalaniu niektórych ustaw czy np. odrzucaniu uchwał Senatu. Jak wyglądałyby teraz składy takich instytucji, jak TK czy KRS, gdyby ich

18 Warto przypomnieć wynikającą z wielu wypowiedzi R. Piotrowskiego tezę, że większość nie może wszystkiego, Zob. m.in. R. Piotrowski, *Konstytucja...*, s. 702.

19 Aż wstyd przypominać, że nawet w PRL powoływano dla kamuflażu na to stanowisko posła z ZSL.

powoływanie określała ustawa organiczna? Albo ewentualna konieczność głosowania w określonych sprawach proceduralnych (i może nie tylko) większością choćby minimalnie przewyższającą zwykłą (3/5; 11/20), czyli, nawet jeśli nie wymagającą kompromisu z największą partią opozycyjną, to przynajmniej wymagającą poszukania poparcia choćby części opozycji?

Przy okazji: błędem Konstytucji z 1997 r. było pozostawienie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie Sejmowi lub – jeśli już tak się stało – niewłączenie później do tej procedury co najmniej propozycji zawartych w projekcie ustawy o TK z 2015 r., zwłaszcza pewnego udziału w procedurze różnych instytucji społecznych²⁰. Choćby gdyby ustawa o TK nawet to zawierała, ale nie była ustawą organiczną i tak śladu już by po niej nie było. Ale te instytucje społeczne mogłyby się chociaż upominać o jakieś utracone „prawa nabyte”.

Czy Regulamin Sejmu (a zapewne i Senatu) nie powinien – na żądanie Konstytucji – przewidywać więcej zasad odnoszących się do respektowania praw opozycji, którą wszak stanowią też przedstawiciele wybrani przez naród. Choćby w tak prostych sprawach, jak prawo wypowiedzenia się w toku posiedzenia izby (komisji) dłuższego niż 30 sekund, obowiązku przekazania projektu ustawy do komisji na wniosek grupy posłów (senatorów) lub niewprowadzania procedury skróconej, gdy się nowelizuje kodeks, uchwała ustawę ustrojową a nawet, może zwłaszcza, ustawę epizodyczną. Może zakaz odrzucania zbiorczo wszystkich poprawek opozycji? Zresztą cóż tu można postulować, skoro nawet jeśli określona procedura jest wymagana w Regulaminie (np. terminy dzielące czytania, jak w przypadku kodeksów, uzasadnienia i ich wymagania, wysłuchania publiczne itd.), to i tak nie jest przestrzegana. Jak widać – Konstytucja powinna tego i podobnych reguł żądać.

I tu pojawia się wątpliwość, czy można mieć pretensje do Konstytucji? Ona tak starannie i mozolnie ukształtowała tryb pilny uchwalania ustaw, a tymczasem nie jest on rządowi wcale potrzebny, skoro może zmienić kodeks wyborczy w cztery godziny, a w trybie pilnym by nie mógł. Może zamiast tego trybu pilnego potrzebna byłaby zgoda większości kwalifikowanej na odstąpienie od trybu demokratycznego ustanowionego w Konstytucji?

20 Szerzej M. Kruk, *Nowa...*

Mógłby ktoś powiedzieć, że tego się w konstytucjach nie pisze. To prawda, toteż nie napisano. Ale skoro rozważamy, czy mogła być lepsza, to gdyby napisano, może byłaby?

Natomiast lepiej, a może tylko nieco inaczej, mógł być pomyślany Senat. Wszak w tej kadencji, w porównaniu z poprzednią, widać jak zmienia się jego pozycja jako izby refleksji (żeby nie powiedzieć „jako hamulca”) – kiedy zmieniła się jego partyjna struktura. Marszałek zarządza konsultacje, debaty w komisjach, a nie – jak bywało – akceptuje ustawę uchwaloną przez Sejm „w ciemno” (czyli jeszcze tej samej nocy po jej otrzymaniu z Sejmu). Oczywiście Konstytucja nie mogła zarządzić, aby Senat był opozycyjny, ale można było pomyśleć, aby był bardziej reprezentacją społeczeństwa samorządnego, niż kalką większości sejmowej (bo tylko wyjątkowo, o jeden głos, nie jest).

6. Kto kogo?

Przy okazji – a propos pracy Sejmu nad projektem ustawy z 6 kwietnia 2020 r.²¹ oraz pracy Senatu nad tym samym aktem, kiedy Sejm poświęcił jej uchwaleniu niecałe 4 godziny, a Senat jej odrzuceniu prawie 30 dni, trudno nie wspomnieć oskarżeń, jakie posypały się na Senat i całą opozycję o złośliwą obstrukcję i na tym tle nie „oddać”, że trzeba było uwzględnić terminarz i przewidzieć 30 dni przynależne Senatowi na mocy Konstytucji. Owa „złośliwość i obstrukcja” Senatu była właśnie tym hamulcem, bezpiecznikiem, który zdał egzamin. Szkoda tylko, że to normalne działanie organu, przewidziane przez Konstytucję, nie tylko po to, aby to Senat miał komfort, ale i po to, aby Sejm wiedział, ile trzeba czasu na uchwalenie ustawy, zwłaszcza o takim ustrojowym znaczeniu, jak prawo wyborcze, zostało potraktowane i przedstawione opinii publicznej jako „zagrywka” Marszałka Senatu. Szkoda, bo taki sposób fałszywej oceny, poprawnego skądinąd działania Senatu, może nie tylko być krzywdzący, ale i przyczyniać się do powstawania zwyczaju „dialogu” w formie przechytrzenia. Jedną z form może być „wymiana” obstrukcji: już tak poprzedni p.o. I Prezesa SN ochrzcił postawę Zgromadzenia Ogólnego SN w procesie wyłaniania

21 O szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z tym błędem językowym „wyborów (...) na Prezydenta”.

kandydatów na I Prezesa SN, już opozycja użyła tego słowa dla określenia odwlekania przez premiera²² publikacji uchwały PKW o nieodbytych wyborach, co z kolei pozwala Marszałkowi Sejmu na odwlekanie (obstrukcję?) zarządzenia i wyznaczenia terminu nowych wyborów, ale co zarazem jest haczykiem na Senat, aby ponownie nie zastosował obstrukcji, bo wtedy nowy kandydat opozycji będzie miał mało czasu na kampanię, więc w ten sposób ewentualna obstrukcja uchwalenia ustawy spowoduje obstrukcję ogłoszenia uchwały, a ta – obstrukcję zarządzenia wyborów. Nic dziwnego, że potem, nawiązując do nowej ustawy wyborczej, publicysta pisze: „nie ma zresztą pewności, czy rządzący nie chowają w rękawie jakiegoś asa, który uniemożliwi wprowadzenie Trzaskowskiego do gry (...) PiS wmontowało tam pułapki, mogące utrudnić lub faktycznie uniemożliwić zgłaszanie nowych kandydatów”²³. Bo oczywiście obstrukcja Senatu dała szansę KO na nowego kandydata. Nie trudno w tej sytuacji dostrzec, że do świadomości publicznej w sprawie terminu wyborów prezydenckich w maju 2020 r. dociera informacja, iż nie chodzi o jakieś rzeczywiste przeszkody w przeprowadzeniu wyborów, ale o to, że trzeba je przeprowadzić jak najszybciej, bo akurat teraz kandydat jednej partii ma wysokie poparcie lub przeciwnie – zarządzić nowe, bo kandydatka innej partii traci poparcie i trzeba ją zmienić. Więc trzeba dokonywać obstrukcji, która staje się metodą działania i/lub głównym argumentem (nawet jeśli rzeczywiste okoliczności są inne).

Czy w końcu nie doprowadzi to do obstrukcji państwa? Bo to już nie nowość, te wszystkie przechytrzenia, obstrukcje, fortele, pułapki, stosowane były także w niedawnej przeszłości: samorząd Warszawy nie wyznaczył miejsca na pomnik, to wojewoda zawłaszczył plac miejski i pomnik postawiono; TK miał rano wydać wyrok o nieważności wyboru sędziów, to głowa państwa go ubiegła i w nocy tych nieważnie wybranych sędziów zaprzysięgła itd.²⁴; oskarżony był potrzebny do rządu, to został jeszcze przed wyrokiem ułaskawiony; wyrok TK nie był korzystny, to nie został

22 Przedstawiciele rządu mówią, że to ze względu na dokładne badanie przez ekspertów jej konstytucyjności, zaś przedstawiciele opozycji nie wierzą w tę troskę o zgodność z konstytucją, tylko uważają, że to wyliczenia matematyczne: kiedy ogłosić, żeby było korzystnie. I tak właśnie się ten dialog toczy.

23 R. Kalukin, *Restart po falstarcie*, „Polityka” 2020, nr 21, s. 16.

24 Szerzej zob. M. Kruk, *Jak...*

ogłoszony (nie jeden zresztą). Ale metoda jest znana też z poprzedniego ustroju. Właśnie Zbigniew Preisner, komentując wydarzenie w *Trójce* (maj 2020 r.), przypomniał takie przechytrzenie się z cenzurą w PRL, kiedy w Piwnicy pod Baranami w Krakowie, w „dialogu” z cenzorem także zastosowano sztuczkę (sztuczki z cenzurą były znane zwłaszcza pod zaborami i zresztą wysoko cenione, bo dowcip, na którym cenzura się poznała, nie wart był opowiadania). Preisner opowiada: „ja napisałem muzykę do dekretu o stanie wojennym i śpiewaliśmy go w Piwnicy (...) Cenzura chciała nas zamknąć (...) a my na to, że tylko reklamujemy dekret (...) Do dziś, jak się zajrzy do archiwum Zaiks-u, to jest napisane: „dekret o stanie wojennym – muzyka Zbigniew Preisner, słowa Wojciech Jaruzelski”²⁵.

I tak snuć można w nieskończoność. Obstrukcja nieogłaszania terminu wyborów może wywołać różne sytuacje, np. skargę do PKW pełnomocnika komitetu wyborczego Prezydenta, że jeszcze nie-kandydat Trzaskowski prowadzi kampanię, na co on odpowiada, że to zwykle spotkania z samorządowcami w ramach jego obowiązków służbowych (Biedroń wykonuje obowiązki jako europoseł, Kosiniak-Kamysz jako szef partii), ale w telewizji widać, że tego samego dnia już nie-kandydat i jeszcze nie-kandydat Duda kupuje truskawki na targu w Garwolinie i rozmawia „kampanijnie” z ludźmi, na co wyjaśnienie brzmi, że to nie kampania tylko wykonywanie obowiązków prezydenckich (doktryna może być podzielona co do tego, czy zakup truskawek na targu w Garwolinie w sobotę 23 maja jest konstytucyjnym obowiązkiem głowy państwa). I tylko nie wiadomo, jako kto skarżył się K. Sobolewski do PKW, skoro przed zarządzeniem wyborów nie powołuje się komitetu wyborczego i pełnomocnika? Też z tytułu praw nabytych? Przyznanych jeszcze nieuchwaloną ustawą? Inna sytuacja wynika stąd, że – jak mówi pogłoska²⁶ – na zbieranie podpisów przez nowego kandydata pozostaną 2 dni. Więc jeśli taki zacznie je zbierać wcześniej, to usłyszy, że nielegalnie,

25 Z. Preisner, *Jestem wściekły, Rozmowa Preisnera z D. Wysocką-Schnepf*, „Gazeta Wyborcza” 19 maja 2020 r., s. 12. Sprawa dotyczyła zdjęcia z listy przebojów radiowej Trójki piosenki Kazika, której motywem było umożliwienie prezesowi PiS odwiedzenia grobu bliskich w sytuacji, gdy dla innych cmentarz był z powodu epidemii zamknięty. Sprawę tej nierówności napiętnowała zresztą większość mediów.

26 Prawdopodobnie kiedy ten tekst będzie opublikowany, sprawy te nie tylko będą rozstrzygnięte, ale staną się już historią, bo życie przyniesie nowe.

bo jeszcze nie uchwalono ustawy. To odpowie, że karty do głosowania drukowano także nielegalnie, kiedy jeszcze nie uchwalono ustawy. Jak tak, to jedna strona wniesie o unieważnienie wyboru, gdyby przeciwnik wygrał lub druga wniesie o unieważnienie wyboru, gdyby to jej kandydat nie wygrał. Bo obie strony wiedzą, że tryb uchwalenia ustawy o wyborach był niekonstytucyjny (obu ustaw zresztą). I tak dalej.

Wiele podobnych przykładów, jak widać z różnych czasów, świadczy, że Konstytucja powinna była przewidzieć, iż nie wystarczy sam system rządów, czyli równowaga, hamowanie i wzajemne uzależnienie władz, nie mówiąc już o ich współdziałaniu (którego konstytucja też sobie życzy), ale że potrzebne są jeszcze innego typu dodatkowe konstytucyjne zabezpieczenia, po to, aby się one nie musiały samoistnie tworzyć w ten sposób.

Bo przecież zmniejszają zaufanie społeczne do władz i praworządności, ośmieszają państwo, budując je na niedowierzaniu sobie wzajemnie i zasadzie: kto kogo zaszachuje, kto kogo sprytniej oszuka, kto znajdzie lepszy fortel lub czyja obstrukcja będzie skuteczniejsza. A „suweren” to widzi i wyciąga wnioski. I też traci zaufanie. Niestety, do wszystkich.

7. Zakres władzy społecznej

Kolejnym aspektem ograniczenia samowoli większości mogło być zwiększenie władzy społecznej, a – między innymi – inne ukształtowanie kompetencji samorządów, które w myśl aktualnej Konstytucji tych kompetencji mają tyle, ile im ustawa przyzna²⁷. Ustawa, a zatem owa większość rządząca. Poza tym Konstytucja nie przewiduje żadnych kompetencji zawarowanych dla samorządu w taki sposób, aby rząd (większość rządząca) nie mógł ich naruszyć – ustawowo lub inaczej (np. dowolne przyznawanie funduszy – więcej dla tych, co „nie warczą” lub przydzielania zadań, więcej dla tych „co warczą”²⁸. Ostatnio w debacie publicznej czasu pandemii słyszy się sporo o tym, że wraz ze specyficznymi nowymi zadaniami samorządy nie otrzymują na nie funduszy, np. rząd „odmraża” szkoły i przedszkola, ale związany z tym wysiłek i koszty powierza samorządom).

27 Owszem – zadania są wyliczone, ale ich zakres zależy od ustawy. Zob. m.in. M. Kruk, *Samorząd...*, s. 15.

28 W toku kampanii wyborczej 2018 r. do samorządów prezes PiS mówił o perspektywie współpracy z tymi samorządami, które nie warczą na rząd.

Wyżej zasugerowano, że Konstytucja mogła ukształtować Senat w duchu reprezentacji samorządowej. Taka propozycja była w jednym z projektów Konstytucji²⁹, ale nawet partia, która ją pierwotnie lansowała, potem się tego wyparła. Szkoda, bo może byłaby to szansa nie tylko na upodmiotowienie obywateli, ale i na stworzenie pewnego hamulca dla arbitralnych decyzji rządu i Sejmu. Zwłaszcza, gdyby przedstawiciele samorządów do Senatu byli wybierani (o mrzonko!) pozapartyjnie³⁰.

Ale ów „podział władzy między państwo i społeczeństwo” dotyczy także pozycji i roli tzw. ciał czy instytucji pośredniczących, w tym zwłaszcza organizacji pozarządowych, bo jak można przeczytać – ich brak czy słabość w przekładaniu interesów obywateli na program rządu powoduje, że „silny człowiek u steru jawi się jako jedyna nadzieja dla mgliście zdefiniowanej populistycznej agendy”³¹. Konstytucja starała się unikać stworzenia *l'homme providentiel*, osłabiając samodzielność prezydenta jako potencjalnego męża opatrnościowego (próbując m.in. uniknąć doświadczenia z okresu pierwszej prezydentury powołanej w wyborach powszechnych). Ale nie wzmocniła wystarczająco pozycji i możliwości społeczeństwa. Więc się w końcu ten populistyczny mąż opatrnościowy pojawił³², choć nie w Pałacu Prezydenckim. Świadczy to o pewnej słabości społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie w każdej sytuacji. Nie w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy ono się (spontanicznie lub zorganizowane) pojawia na scenie i demonstruje swój potencjał, jak to miało miejsce w wielu przypadkach, np. w proteście wobec ACTA, czy tzw. „czarnym proteście”, w manifestacjach w obronie sądów albo wymachując białymi różami, przeciw którym to roślinom trzeba było budować uliczne zapory i angażować tysiące funkcjonariuszy policji. Są też inne formy, np. ostatnio (maj 2020 r.) na znak protestu wobec

29 Zob. A. Łuczak, *Wizja...*

30 Szerzej o takim ewentualnym modelu M. Kruk, *Samorząd...*

31 S. Issacharoff, *Populizm...*, s. 36. Dodał dalej: „wszędzie tam, gdzie nie zakorzeni się pełny zestaw instytucji ustroju demokratycznego mamy do czynienia z rządami jednego człowieka”, kreującego się na „zbawcę narodu” i utożsamiającego się „z cierpieniem narodu” (s. 37).

32 W omawianym 2006 r. L. Kolarska-Bobińska pisała, że mimo stabilizacji i wzrostu zadowolenia społecznego wciąż „niemal co drugi Polak uważa, że od demokracji lepsze byłyby rządy silnej ręki” – L. Kolarska-Bobińska, *Czy Polacy polubią demokrację?*, „Gazeta Wyborcza” z 7 kwietnia 2006 r.

przejawu cenzury, odchodzą kolejni dziennikarze i muzycy z legendarnej radiowej Trójki³³.

W takich szczególnych sytuacjach społeczeństwo się mobilizuje i stawia opór. Często uznany za nielegalny i oprotestowany przez policję gazem łzawiącym (protesty przedsiębiorców w maju 2020 r.) albo mandataми i wymierzoną przez Sanepid karą administracyjną 10 tys. dla części (na razie?) protestujących aktorów³⁴.

Protesty lub ich niektóre formy uznawane są za nielegalne, bo polskie społeczeństwo nie ma konstytucyjnie przyznanego prawa do oporu. A powinno je mieć, np. w formie przyzwolenia na tzw. obywatelskie nieposłuszeństwo (znowu można przywołać przykład konstytucji czeskiej czy niemieckiej, które ustanawiają prawo do oporu). Obywatele polscy stosują opór nierzadko, ale muszą przy tym rozumować tak: mogą przejawiać swoje nieposłuszeństwo, ale w konsekwencji zgodzić się ponieść za nie karę. Tymczasem konstytucyjne prawo do oporu powinno ich od tych kar uwolnić (i może kto inny powinien ponieść karę, że oni musieli protestować?). Oczywiście ustanowione w konstytucji prawo do oporu powinno być demokratycznie zracjonalizowane w ustawie, doktrynie, orzecznictwie i kulturze prawno-politycznej. Nie może być nieograniczone i nieodpowiedzialne. Ale warto jest wpisania do katalogu konstytucyjnych praw, bo poza możliwością doraźnego okazania sprzeciwu, ma też zalety: kształtuje świadomość społecznej sprawczości, siły, nawet tożsamości obywatelskiej i wbrew pozorom – właśnie odpowiedzialności. Wpływa też na powszechność korzystania społeczeństwa ze świadomości, że jest ono podmiotem, a nie przedmiotem władzy, kiedy działa wspólnie we wspólnym interesie. Bo jak słusznie zauważono: „Początek końca reżimu to moment, kiedy «nie» przestaje być odosobnionym głosem, a staje się zbiorowym aktem sprzeciwu”³⁵.

33 Wobec zastosowania aktu cenzury w stosunku do piosenki, która naruszyła mir, nomen omen, właśnie męża opatrnościowego.

34 Wydarzenia z soboty 6 maja, kiedy grupa kilku artystów w trybie happeningu, przeszła z „listem” spod gmachu Poczty Polskiej pod Sejm, a na liście – transparenacie był napis: „Żyć nie, umierać” w proteście przeciw wyborom korespondencyjnym, zwanym też wyborami pocztowymi. Wprawdzie artyści byli w maseczkach i odległości 2,33 m jeden od drugiego, ale policja argumentowała, że czasem zbliżali się do siebie na niecałe dwa metry, jak nie przymierzając przedstawiciele władz na Placu Piłsudskiego (w kwietniu br.).

35 T. Targański, *Kiedy pękają dyktatury*, „Polityka” 2020, nr 9, s. 64.

Jeszcze jednym elementem, który miałby szansę stać się atrybutem udziału społeczeństwa w dialogu z władzą państwową i budowaniu szerokiej płaszczyzny władzy społecznej, może być referendum³⁶. Ale w Konstytucji z 1997 r. nie jest ono dobrze uregulowane. Przemyśleć należałoby z jednej strony prawo jego inicjowania, tak aby inicjatywa obywatelska była skuteczniejsza niż obecnie (ale oczywiście bez dopuszczenia do jej nadużywania), z drugiej – jego konsekwencje. Wymóg frekwencji dla wiążącego wyniku jest celowy, choć nie idzie za tym ciąg dalszy. Bo nie ma żadnej gwarancji, że wiążący wynik zostanie zrealizowany. Np. inicjatywa prezydenta danego rozwiązania ustawowego poparta w referendum nie zmusza parlamentu do uchwalenia stosownej ustawy, i podobnie jest nawet, gdy sam Sejm zarządzi referendum, choćby z inicjatywy obywateli (bo jak większość posłów zagłosuje potem przeciw, to co im kto zrobi?) – brak tu konstytucyjnej zasady, że poddany głosowaniu przepis, w sytuacji nabrania charakteru wiążącego, musi być zrealizowany, tzn. być z góry uznany za zrealizowany. Nie jest jasne także, czy istnieje, czy nie, referendum ustawodawcze, a zwłaszcza, gdyby przyjąć, że tak – czy uzyskawszy wynik wiążący, dany tekst już stanowi przepis obowiązujący (podobnie jak wyżej). Brak też może referendum opiniodawczego formalnie, a nie wtedy, gdy z braku frekwencji wynik jest niewiążący, które pozwoliłoby na wypowiedanie przez obywateli wprawdzie opinii, ale w formie urzędowej, a ponadto – może nawet konsultacji internetowych itp. (początkowa nieumiejętność i chaos po jakimś czasie ustąpiłyby formie zwyczajnej o określonym standardzie).

8. Podział władzy

Kolejnym problemem może być podział władzy i jego rozumienie. Jest ono chyba w wykładzie obecnie rządzących rozumiane z jednej strony jako ściśle techniczny podział kompetencji, z drugiej – równoważąco wszystkie trzy władze, w takim duchu, żeby wynikała stąd kontrola władzy wykonawczej nad pozostałymi, zwłaszcza nad sądowniczą. Tu wina konstytucji jest mniejsza, bo wyraźnie stwierdza że sądy i trybunały

36 Zob. bardzo interesujące i nowatorskie rozważania R. Piotrowskiego, *Konstytucja...*, s. 240. Natomiast referendum jako instrument sprawowania władzy analizuje G. Kryszewski, *Referendum...*, s. 215.

są władzą odrębną i niezależną. Ale jest to ignorowane może dlatego, że brak jest wyraźniejszych intencji tej separacji sądownictwa (może błąd polega na nazwaniu sądów *władzą* – Monteskiusz nazywał je *autorité* i w ten sposób nie tylko separował je od władz, ale też od władzy, jeśli czułyby się nazbyt silnie w nią wyposażone) i nieco uproszczona formuła artykułu 10 Konstytucji, prowadząca, przy braku głębszej refleksji, do zbanalizowanej figury „trójpodziału” kompetencji. A może nawet takiego rozumienia: jest jedna władza, tylko podzielona na trzy piony.

Bo to nie tylko problem interpretacji miejsca sądów i trybunałów w relacjach z pozostałymi władzami waży na stosowaniu zasady podziału władzy. Gdyby przywołać tu sformułowany wyżej fragment „partyjna większość w Sejmie, partyjny prezydent, partyjny rząd, partyjna KRS, partyjny TK...” i tak dalej, to byłoby jaskrawo widać, że obraz tego, jak podział władzy wygląda w praktyce, ilustruje raczej zasadę jednolitości władzy rodem z PRL, z centralnym przywództwem partyjnym, niż art. 10 Konstytucji RP, wymagający równowagi i wzajemnego hamowania.

I gdyby nawet nie było żadnych naruszeń przepisów, gdyby nawet nie zmieniano kodeksu w 4 godziny, gdyby do ustawy gospodarczej nie wrzucano przepisu o wyborach, gdyby nawet nie wykonywano ustaw jeszcze nie uchwalonych (jak tej cytowanej wyżej z 6 kwietnia), to i tak nie byłoby żadnego podziału władzy. Bo to nie tylko chodzi o to, żeby parlament nie wydawał wyroków, rząd nie uchwalał ustaw, a sąd nie powoływał ministrów (choć – jak wyżej przypomniano – było wyręczanie sądu przez prezydenta w formie łaski, aby nie musiał wydawać wyroku, nieogłaszanie wyroków przez premiera, zaskarżanie SN o przejęcie kompetencji Sejmu i Prezydenta – „spór konstytucyjny”), a więc nie o to śmieszne wyręczanie się wzajemne chodzi, ale o to, aby nie było owego jednego centralnego ośrodka wydawania poleceń obowiązujących wszystkie podmioty władzy w równym stopniu i kontrolującego ich wykonanie. No i jeszcze nieodpowiedzialnego.

W jednym z francuskich czasopism pojawił się niedawno artykuł analizujący w jaki sposób zainstalowane w latach 90-ych w nowych konstytucjach państw afrykańskich szlachetne zasady podziału władzy uległy sprowadzeniu do niepodzielnej dyspozycji władzy wykonawczej³⁷. Po pierwsze autor analizy dostrzegł, że egzekutywy afrykańskie zachowują się tak,

37 J.I. Senou, *Les figures...*, s. 183.

jakby teoria podziału władz była po prostu fantazją zaczerpniętą ze szkoły białych. Po drugie, traktują ją tylko jako repartycję kompetencji między organy. W efekcie interesy partyjne nie idą w kierunku poszukiwania równowagi między władzami, ale koncentracji władzy w tych samych rękach, aby ją utrzymać. Autor podejrzewa, że to dlatego, iż większość polityków pochodzi z dobrej szkoły jednopartyjności i reprodukują te praktyki. Jest więc tylko jedna władza z trzema komponentami itd. W analizach szczegółowych autor przedstawia kolejne strategie i różnorodne zabiegi, aby tę władzę niepodzielnie dzierżyć, w tym: obsadzanie stanowisk swoimi lub wynagradzanie stanowiskami za lojalność; przyznawanie, lub nie, funduszy i przywilejów; podporządkowywanie sobie, prawne i pozaprawne, innych organów, jak Rada Stanu, Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy; powierzanie funkcji marionetkom posłusznym władzy wykonawczej (prestizż i pieniądze za posłuszeństwo); świętość dyscypliny partyjnej itp. wykorzystywanie wszelkich prawnych i pozaprawnych narzędzi. A w końcu autor konstatuje, że w tych krajach „podział władz staje się instrumentem powrotu do absolutyzmu”³⁸. Oczywiście to doświadczenie kilku państw afrykańskich zostało tu pokazane ku pocieszeniu, że inni mają gorzej. Chociaż... lektura tego tekstu momentami zmuszała polskiego czytelnika do refleksji, czy na pewno czyta o Afryce?³⁹

9. To, co nie jest napisane

Analizując Konstytucję RP z punktu widzenia, czy mogła być lepsza, można się zastanawiać, czy należało pozostawiać sytuacje, w których coś istotnego „nie jest napisane w konstytucji”, choćby np. to, kto wybiera 15 członków KRS, choć wynika to jasno z genezy i celu powołania tej instytucji. Z uwagi na które to względy oddanie tej funkcji organowi władzy rządzącej mija się właśnie z owym celem. Takich sytuacji „niedopowiedzeń” Konstytucji („nie jest napisane” albo „nie jest zakazane/nakazane”) jest zapewne więcej. Skłonność do interpretacji, iż organ może coś przedsięwziąć, bo nie jest to zakazane, już się przelotnie pojawiła,

38 J.I. Senou, *Les figures...*, s. 204.

39 I może niejednego czytelnika, skoro w polskiej literaturze jest książka zatytułowana *Od dyktatury do demokracji i z powrotem. Autobiograficzna rozmowa o współczesnej Polsce Andrzeja Zolla i Marka Bartosika*, Kraków 2017.

gdy dywagowano nad przeniesieniem terminu wyznaczonych wyborów z 10 na 17 lub 23 maja, „bo przecież konstytucja tego nie zakazuje”, co może stymulować uzasadnienie także dla podejmowania czynności na podstawie nieuchwalonego jeszcze prawa (jest to gdzieś zakazane?), przerywać kadencje, doszukiwać się praw nabytych podmiotów politycznych, zmieniać utrwalone zasady, powoływać sędziów TK wprost z ław sejmowych itp., bo nie jest zakazane.

Ale trudno winić Konstytucję za brak wiedzy lub samowolę i lekceważenie prawa przez organ państwa, czy nawet za brak kultury prawnej. Jednak – jak widać z praktyki – przypadek taki, jak niedoprecyzowany przepis ustawy zasadniczej o wyborze członków KRS, nie powinien mieć miejsca. Nie spodziewano się zapewne, że trzeba będzie jeszcze bardziej precyzować zasady, aby nie pozostawiać żadnej furtki. Choć można przekornie zauważyć, że niekiedy furtka może się okazać przydatna, jak np. w kwestii domniemania dopuszczalności orzekania o (nie)konstytucyjności przepisów przez sądy (ta furtka to zaniechanie tradycyjnej i niemal klasycznej formuły, że: „sędzia jest niezawisły i podlega tylko ustawie”, na rzecz: „podlega konstytucji i ustawie”, przy tym w dodatku, że: „konstytucję stosuje się bezpośrednio”).

10. Odpowiedzialność

Szereg wydarzeń, choćby tylko z pierwszego półrocza 2020 r. (czas pandemii Covid-19) z pewną wyrazistością ujawniły problem wypowiedziany w PRL-owskim filmie satyrycznym, czyli słynną frazę szatniarza: „nie mam pana płaszcza i co mi pan zrobi”. Zrobiła zawrotną karierę, bo jeśli narusza się prawo, łamie Konstytucję, obchodzi ją lub fałszywie interpretuje i na tej podstawie działa, to pytanie o odpowiedzialność nasuwa się samo. A jeśli inspiracja takiego działania lub wręcz decyzje płyną z nieodpowiedzialnego centrum dyspozycji politycznej – to tym bardziej. Konstytucja nie zakładała ani łamania, ani fałszywego interpretowania swoich zasad, może dlatego instrumenty egzekwowania odpowiedzialności są relatywnie słabe. Widać brak gwarancji i sprawnych, skutecznych procedur egzekwowania odpowiedzialności władzy, jej organów czy wykonawców. Odpowiedzialności każdego rodzaju: politycznej, konstytucyjnej, karnej, cywilnej czy administracyjnej.

Oczywiście nie chodzi o to, że ich nie ma, albo że Konstytucja zawiera jakiś przepis na wzór art. 76, przyjętego w ustawie o „Tarczy antykryzysowej 0.2”, że jak trzeba złamać prawo, to się odpowiedzialności nie ponosi⁴⁰. Konstytucja RP jest oparta na zestawie zasad państwa demokratycznego i siłą rzeczy zna szereg instytucji odpowiedzialności. Począwszy od tak klasycznych, jak wotum zaufania i wotum nieufności. Jest naturalne, że przy niewzruszonej większości rządzącej wotum nieufności jest pozornym egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej i czy się chce, czy nie – należy to zaliczyć do standardów demokracji większościowej. Zresztą Konstytucja z 1997 r. dodaje tu utrudnienie w postaci konstruktywnego wotum nieufności, czego powody są dobrze znane. Jeśli jeszcze wolno wystąpić z wnioskiem, przeprowadzić debatę i głosowanie, to przynajmniej zachowana jest wartość tej inicjatywy, i tej debaty, jako formy kontroli parlamentarnej, napiętnowania, publicznego wyrażenia negatywnej oceny.

Ale poza tym w ramach procedur wewnątrzparlamentarnych pozostaje niewiele. Komisje sejmowe w większości składają się z posłów partii rządzącej i z tym trudno dyskutować, skoro mają większość. Brak jednak procedur gwarancyjnych dla mniejszości, które to procedury w określonych sytuacjach nie pozwoliłyby na zdominowanie mniejszości⁴¹. Więc dzieje się tak, że jeśli przypadkiem przegrywamy, bo np. nie przyszli wszyscy „nasi” – to zarządzamy reasumpcję głosowania. Nawet następnego dnia. Poza anegdotycznym już: „Pani Marszałek, trzeba powtórzyć głosowanie, bo przegrywamy”, tylko jeden przykład: wybór sprawozdawczyni komisji o poprawce Senatu do projektu przyznania 2 miliardów zł dla TVP, kiedy z powodu braku wszystkich posłów PiS komisja wybrała przedstawicielkę opozycji. Następnego dnia zarządzono reasumpcję głosowania i na argument, że reasumpcja wymaga uzasadnienia – nonszalancko stwierdzono,

40 Ustawa z dn. 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 695; art. 76 wyłącza odpowiedzialność za przestępstwa z art. 231 i 296 k.k., jeśli w okresie epidemii popełniono je „w interesie publicznym”. Podobnie art. 10c Ustawy z dn. 31 marca 2020, Dz.U. 2020, poz. 568.

41 W takiej sytuacji można przypomnieć procedurę z okresu federacji czechosłowackiej (1968–1992), zwaną zakazem majoryzacji (Czechów było więcej niż Słowaków), kiedy w określonych przypadkach w Izbie Narodów głosowali osobno Czesi i osobno Słowacy i dopiero zgodne uchwały oznaczały podjęcie uchwały Izby. Przypomnienie tej procedury nie oznacza jej postulowania, ale sam zakaz majoryzacji jest jakąś ideą konstruktywną. I do tej pory autorce nigdy nie przyszłoby do głowy go przypominać inaczej, niż tylko jako historycznego pomysłu.

że wybranej brak delikatności i kultury. Nie wiem czy dodano, że zapewne nie umie się posługiwać językiem migowym, bo wybrano posłankę, która umie i nawet to zademonstrowała. Przewodniczący obradom Marszałek Sejmu nie zareagował tak stanowczo, jak w przypadku niektórych posłów PO, natychmiast usuniętych z obrad i ukaranych finansowo, nawet jeśli nie gestykulowali, a tylko zwrócili się do przewodniczącego „Panie Marszałku Kochany”. Wyłączeniem mikrofonu karze się też posłów przedłużających wypowiedź ponad minutę (lub pół), ale jeśli występują „bez żadnego trybu” – to nie. Trudno relacjonować takie praktyki inaczej niż z ironią, bo jak niekiedy mówią eksperci, prawo i doktryna są już bezradne. Ale tym bardziej pokazuje to, że i Konstytucja sobie tu nie poradziła.

Pomijając kwestie wewnętrznych procedur, formy poważniejszej kontroli sejmowej także kuleją i być może nierzadko z tych samych względów oddania ich w ręce większości rządzącej, która musi kontrolować samą siebie i tylko wyjątkowo zdarzy taki kłopot, jak z Prezesem NIK obecnej kadencji, którego przecież wybierano w dobrej wierze, że jest swój.

Już wspomniana była możliwość powołania komisji śledczej – jeśli większość rządząca chce poddać dochodzeniu komisji przewinienie opozycji (np. rządu czy organów poprzedniej kadencji) – to tak, jeśli opozycja chce powołania komisji z powodu działań rządu lub agend rządowych aktualnie rządzącej partii, to nie. Bo Konstytucja tylko przewiduje istnienie komisji śledczej, resztę odsyła do ustawy, nie troszcząc się o bardziej szczegółowe wskazówki co do trybu powoływania czy składu tego organu, w tym zapewnienia skuteczności także opozycji, co by mogło gwarantować objęcie dochodzeniem komisji działań funkcjonariuszy aktualnej władzy. Czyli możliwość powołania komisji śledczej – jak wyżej wspomniano – także przez mniejszość sejmową (jak w RFN) i ukształtowania jej bezstronnego składu. A tak nie jest, bo ustawa – bardzo zresztą dawna (1999) – kształtuje je tak, że partia większościowa decyduje o jej powołaniu (większość bezwzględna) i ma przewagę w jej składzie.

Ale jest także szereg poważnych kwestii związanych z działaniem organów państwa lub osób pełniących stanowiska w instytucjach państwowych. Część z tych działań ma już utrwaloną „markę” jako naruszenia konstytucji, żeby tylko hasłowo je wymienić (są powszechnie znane): niepublikowanie wyroków TK, nieprzestrzeganie wyroku NSA o ujawnieniu podpisów

popierających kandydatów do KRS, nieprzyjęcie ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów i przyjęcie od sędziów wybranych nieprawidłowo, nieprawidłowy wybór Prezesa TK, zastosowanie prawa łaski przed wyrokiem, niezgodne z Regulaminem Sejmu posiedzenie w Sali Kolumnowej i uchwalenie w jego toku budżetu, nagminne naruszanie procedur konstytucyjnych i regulaminowych w zakresie uchwalania ustaw – nie ma szans, aby ktokolwiek poniósł za to jakąkolwiek odpowiedzialność, dlatego taka praktyka stosowana jest nadal, bo „co mi pan zrobi?”.

Ale w ostatnim czasie pojawiły się groźniejsze działania. Przykładowo: niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego (klęski żywiołowej) w sytuacji, gdy ogłoszona przez WHO pandemia spełnia wszelkie przesłanki tego stanu i troska z jednej strony o stan zdrowia obywateli, jak i uzasadnienie ograniczenia praw i wolności nie tylko obywateli, ale także podmiotów gospodarczych, tego wymagają. Tłumaczenie – dezawuowane zresztą przez specjalistów, jako nieprawdziwe – że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wymagałoby płacenia odszkodowań, jest do tego świadectwem upadku moralności rządu, bo nieformalny stan nadzwyczajny, aby nie płacić tego, co się komuś należy, jest wybiegiem najniższej próby. Kto za to odpowie?

Podobnie jak argument, że nie będzie się wprowadzać stanu nadzwyczajnego tylko po to, aby przesunąć datę wyborów, można by ocenić tylko przez zastosowanie popularnego powiedzenia o kocie i jego ogonie. Ale abstrahując od kota, to miało, ma i prawdopodobnie będzie miało swoje społecznie szkodliwe skutki. Kto za nie odpowie?

Kto odpowie za uchwalanie kosztownych ustaw ratujących (choć w ograniczonym zakresie i biurokratycznie) upadającej gospodarki w stanie nadzwyczajnym, skoro żadnego stanu nadzwyczajnego nie ma? I co więcej – gdyby był, to miałby swój konstytucyjnie określony koniec, a tak, to wynikające z nieformalnego stanu, zwłaszcza ograniczenia praw i wolności mogą trwać tyle ile to będzie (komu?) potrzebne.

Kto i jak odpowie za to, że wybory się nie odbyły? W którejś z relacji telewizyjnych na pytanie dziennikarzy, kto zawinił, że wybory się nie odbyły, jakiś polityk spontanicznie rzucił: siły natury! Cały świat dostrzegwał te siły natury, ale w Polsce żadnej klęski żywiołowej nie było. A więc nie siły natury. Jeśli nie one, to kto? Bo przecież wybory powinny się odbyć, skoro nie było żadnego stanu nadzwyczajnego, który by ich

przeprowadzenie utrudniał. A nawet jak nieformalnie był – to kto nie zapewnił wykonania Konstytucji i ustawy o wyborach?

Jakiej ustawy? Oczywiście kodeksu wyborczego, bo skoro nie było żadnych przeszkód naturalnych, żadnej zarazy, żadnego stanu nadzwyczajnego, to po co wymyślono jakąś nową ustawę łamiącą kodeks i większość konstytucyjnych zasad prawa wyborczego?

Kto odpowie za to, że tej nowej ustawy – jeśli już musiała być – nie uchwalono tak, aby ją można było wprowadzić w życie na czas. I uchwalić nie w 4 godziny, ale z zachowaniem minimum zasad techniki prawodawczej (choćby tylko tych z Konstytucji i regulaminów izb), z wzięciem pod uwagę czasu na prace Senatu, na *vacatio legis*, na przygotowanie komisji wyborczych, wydrukowanie kart do głosowania, wysłanie ich obywatelom polskim za granicę itd.? Kto odpowie? Senat, jedyny, któremu nic nie można zarzucić? Można: opieszałość, obstrukcję? Ale dlaczego, skoro nie działo się nic, co by uzasadniało jakiś stan nadzwyczajny, w którym Senat powinien się spieszyć?

Kto odpowie za angażowanie środków finansowych państwa na realizację nieuchwalonej ustawy? Drukowanie kart do głosowania, przekazywanie Poczcie Polskiej danych osobowych obywateli włącznie z numerami PESEL (tak pilnie w innych sytuacjach strzeżonych przez właściwy urząd)?

Kto odpowie za odebranie PKW prawa do organizacji wyborów i przekazanie ich rządowi oraz Poczcie Polskiej? A po nieodbytych wyborach, kto odpowie za niepublikowanie przez ponad 20 dni uchwały PKW, nawet jeśli zachodziła wątpliwość co do jej konstytucyjności, lub co najmniej co jej uzasadnienia?

Kto odpowie za uznanie za akt wagi państwowej woluntarystycznego politycznego stwierdzenia dwóch polityków (choć *tres collegium faciunt*, to trzeciego nie było) – że wyborów w maju nie będzie?

Kto zwróci kandydatom nieodbytych wyborów koszty poniesione na kampanię wyborczą, aby – skoro mają przystąpić do nowych wyborów – mogli zwrócić darowizny i zaciągnąć nowe?

Na razie wystarczy tych pytań „kto odpowie”? Ale czy jest na nie odpowiedź? Zwłaszcza, że w chwili, gdy oddaję ten tekst do redakcji, wciąż nie wiadomo, czym się to piramidalne zawirowanie, niektórzy mówią – chaos, zakończy.

W zasadzie nie ma żadnych środków odpowiedzialności, bo Trybunał Stanu jest martwy i jak określił go Zbigniew Witkowski, jest to raczej papierowy miecz Damoklesa⁴². Porównanie z mieczem Damoklesa jest też o tyle trafne, że w oryginale ten miecz wisiał, ale nigdy nie miał spaść na kark tego, nad którym wisiał. Tylko straszył. Obecny nawet nie straszy, nie tylko dlatego, że większość rządząca może obsadzić prezesa TS (co pewnie zaraz nastąpi), ale i dlatego, że jakoś partie nie spieszą się do tego („partie się umówiły, że sobie tego robić nie będą”, na co jest dowód w braku obecności w głosowaniu większości oskarżającej Zbigniewa Ziobrę w VII kadencji⁴³). I nawet nie wiem, czy nie zanadto optymizmu przejawiał Zbigniew Witkowski łudząc się, że: „jedyną sankcją (...) będzie zepchnięcie winnych w otchłań politycznego niebytu”⁴⁴. Czyżby? Raczej prawo łaski i stanowisko ministra⁴⁵. Jedną z szans przewiduje Andrzej Rzepliński, a jest nią zaskarżenie tych wyborów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Swoistą formą kontroli o charakterze społecznym i politycznym jest jednak rotacyjność władzy, która mogłaby spowodować w następstwie ukaranie. Ale to – jak pisze jeden z autorów – oznacza, że: „w danym momencie jednej ze stron podlegają policja i prokuratura” (ew. inne CBA, ABW). A zatem: „Skuteczne demokracje unikają stawiania przedstawicielom opozycji zarzutów kryminalnych (...) [bo] (...) demokracje w których prawo karne jest wykorzystywane do stawiania opozycji zarzutów kryminalnych szybko przestają być demokracjami”⁴⁶. Dlatego też zapewne partia rządząca albo stawia je sędziom, albo załatwia je we własnym gronie, bo jak to zręcznie ujął Donald Tusk: „Człowiek roku «Gazety Polskiej» z 2007 r. aresztował człowieka roku «Gazety Polskiej» z 2009 r. na zlecenie człowieka roku «Gazety Polskiej» z 2015 i 2019 r., a premierem, który to kontroluje jest człowiek roku «Gazety Polskiej» z 2016, 17 i 18 r.,

42 Z. Witkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 1161.

43 Zob. m.in. M. Kruk, *Jak...*

44 Z. Witkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 1166.

45 Chociaż można spotkać pogląd, że „Kara wisi nad obozem władzy”, bo pod takim tytułem piszą E. Ivanowa i Ł. Woźnicki, „Gazeta Wyborcza” z 15 maja 2020 r., dodatek „Czarna Księga: Niewybory, kto za to odpowiada”, ale jednocześnie przypominają cytowany art. 76 z ustawy antykryzysowej i śledztwo wszczęte przez prokurator Ewę Wrzosek, umorzone po trzech godzinach, więc jeśli piszą, że kara „wisi”, to pewnie mają na myśli ten miecz Damoklesa.

46 S. Issacharoff, *Populizm...*, s. 42.

a ten który aresztował został ułaskawiony przez człowieka roku klubów «Gazety Polskiej» z 2015 r.⁴⁷.

Niemniej Konstytucja mogłaby tej kontroli – co już wcześniej wspomniano – bardziej sprzyjać: ustanowić wymóg większości dla powołania komisji śledczej czy wniosku do TS na poziomie osiągalnym dla opozycji, ukształtować konstytucyjne standardy (skoro brak kultury politycznej) w zakresie informowania całego Sejmu o relacjach Sejmu z NIK, czy sejmowej debaty nad problemami przedstawianymi (w praktyce w nocy przy pustej sali) w informacjach I Prezes SN, TK, RPO, które nie służyłyby – jak sądzą fałszywie media – do kontrolowania tych instytucji (czego wystraszyła się ostatnio Prezes TK i wysłała informację na piśmie), bo do tego ani Sejm, ani Senat nie mają prawa, ale okazją do kontroli polityki i działań rządu objawiających się w działalności instytucji ochrony prawnej i przekazywanych w tych informacjach (ale jak może nad nimi debatować pusta sala sejmowa i w dodatku w nocy?). Skoro także – jak się wydaje – umierają powoli debaty nad informacjami rządu.

Wreszcie problem relacji prawa polskiego z prawem UE, a nawet szerzej – z prawem międzynarodowym. Tu Konstytucja rozwiązuje problem połowicznie, wiadomo dlaczego; to się wiąże z sytuacją w czasie uchwalania Konstytucji – gdy z jednej strony była niejasność co do ostatecznej reformy samej Unii, więc Konstytucja RP nie wymienia jej nazwy własnej, z drugiej – obawa o uznanie jasnych rozwiązań, jako odstępstw od zasady dopiero co zdobytej suwerenności. Z jednej strony coś jest powiedziane (to art. 9), a z drugiej nie jest (art. 8), co pozwala na uproszczone tezy. Dla nas, mimo to, wszystko jest jasne, ale jeśli się broni złej sprawy, to argumenty też się znajdują. Tymczasem w takiej sytuacji można było wprowadzić obowiązkową kontrolę prewencyjną umów/traktatów przed ratyfikacją, jak to jest np. we Francji czy Czechach (konsekwencja – uprzednia zmiana konstytucji lub nieprzystąpienie do ratyfikacji), ale już potem rozwiązany jest dylemat co jest ważniejsze: Konstytucja czy prawo UE. Nie mówiąc już o takim rozwiązaniu kwestii, jak proponowane później, bardziej całościowe uregulowanie zagadnienia członkostwa Polski w Unii Europejskiej (w tzw. rozdziale europejskim), ale trzeba przyznać,

47 D. Tusk, *Władza błąka się po zeszłym stuleciu*, „Gazeta Wyborcza” z 28 lutego – 1 marca 2020 r., s. 10.

że w czasie tworzenia Konstytucji byłoby to chyba niemożliwe, skoro nawet parę lat później nie znalazło poparcia.

11. Wniosek

Czy Konstytucja mogła być lepsza? Mogła, ale przy jej poprawnym i z dobrą wolą stosowaniu, moglibyśmy dziś o tym nie wiedzieć. I zaprzętać sobie głowę tylko Konstytucją przyszłości, aby – jak powiedział Donald Tusk: „nie błąkać się po zeszłym stuleciu”.

Whether the Polish Constitution of 1997 could have been better?

Considerations on whether the Polish Constitution of 1997 could have been better were inspired by the constitutional practice of more than 20 years of its validity, and especially the last years, when a homogeneous and hegemonic parliamentary majority is increasingly making all state bodies and institutions dependent on a political party, leading slowly to the weakening of the rule of law, denying the division of power, and appropriating the judiciary in such a way that there is already more and more talk of a departure from the standards of a democratic system. But what's worse – to ridicule democracy by introducing the chaos that has recently taken place in connection with the election of the President of the Republic of Poland. The article analyses this practice, asking whether the principles of the Constitution could have been formulated in such a way as to prevent or at least hinder such undemocratic practice. But what is more, does it provide for sufficient control mechanisms and instruments capable of enforcing accountability?

Although the article recognises a number of weaknesses in the Constitution, when confronted with its application, the author leads to the conclusion that if it were not for the violation of the Constitution, its false interpretation and the ignoring of its principles, i.e. if it were observed, it could successfully serve as the foundation of a democratic state.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland of 1997, the principle of a democratic state ruled by law, the principle of separation of power, constitutional responsibility, parliamentary responsibility, majority democracy, constitutional practice

Prof. dr hab., dr h.c. Maria Kruk-Jarosz – emeryt. prof. Uczelni Łazarzskiego w Warszawie, b. dyr. INP PAN, ekspert Komisji Konstytucyjnej ZN, autorka ponad 200 publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego. ORCID 0000-0002-2788-1755.

Bibliografia

- Issacharoff S., *Populizm a rządy demokratyczna*, w: *Jak przywrócić państwo prawa*, red. T. Zalasinski, Warszawa 2019.
- Kruk M., *Czy Konstytucja RP z 1997 r. mogła być inna?*, 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-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Kruk M., *Jak nie dookoła... to na przelaj lub fortelem, czyli kilka uwag o wybranych zjawiskach praktyki konstytucyjnej*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Kruk M., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Kruk M., *Progres et limites de l’Etat de Droit*, „Pouvoirs” 2006, nr 118 (zeszyt: *La Pologne*).
- Kruk M., *Przyszłość Konstytucji czy Konstytucja przyszłości?*, w: *Przyszłość prawa, Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarzskiego*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017.
- Kruk M., *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, w: *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.
- Kruk M., *Konstytucja: prawo i praktyka: wybór studiów*, księga jubileuszowa red. C. Mik, Warszawa 2019.
- Kruk M., *Zasada państwa prawa w Konstytucji Republiki Czeskiej (kilka uwag z punktu widzenia doświadczenia polskiego)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2018, nr 84.
- Kryszewski G., *Referendum jako narzędzie zwierzchniej władzy Narodu w polskim prawie konstytucyjnym*, 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-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Łuczak A., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.

- Pietrzykowski T., *Trybunał Konstytucyjny na straży rządów prawa w systemie trójpodziału władzy*, w: *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych (1986–2016)*, red. R. Piotrowski, A. Szmyt, Warszawa 2017.
- Piotrowski R., *Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym*, w: *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Piotrowski R., *Konstytucja i referendum*, 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-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Senou J.I., *Les figures de la séparation des pouvoirs en Afrique*, „Droit Public et de la Science Politiques en France et a l’Etranger” 2019, nr 1.
- Tomosek M., *Role podstatnych nalezitosti demokratickeho pravniho statu v ustavni praxi Ceske republiky*, „Folia Iuridica” 2018, nr 84.
- Witkowski Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna – „miecz Damoklesa” czy tylko „miecz papierowy”?*, 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-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Wyrzykowski M., *A Father’s Letter to his Lawyer Son*, „Anwaltsblatt” 05/2020, referat wygłoszony na konferencji „Democracy and Rule of Law. Keeping up the pressure”, Wiedeń 2020.
- Wyrzykowski M., *Współczesne przemiany w postrzeganiu standardów demokratycznego państwa prawnego (siedem grzechów – siedem cnót)*, referat wygłoszony na konferencji „Prawo a polityka”, WPiA UW, Warszawa 24 lutego 2006 r.
- Zajadło J., *Felietony gorszego sortu. O Trybunale Konstytucyjnym i nie tylko*, Sopot 2017.
- Zoll A., Bartosik M., *Od dyktatury do demokracji i z powrotem. Autobiograficzna rozmowa o współczesnej Polsce*, Kraków 2017.