

# Z kroniki naukowej

## KONSTITUCJA RP Z 1997 ROKU

### ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE A PRAKTYKA

Z okazji 20. rocznicy wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odbyła się w Poznaniu 11 października 2017 r. konferencja naukowa pt. „Konstytucja RP z 1997 r. – założenia teoretyczne a praktyka”. Konferencja została zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Poznaniu, Wielkopolską Izbę Adwokacką oraz Izbę Notarialną w Poznaniu. Patronat honorowy nad konferencją objęli Rektor UAM w Poznaniu – prof. Andrzej Lesicki, Przewodniczący Komisji Weneckiej – Gianni Buquicchio, Prezydent Miasta Poznania – Jacek Jaśkowiak oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

Otwarcia dokonali: Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UAM, Honorowa Przewodnicząca Komisji Weneckiej – prof. Hanna Suchocka, Rektor UAM prof. Andrzej Lesicki, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UAM prof. Roman Budzinowski, Dyrektor Departamentu Demokracji OBWE/ODIHR dr Marcin Walecki, Prezydent Miasta Poznania Jacek Jaśkowiak, Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu Zbigniew Tur, Dziekan Wielkopolskiej Izby Adwokackiej prof. Maciej Gutowski oraz Dziekan Izby Notarialnej w Poznaniu Tadeusz Paetz.

Wykład otwierający konferencję *Rola Komisji Weneckiej w procesie przygotowywania konstytucji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* wygłosił Thomas Markert – Sekretarz Komisji Weneckiej. Przypomniał on, że Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, zwana Komisją Wenecką, jest organem doradczym Rady Europy i została ustanowiona w 1990 r. przede wszystkim w celu zapewniania państwom Europy Środkowo-Wschodniej pomocy doradczej w okresie transformacji. Podkreślił, że Komisja podejmuje prace z inicjatywy państw członkowskich, a jej dorobek liczy około 900 opinii i opracowań poświęconych zagadnieniom ustrojowym oraz ochrony praw i wolności człowieka. Szczególnie dużą wagę Komisja przywiązuje do zapewnienia władzy sądowniczej faktycznej niezależności od innych władz oraz stworzenia silnego sądownictwa konstytucyjnego. Zdaniem Thomasa Markerta rola Komisji w ostatnich latach wzrosła, nie tylko bowiem pomaga ona przy tworzeniu prawa w państwach członkowskich, ale też występuje w roli arbitra sporów politycznych.

W pierwszej sesji konferencji, zatytułowanej *Konstytucja jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej*, wystąpiła prof. Hanna Suchocka z referatem *Polska konstytucja jako element europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego*. Profesorka wskazała, że Konstytucja z 1997 r. oparta jest na zasadach i ideach zakorzenionych w europejskiej tradycji konstytucyjnej. Należą do nich w szczególności: zasada przyrodzonej godności człowieka, zasada demokratycznego pań-

stwa prawnego z autonomią sądów i niezawisłością sędziów, sądownictwo konstytucyjne. Prawidłowo działający Trybunał Konstytucyjny jest gwarantem supremacji prawa nad polityką. Państwa mają prawo do odrębności i znacznej swobody w zakresie regulacji zagadnień ustrojowych, jednak pewne zasady należy traktować jak aksjomaty zakorzenione w europejskiej tradycji prawnej i te muszą być bezwzględnie przestrzegane.

Następnie prof. Maciej Gutowski w referacie *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w praktyce sądowej* zwrócił uwagę, że mechanizm bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy nie ogranicza się tylko do odmowy zastosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w konkretnej sprawie, ale także do wykładni zgodnej z Konstytucją, wykładni prokonstytucyjnej oraz współstosowania norm konstytucyjnych i norm hierarchicznie niższych. Trybunał Konstytucyjny kontroluje zgodność norm prawnych z Konstytucją abstrakcyjnie, natomiast sądy w konkretnych sprawach. Spójność orzecznictwa zapewnia nie tylko Trybunał Konstytucyjny, ale również Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Aby zastosować mechanizm prokonstytucyjnej wykładni, na reguły interpretacyjne należy nałożyć system ważenia wartości, o którym mówi Ronald Dworkin i Robert Alexy. Na podstawie analizy orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych można wskazać wiele przypadków współstosowania Konstytucji. Judykatura nie wyklucza też samoistnego stosowania Konstytucji, gdy norma konstytucyjna jest wystarczająca skonkretyzowana.

Kolejny referat *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela* wygłosiła dr hab. Monika Florczak-Wątor. Podzieliła ona obowiązki państwa na obowiązki o charakterze negatywnym i pozytywnym. Obowiązki o charakterze negatywnym ujmowane są w postaci zakazów np.: zakaz naruszania godności czy zakaz dyskryminacji. Z kolei obowiązki pozytywne służą urzeczywistnieniu albo ochronie praw i wolności. Konstytucja powinna regulować zasady rozstrzygania kolizji obowiązków państwa. Obowiązki pozytywne i negatywne państwa mogą bowiem zbiegać się w tej samej sytuacji naruszania praw człowieka.

Prof. Krzysztof Wójtowicz przedstawił referat *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji*. Wskazał on, że art. 90 ust. 1 Konstytucji, który stanowi podstawę do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach musi być interpretowany wraz z naczelnymi zasadami Konstytucji. Przystąpienie do Unii Europejskiej nie kolidowało z systemem wartości Rzeczypospolitej Polskiej. Polska, jak każde państwo członkowskie, ma obowiązek respektowania zasad, które zostały wyrażone w traktatach założycielskich. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma postanowienie Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Jednocześnie nie istnieje sprzeczność pomiędzy zachowaniem tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich a obowiązkiem respektowania wspólnych wartości. Wspólne wartości wywodzą się bowiem z demokratycznego konstytucjonalizmu.

Dr Witold Płowiec w referacie *Gwarancje zasady nadrzędności Konstytucji* wyjaśnił znaczenie zasady nadrzędności Konstytucji jako obowiązku działania przez organy władzy publicznej zgodnie z Konstytucją oraz urzeczywistnienia treści norm konstytucyjnych. Faktyczne zapewnienie zasady nadrzędności Konstytucji jest istotne dla ochrony obywatela przed państwem, ponieważ Konstytucja jako umowa społeczna wyznacza granice nieprzekraczalne

dla władzy. Konstytucja RP zawiera liczne gwarancje swojej nadrzędności. Zaliczyć do nich można w szczególności: procedurę zmiany Konstytucji, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, kontrolę konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, możliwość wzruszenia ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy oraz ślubowania składane przez parlamentarzystów, Prezydenta i członków Rady Ministrów. Nie istnieją jednak prawne gwarancje, które skutecznie i trwale zapewnią nadrzędność Konstytucji. W staraniach o zapewnienie Konstytucji nadrzędności należy zadbać o odpowiedni poziom kultury prawnej. Z tego powodu warto podjąć trud przekonywania, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przestrzeganie ma na celu zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi.

Druga sesja konferencji *Rzeczpospolita jako dobro wspólne* rozpoczęła się referatem prof. Janusza Trzczińskiego zatytułowanym *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*. Mówca zwrócił uwagę na przydatność łącznego interpretowania art. 1 i art. 2 Konstytucji oraz umiejscowienie zasady dobra wspólnego w rozdziale pierwszym Konstytucji. Otwiera ona katalog zasad, co ma znaczenie dla jej interpretacji. Dobrem wspólnym jest Rzeczpospolita Polska, a więc republika. Jako wartość dobro wspólne ujęte jest zarówno w obszarze zasad ustrojowych, jak i wolności, praw i obowiązków człowieka. Z tego względu dobro wspólne należy badać na trzech obszarach: 1) wolności, praw i obowiązków człowieka, 2) funkcjonowania instytucji publicznych, 3) stanowienia prawa. Z perspektywy dobra wspólnego istotna jest zasada proporcjonalności, która jest jednym z filarów Konstytucji.

Następnie z referatem *Trójpodział władz a dobro wspólne* wystąpił prof. Wojciech Łączkowski, który podkreślił znaczenie władzy sądowniczej we współczesnym państwie demokratycznym. Władza sądownicza nie powinna być wybierana w wyborach powszechnych, ponieważ wyborca nie ma możliwości oceny kwalifikacji sędziego. Udział Prezydenta w wyborze sędziów może być jedynie formalny. Inne rozwiązania powodują zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Sędzia nie powinien odczuwać długu wdzięczności wobec polityków. Niebezpieczne są też dążenia do jednego ośrodka władzy. Historia uczy, że jednorodność władzy powoduje tragiczne skutki. W demokratycznym państwie władze powinny się równoważyć. Sędziowie, podobnie jak urzędnicy, stosują prawo, ale ich zadaniem jest wymierzanie sprawiedliwości. Trójpodział władzy zapobiega jedyńowładztwu i niszczeniu ładu konstytucyjnego.

*Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego* stanowił przedmiot wypowiedzi prof. Sławomira Patyry, który wskazał, że samorząd terytorialny ma obowiązek realizacji dobra wspólnego. Członkowie wspólnot samorządu terytorialnego mogą urzeczywistniać ideę dobra wspólnego za pomocą: sprawowania władzy w tym samorządzie, konsultacje społeczne, inicjatywy uchwałodawczej, inicjatywy lokalnej, budżetu obywatelskiego. W ocenie mówcy można zaobserwować tendencję do nadmiernego ingerowania władzy centralnej w działalność samorządu terytorialnego.

Prof. Mariusz Jabłoński przedstawił referat *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, w którym dowodził wagi jawności działania władz publicznych dla ochrony wolności i praw obywatela, działania organów państwa i stanowienia prawa. Jawność państwa wymaga czytelnych i jasnych procedur oraz środków egzekucji. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem, które nie wymaga wykazania interesu prawnego i faktycznego. Każdy powinien móc skutecznie dowiedzieć się o działalności władz publicznych.

Dr Krzysztof Urbaniak w wystąpieniu zatytułowanym *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne* zauważył, że jednym z elementów

demokratycznie zorganizowanej wspólnoty są demokratyczne wybory oparte na rzetelnych, sprawiedliwych procedurach wyborczych. Kluczowe z punktu widzenia dobra wspólnego jest tworzenie i interpretowanie prawa wyborczego w trosce o dobro wspólne. Antidotum na instrumentalizację prawa wyborczego jest zakaz zmian tego prawa w określonym okresie przed wyborami. O efekcie wyborów w coraz większym stopniu decydują jednak czynniki inne niż przekonania czy preferencje wyborców. Wśród tych czynników wymienić można regulacje prawne dotyczące progów wyborczych, formuł przeliczania głosów na mandaty, podział kraju na okręgi wyborcze, dostęp do mediów czy zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej.

W trzeciej sesji *Władza w Rzeczypospolitej* jako pierwsza wystąpiła prof. Maria Kruk-Jarosz, która omówiła *Zakres władzy Prezydenta*. Referentka zauważyła, że ciągle aktualna jest problematyka ustrojowej pozycji Prezydenta w szczególności w kontekście relacji z Radą Ministrów oraz generalnie konstytucyjny system rządów. Ograniczenie kompetencji Prezydenta w Konstytucji spowodowało nieproporcjonalność między silną legitymacją wyborczą i zakresem władzy Prezydenta. Legitymację wyborczą Prezydenta wiąże się nie tyle z ingerencją w sferę rządzenia czy kontroli rządu, ale uzasadnieniem jego roli jako przedstawiciela państwa i arbitra w systemie rządów. Umiejętne wykorzystanie kompetencji, które Konstytucja przyznaje Prezydentowi daje mu możliwość uczestnictwa w zarządzaniu sprawami państwa w imieniu i interesie obywateli bez bieżącej ingerencji w działania rządu i jego kontroli.

Prof. Dariusz Dudek w wystąpieniu zatytułowanym *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, po przedstawieniu historii polskich referendów, dowodził, że instytucja referendum została zdeprecjonowana w Konstytucji w porównaniu do poziomu, jaki miało referendum zatwierdzające Konstytucję. Do tej pory tylko dwukrotnie odbyło się referendum ogólnokrajowe na podstawie Konstytucji i jest ono dostępne tylko za przyzwoleniem przedstawicieli narodu.

Kolejny referat *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w sądach konstytucyjnych* wygłosił prof. Ryszard Piotrowski. Zwrócił on uwagę, że konstytucja, we właściwym tego słowa znaczeniu, jest ograniczeniem władzy większości parlamentarnej, wyrazem stawiania prawa ponad polityką. Konstytucja z 1997 r. ogranicza władzę większości ze względu na prawa człowieka. Jest ona konstytucją demokracji konsensualnej, społeczeństwa otwartego i demokracji liberalnej. Jej interpretacja musi być holistyczna, respektująca zawartą w niej aksjologię, proobywatelska, prowolnościowa, proeuropejska i inkluzywna. Obecnie mamy do czynienia z upadkiem kultury konstytucyjnej, który jest ceną za narastające przez lata nierówności społeczne. Ignorowanie praw socjalnych i potrzeb umożliwiło kulturę antykonstytucyjną. Podporządkowanie sądownictwa większości parlamentarnej, wykraczające poza zakres konstytucyjnie dopuszczalny, byłoby równoznaczne z ograniczeniem suwerenności suwerena, jego zdolności do sprawowania zwierzchnictwa. Reformowanie Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa zmienia Konstytucję bez zmiany Konstytucji. Mówca wskazał, że wartości i odpowiadające im prawa człowieka wyrażone w Konstytucji ograniczają władzę demokratyczną, a sędziowie strzegą granic ograniczeń władzy demokratycznej. Absolutyzowanie roli suwerena jest wyrazem kontrkultury konstytucyjnej, która służy partiokratycznej uzurpacji władzy.

Ostatni referat w tej części konferencji *Konstytucyjna zasada tworzenia samorządów zawodowych* przedstawił dr Andrzej Rataj. Poddał on analizie art. 17 ust. 1 Konstytucji i wskazał, że samorząd zawodowy jest formą decentralizacji administracji publicznej. Tworząc samorząd zawodowy państwo powierza określonej grupie zawodowej realizację konkretnych zadań pub-

licznych i wyposaża ją w konkretne kompetencje władcze. W ten sposób dana grupa zawodowa jest upodmiotawiana. Ustawodawca nie ma obowiązku powołania samorządu zawodowego, ale tworząc określony samorząd zawodowy ma obowiązek wyposażać go w kompetencje władcze. Samorząd zawodowy odciąża państwo od wykonywania wielu zadań, ale jednocześnie państwo sprawuje nad nim nadzór.

Czwarta sesja konferencji *Demokratyczne państwo prawne* rozpoczęła się referatem prof. Andrzeja Bałabana *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*. Zwrócił on uwagę, że po wejściu w życie Konstytucji potencjał normatywny zasady demokratycznego państwa prawnego zmalał ze względu na możliwość wywodzenia z przepisów Konstytucji różnych zasad prawa bardziej szczegółowych niż art. 2 Konstytucji. Absolutyzowanie roli zasady demokratycznego państwa prawnego sprawia, że wywodzimy z niej rozliczne zasady prawidłowej legislacji. Zasadom *lex retro non agit* czy *vacatio legis* nie jest potrzebna legitymacja konstytucyjna, ponieważ mają znacznie silniejszą legitymację ze sfery kultury prawnej. Odrzucanie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego ze względu na ochronę równowagi budżetowej sprawia, że Trybunał przestaje być obrońcą Konstytucji i jej adresatów, a staje się obrońcą budżetu. Tymczasem zasady równowagi budżetowej nie ma w Konstytucji. Możliwość wywodzenia zasad bardziej szczegółowych z zasady demokratycznego państwa prawnego zmusza do dbałości o jej poprawną interpretację.

Prof. Andrzej Bisztyga w referacie *Zagadnienie stabilności konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wobec propozycji zmiany Konstytucji RP* wskazał, że jesteśmy świadkami redefiniowania pojęć konstytucyjnych. W art. 2 Konstytucji stopiono demokrację i rządy prawa. Niedopuszczalne jest zatem przeciwstawianie czy konfrontowanie demokracji i rządów prawa. Polityzacja władzy sądowniczej jest nie do pogodzenia z niezależnością sądów. Zmiana Konstytucji, bez względu na jej rozmiar, nie może być uchwalana przeciwko komuś. Konstytucja z założenia powinna być aktem scalającym społeczeństwo. Stabilność zasady demokratycznego państwa prawnego ma aspekt treściowy i formalny. Pierwszy dotyczy treści, która jest dynamiczna. Drugi objawia się możliwością formalnego wzruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć sprzecznych z Konstytucją. Zarówno ustawodawca, jak i ustrojodawca są związani, we właściwych sobie zakresach, Konstytucją.

W referacie *Czy wolność słowa i wolność prasy są rzeczywiście potrzebne społeczeństwu i państwu?* prof. Jacek Sobczak zauważył, że wolności te uzyskiwały pozycję dominującą wobec innych wolności. Zostały one ustanowione nie dla dziennikarzy, lecz dla wszystkich członków społeczeństwa. Dziennikarze korzystają z tych wolności, ale nie dla siebie czy swojej wygody, tylko w interesie społeczeństwa. Tymczasem wolność prasy została zagarnięta przez redaktorów naczelnych, którzy decydują, co drukować. Na wyższym poziomie wolność prasy zagarnięta została przez właścicieli środków przekazu, gdyż od nich zależą redaktorzy naczelni. Wolność prasy nie jest wartością samą w sobie, ale ma służyć człowiekowi.

Prof. Roman Wieruszewski zatytułował swe wystąpienie *Konstytucyjne gwarancje wolności i praw człowieka. Czy nadal obowiązują?* i podkreślił w nim znaczenie mechanizmów powodujących, że wolności i prawa są realizowane. Obok regulacji funkcjonalnych i instytucjonalnych ważny jest sposób regulacji wolności i praw w Konstytucji, ich odpowiednia szczegółowość. Funkcję gwarancyjną pełnią klauzule generalne, np. godność człowieka czy dopuszczalność ograniczeń. Istotne też są środki ochrony, takie jak skarga konstytucyjna, działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo do sądu, dwuinstancyjność sądownictwa. Ponadto dla gwarancji wolności i praw ważna jest kultura prawna. Zdaniem referenta w ostatnich latach

osłabieniu uległy konstytucyjne gwarancje wolności i praw człowieka, co widać na przykładzie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także sądów.

W referacie kończącym sesję i całą konferencję *Czy konstytucyjna karta praw człowieka zawarta w Konstytucji wymaga zmiany?* prof. Zdzisław Kędzia wyraził pogląd, że karta praw człowieka, obok rozdziału pierwszego, jest głównym miejscem artykulacji aksjologii Konstytucji. Pomimo upływu dwóch dekad nie wymaga ona całościowych zmian; karta dowiodła swojej nowoczesności i funkcjonalności jako osnowa relacji pomiędzy jednostką a państwem. Ocena ta nie wyklucza jednak dyskusji na temat zmian w karcie.

Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem nie tylko społeczności akademickiej, prawników praktyków i samorządowców, ale także osób niezwiązanych z profesjami prawniczymi, które interesują się problematyką stosowania Konstytucji RP. Po zakończeniu każdej sesji referenci odpowiadali na pytania uczestników konferencji, a dyskusja niejednokrotnie była kontynuowana w kularach podczas przerw. W ten sposób konferencja z okazji rocznicy wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej była nie tylko konferencją jubileuszową, ale co ważniejsze, wpisała się w działania na rzecz kształtowania odpowiedniej kultury konstytucyjnej.

Witold Płowiec

### **MEDAL PALMAE UNIVERSITATIS STUDIORUM POSNANENSIS DLA PROF. ANNY WOLFF-POWĘSKIEJ**

Medal *Palmae Universitatis Studiorum Posnanensis* przyznawany jest przez Senat UAM wybitnym profesorom Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu od 1997 r. Wśród uhonorowanych tym odznaczeniem znaleźli się m.in. profesorowie przez lata związani także z Instytutem Zachodnim: Janusz Pajewski, Czesław Łuczak, Gerard Labuda, Henryk Olszewski, Jerzy Strzelczyk.

Na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2017 r. Senat UAM przyznał 25 *Palmae Universitatis Studiorum Posnaniensis* prof. dr hab. Annie Wolff-Powęskiej. Wręczenie medalu odbyło się 2 października 2017 r. podczas inauguracji roku akademickiego 2017/2018. w Auli Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Przystępując do realizacji tego punktu uroczystości Rektor UAM prof. Andrzej Lesicki podkreślił m.in., że laureatka jest znakomitą humanistką, historykiem i politologiem, badaczką dziejów niemieckiej myśli politycznej i kultury politycznej Europy Środkowo-Wschodniej. Jest uznanym naukowcem należącym do grona najwybitniejszych, czynnych i zasłużonych profesorów uczelni. Zwrócił również uwagę na fakt, że prof. Anna Wolff-Powęska przez wiele lat pełniła funkcję dyrektora Instytutu Zachodniego. Gratulując tego wyróżnienia, podziękował za lata poświęcone uczelni i życzył dalszych sukcesów na wszystkich polach działalności.

Akt wręczenia nagrody poprzedził laudacją prof. Andrzej Stelmach, dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa. Przedstawiając sylwetkę tegorocznej laureatki wyraził zadowolenie, że Senat UAM – w imieniu całej społeczności akademickiej uczelni – podjął jednogłośnie decyzję o uhonorowaniu prof. A. Wolff-Powęskiej najważniejszym wyróżnieniem