

Europeizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹

Tomasz Słomka, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: tomasz.slomka@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9226-5828>

Streszczenie

Artykuł porusza kwestię europeizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianej jako przyjmowanie przez konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej wartości i zasad właściwych dla demokratycznej wspólnoty. W artykule wskazano mechanizmy europeizacji polskiej konstytucji oraz określono podstawy ustrojowe państwa polskiego w warunkach członkostwa w UE. Artykuł opiera się przede wszystkim na metodzie systemowej (umożliwiającej wskazanie cech polskiego podsystemu ustrojowego w systemie UE) oraz na metodzie decyzyjnej, dzięki której można określić podstawy europeizacji polskiego systemu ustrojowego. Wyniki analizy potwierdzają, iż polski porządek ustrojowy zaadoptował wszystkie standardy konstytucyjne uznawane za podstawowe w UE, zaś europeizacja Konstytucji RP *sensu stricto* jest wystarczająca dla efektywnego członkostwa Polski w UE, pomimo braku szeregu szczegółowych unormowań w tej mierze. Przez większość czasu obowiązywania Konstytucji sprzyjała im prounijna wykładnia. W sytuacji podważania zasad demokracji liberalnej, Konstytucja RP zdaje się tracić swoją zabezpieczającą siłę. Nie wynika to jednak w dużej mierze ze słabości jej rozwiązań, ale z praktyki jej realizowania, czynników natury kultury politycznej i prawnej. W związku z tym dla dalszego funkcjonowania polskiej ustawy zasadniczej istotne znaczenie będzie miało powodzenie prób ewentualnych zmian.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Polska, konstytucja, europeizacja, ustrój polityczny

¹ Artykuł jest poprawioną i uaktualnioną wersją opracowania autora pt. *Polski porządek ustrojowy z perspektywy jego europeizacji* (w: Jadwiga Nadolska, Tadeusz Wallas, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Z kim, którego i dokąd? Dylematy integracyjne Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2018).

Europeanisation of the Constitution of the Republic of Poland

Abstract

The article addresses the issue of the Europeanisation of the Constitution of the Republic of Poland, understood as the adoption by the constitutions of EU Member States of values and principles specific to a democratic community. The article identifies the mechanisms of Europeanisation of the Polish Constitution and defines the constitutional foundations of the Polish state in the context of EU membership. The article is based primarily on a systemic method, which makes it possible to identify the characteristics of the Polish constitutional subsystem within the EU system, and on a decision-making method, which makes it possible to determine the foundations of the Europeanisation of the Polish constitutional system. The results of the analysis confirm that the Polish political system has adopted all the constitutional standards considered as fundamental in the EU, and that the Europeanisation of the Polish Constitution *sensu stricto* is sufficient for Poland's effective membership in the EU, despite the lack of a number of detailed regulations in this regard. For most of the time that the Constitution has been in force, it has been interpreted in a pro-EU manner. In a situation, where the principles of liberal democracy are being questioned, the Polish Constitution seems to be losing its protective power. However, this is not so much due to the weakness of its solutions, but to the practice of its implementation and factors of a political and legal nature. Therefore, the success of any attempts to amend the Constitution will be of great importance for the continued functioning of the Polish Constitution.

Keywords: European Union, Poland, Constitution, Europeanisation, political system

Europeizacja konstytucji (czy też szerzej – porządku ustrojowego) może być ujmowana w dwóch perspektywach. W szerszej, oznaczałoby to przejmowanie przez transformujące się państwa postsocjalistyczne fundamentalnych wartości i zasad demokracji zachodnioeuropejskich, jako swoistego *wzorca modernizacyjnego centrum*. Systemy funkcjonujące przez dekady jako autorytaryzmy, nie dysponowały z reguły własnymi, nowoczesnymi rozstrzygnięciami, niezbędnymi w procesie demokratyzacji, trudno im też zazwyczaj było odwołać się do demokratycznych tradycji (pewien wyjątek w Europie Środkowo-Wschodniej stanowiła Czechosłowacja). Nawet zatem, gdy nie było jeszcze przesądzone, że państwa postsocjalistyczne staną się częścią politycznej europejskiej wspólnoty, już czerpały one z zachodnich źródeł ustrojowych, adaptując zasady państwa demokratycznego i prawnego, podziału i równowagi władz, pluralizmu politycznego czy też katalogu praw i wolności, zbudowanego na fundamencie przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej. Te podstawowe kwestie stały się częścią konstytucyjnej tożsamości dużej części postsocjalistycznej Europy. W pewnej mierze model ten oddaje Wojciech Sadurski, pisząc: „bogactwo różnych demokratycznych rozwiązań może oszołomić. A jednak, pomimo całej tej różnorodności, demokracje mają punkty zbieżne, pewne nieredukowalne minima, dzięki którym są godne swojej nazwy” (Sadurski 2024: s. 8). Z kolei Marek Ziółkowski postrzega europeizację konstytucji jako „przemiany dotyczące konstytucji, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, które są związane z udziałem państwa w europejskim systemie konstytucyjnym” (Ziółkowski 2011: s. 23). Można zatem przyjąć, że w Unii Europejskiej (UE), jak również w okresie poprzedzających

ją form wspólnotowych, wykształtował się w pewien sposób uniwersalny wzorzec konstytucyjny, do którego powinny odwoływać się tak państwa członkowskie, jak i państwa aspirujące do członkostwa w UE.

Węższa perspektywa ujmowania procesu europeizacji odnosi się do formalnych zmian zarówno konstytucji, jak i innych źródeł prawa krajowego, by zapewnić ich zgodność ze źródłami prawa pierwotnego i wtórnego UE. Ta europeizacja *sensu stricto*, to przede wszystkim konstytucjonalizacja materii w różny sposób powiązanych z prawem UE (Ziółkowski 2011: s. 23). Nie chodzi tutaj wszakże o kwestie oczywiste (czyli zapewnienie wspomnianej wyżej spójności wartości i zasad ustrojowych UE i państwa członkowskiego), lecz o szereg praktycznych rozwiązań, umożliwiających funkcjonowanie państwa „na co dzień” w UE. Do takich zaliczylibyśmy przepisy dotyczące np. relacji między źródłami prawa unijnego i krajowego, Parlamentu Europejskiego, wspólnej waluty, kompetencji organów władzy państwowej w zakresie funkcjonowania w UE. Stopień uszczegółowienia tych regulacji może być zróżnicowany. W polskich warunkach zdecydowano się na wariant bardzo generalnych przepisów konstytucyjnych, z jednoczesnym zastosowaniem pronijnej wykładni ustawy zasadniczej (Konstytucja RP 1997: art. 9, 90, 91). W 2010 r. prezydent Bronisław Komorowski złożył projekt ustawy o zmianie konstytucji, który przewidywał dodanie rozdziału Xa, zatytułowanego *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Miał on regulować szereg elementów wynikających z faktu przynależności Polski do UE, poczynawszy od tego, że chodzi o przynależność do konkretnej organizacji – UE (Kruk 2017: s. 72–73). Zmiana ta nie została jednak uchwalona przed końcem kadencji Sejmu w 2011 r., w związku z tym zadziałała zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Również w VI kadencji Sejmu Prawo i Sprawiedliwość zaproponowało zmianę konstytucyjną, prowadzącą do „poddania kognicji Trybunatu Konstytucyjnego przepisów prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała niektóre kompetencje organów państwowych. W praktyce chodzić będzie przede wszystkim o akty prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej” (Jakubowski, Słomka 2012: s. 95). Byłaby to kontrowersyjna korekta ustrojowa, w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym państw członkowskich UE. W 2006 r. parlament z kolei zdecydował – na wniosek prezydenta Lecha Kaczyńskiego – o nowelizacji konstytucyjnego art. 55, który od tego momentu umożliwiał ekstradycję obywatela polskiego. Zmianę tę wyraźnie zasugerował Trybunał Konstytucyjny, jako element obowiązków (i konsekwencji) wynikających z członkostwa Polski w UE (Sadurski 2007: s. 62–64).

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie mechanizmów europeizacji polskiej konstytucji oraz określenie podstaw ustrojowych państwa polskiego w warunkach członkostwa RP w UE. Przyjęte zostało założenie, iż polski porządek ustrojowy zaadoptował wszystkie standardy konstytucyjne uznawane za podstawowe w UE, zaś europeizacja Konstytucji RP *sensu stricto* jest wystarczająca dla efektywnego członkostwa Polski w UE, pomimo braku szeregu szczegółowych unormowań w tej mierze.

Artykuł opiera się przede wszystkim na metodzie systemowej, umożliwiającej wskazanie cech ustrojowego podsystemu polskiego w systemie UE oraz metodzie decyzyjnej, dzięki której można określić podstawy europeizacji polskiego systemu ustrojowego.

Konstytucja a „konstytucjonalizm poza państwem”

Traktat Akcesyjny (podpisany w 2003 r.) oraz Traktat Lizboński (przyjęty w 2007 r.) stanowią traktatowe podstawy tego, co nazwać można „konstytucjonalizmem poza państwem” (Szymanek 2010: s. 92). Wraz z konstytucją państwa narodowego, będącego członkiem UE, tworzą szeroko pojmowany kanon konstytucyjny. Wynika z tego niezbiecie, że w procesie integracji europejskiej nie można już ograniczać się do regulacji krajowych; „regulacje o cechach konstytucyjnych uległy widocznemu rozszerzeniu i rozproszeniu, a tradycyjne państwo narodowe przestało mieć wyłączną prerogatywę ich ustanawiania” (Szymanek 2010: s. 93). Relacje między źródłami prawa krajowego a wspólnotowego bywają jednak złożone, szczególnie gdy chodzi o relacje między ustawami zasadniczymi państw członkowskich a prawem wspólnotowym. Obowiązująca zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym „nie polega na derogacyjnym oddziaływaniu tego prawa w stosunku do prawa krajowego, lecz na obowiązku podejmowania przez legislatora krajowego działań nakierowanych na zagwarantowanie efektywności prawa wspólnotowego (w tym odpowiedniej zmiany prawa krajowego, łącznie z konstytucją)” (Barcz 2006: s. 98). W relacjach tych można też uciekać się do „proeuropejskiej interpretacji” konstytucji. Jan Barcz dostrzega tu jednak niebezpieczeństwo narażenia się na zarzut „prowadzenia interpretacji *contra legem* – naruszenia ustawy zasadniczej [...], a nawet dalej idący zarzut tolerowania procesu pozbawiania konstytucji jej treści [...]” (Barcz 2006: s. 98). *Europejski kanon konstytucyjny* jest zatem przestrzenią, która osadzona jest na wspólnych, fundamentalnych wartościach, lecz narażoną jednocześnie na występowanie kolizji między konstytucjami państw członkowskich a prawem wspólnotowym (unijnym). Z problemem tym musiał zmierzyć się już u progu członkostwa Polski w UE Trybunał Konstytucyjny. W 2004 r. złożone zostały do TK trzy wnioski grup posłów o zbadanie zgodności Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP (Chruściak 2005: s. 18). W dniu 11 maja 2005 r. Trybunał orzekł o zgodności Traktatu z konstytucją, uzasadnienie do tego wyroku stało się natomiast swoistą wykładnią roli i miejsca w systemie prawno-ustrojowym ustawy zasadniczej w warunkach członkostwa państwa polskiego w UE. Warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych konkluzji TK, dotyczących tej problematyki. Po pierwsze, zwrócono uwagę na kwestię suwerenności RP. Konstytucja nie tworzy podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu upoważnienia do podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z polską ustawą zasadniczą, szczególnie zaś dotyczy to przekazania kompetencji „w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne” (Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2006). Nadrzędność konstytucji, będąca nieodłącznym atrybutem suwerenności państwowej, przejawia się w kilku płaszczyznach. *Primo* – sam proces „integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2006), nie został on zatem narzucony mocą „zewnętrznego” aktu ustrojowego. *Secundo* – nadrzędny charakter ustawy zasadniczej jest potwierdzony w mecha-

nizmie przewidzianej przez konstytucję kontroli konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego (ale i w przyszłości – jak niebawem przyszło się przekonać w praktyce – każdego innego traktatu unijnego). „Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych” (Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2006). *Tertio* – TK odnosi się do sytuacji powstania „nieusuwalnych sprzeczności” między aktami wspólnotowymi (unijnymi) a Konstytucją RP. Tego typu kolizje nie mogą, zdaniem Trybunału, spowodować utraty mocy lub doprowadzić do automatycznej zmiany przepisów konstytucyjnych. Konstytucja stanowi wyraz suwerennej woli narodu i tylko „suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny” ma prawo podjęcia decyzji o sposobie rozwiązania tych sprzeczności (Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2006). Jednocześnie we wzmiankowanym uzasadnieniu, naszkicowane zostały trzy możliwe sposoby działania ustrojodawcy w przypadku powstania „nieusuwalnych sprzeczności”. Może być to zatem podjęcie decyzji o wystąpieniu Polski z UE, spowodowanie zmian w regulacjach wspólnotowych lub podjęcie decyzji o zmianie Konstytucji RP (Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2006; Piontek 2009). Ostatni scenariusz działań jest, w sposób oczywisty, najbardziej prawdopodobny, co potwierdza praktyka ustrojowa. Warto w tym miejscu raz jeszcze przypomnieć o zmianie konstytucji z 2006 r. (kwestia ekstradycji obywatela polskiego) oraz pracach nad tzw. europejską zmianą konstytucji, będących wynikiem inicjatywy ustrojodawczej prezydenta Bronisława Komorowskiego, złożoną w 2010 r. Rodzi to jednak niebezpieczeństwo dalszego poszerzania i pogłębiania ustawy zasadniczej, czyniąc z niej specyficzny kodeks. Niewykluczone, że dobrym rozwiązaniem ustrojowym, byłoby wprowadzenie do polskiego porządku prawno-ustrojowego ustaw organicznych – jako aktów prawnych usytuowanych w hierarchii ponad ustawami zwykłymi – które mogłyby uporządkować, między innymi, sferę relacji prawno-instytucjonalnych między RP a UE, stanowiąc naturalne „przedłużenie” aksjologii i zasad konstytucyjnych.

Należy zatem przyjąć, że w warunkach polskich centralnym aktem *europejskiego kanonu konstytucyjnego*, ze zrozumiałych względów „reagującym” na impulsy płynące ze wspólnotowego (unijnego) porządku prawnego, jest Konstytucja RP. Szczególną rolę, biorąc pod uwagę podstawy członkostwa państwa polskiego w UE, odgrywają następujące artykuły ustawy zasadniczej: 8 („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”), 9 („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), 55 (ekstradycja obywatela polskiego), 87 (katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego), 89 (ratyfikacja umów międzynarodowych), 90 (umowy międzynarodowe łączące się z przekazywaniem organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach), 91 (miejsce ratyfikowanych umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym), 95 (ustrojowe funkcje Sejmu i Senatu), 126 (ustrojowe funkcje Prezydenta RP), 133 (kompetencje prezydenta w zakresie polityki zagranicznej), 146 (funkcje i zadania ustrojowe Rady Ministrów, w tym w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej). Podstawa konstytucyjna jest więc ujęta minimalistycznie, ale stanowi stabilny fundament członkostwa w UE. Należy ją ponadto traktować jako centralny element porządku,

do którego włączyć trzeba ustawy zwykłe, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (sprzed wystąpienia kryzysu konstytucyjnego w 2015 r.) oraz praktykę ustrojową.

Konstytucyjne zasady ustroju RP wobec procesu europeizacji

Kształt i specyfika porządku konstytucyjnego danego państwa zależy zarówno od szeroko pojmowanej tradycji konstytucyjnej (obejmującej i pewne zasady ustroju politycznego, ustrój organów państwowych, ale też np. stopień rozwoju gospodarczego), jak też od sytuacji międzynarodowej, zawartych sojuszy politycznych, siły i znaczenia państwa w relacjach z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych oraz – co niezwykle istotne – od inspiracji doktryny obcymi prądami w myśli prawno-politycznej i wykorzystaniu tych inspiracji przez twórców konstytucji. Sądzę, że można np. postawić tezę o żywym zainteresowaniu wielu polskich prawników i politologów włoskim państwem faszystowskim i jego rozwiązaniami ustrojowymi, co znalazło odzwierciedlenie w ustawie konstytucyjnej z 1935 r. (Marszał 2007). Prace nad Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przebiegały wyraźnie w odniesieniu do doktrynalnych inspiracji radzieckiej myśli prawno-politycznej, podobnie zresztą jak w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej (Rybicki 1990).

Konstytucja państwa staje się jednocześnie częścią większego zbioru – „konstytucyjnego społeczeństwa”, odzwierciedlając wartości i zasady właściwe dla wielu ustaw zasadniczych i kreowanych przez nie porządków. W przypadku rozpatrywanego procesu europeizacji, będzie to przede wszystkim demokratyczne państwo prawne jako zasada uznawana za fundament wszystkich konstytucji państw członkowskich UE (Szymanek 2010). W koncepcji demokratycznego państwa prawnego postrzegać należy trzy podstawowe elementy. Po pierwsze, występuje konieczność zorganizowania państwa tak, by wszystkie podmioty w nim funkcjonujące (instytucje władzy publicznej, jednostki, społeczeństwo jako całość) były związane obowiązującym prawem, które wyznacza granice ich działania. Po drugie, legitymacja instytucji władzy państwowej płynąć winna bezpośrednio lub pośrednio od suwerena. I po trzecie, muszą występować środki kontroli władzy przez obywateli, zarówno w aspekcie prawnym (poprzez system instytucji ochrony prawnej), jak i politycznym (weryfikacja działalności władzy poprzez akt wyborczy i inne instytucje demokracji bezpośredniej, choć te ostatnie w niestabilnych momentach politycznych często wykorzystywane są w celach wzmocnienia polityki populistycznej, nie zaś rozwiązywania ważnych kwestii państwowych i społecznych – *vide* referendum ogólnokrajowe z 2023 r.)².

W fundament demokratycznego państwa prawnego wpisywać się będzie zasada legalizmu i jego kontroli. Chodzi tu o wspomniane wyżej związanie instytucji władzy i obywateli obowiązującym prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala i tylko w zakresie prawem przewidzianym. W prawie winna

² Referendum przeprowadzone 15 października 2023 r. wzbudzało liczne kontrowersje zarówno odnośnie terminu jego organizacji (połączenie z wyborami parlamentarnymi), jak i odnośnie sformułowania treści pytań referendalnych.

być zawarta zarówno podstawa działania władzy, jak też zakreślone granice jej działania. „Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za jednoznaczny z zakazem jego działania” (Zubik 2008: s. 51). Jednoznacznie wynika to z przepisu art. 7 konstytucji. Z kolei art. 31 ust. 2 określa zakres działania człowieka: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jednostka – w imię zasady naturalnego prawa do wolności – ma zatem dalej postawione granice swobody działania, niż jest to w przypadku instytucji władzy publicznej. Na straży zasady legalizmu postawione zostały zarówno sądy powszechne (sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne), Sąd Najwyższy (odgrywający rolę przede wszystkim sądu kasacyjnego) i organy ścigania i utrzymania porządku, jak i Trybunał Konstytucyjny (kontrolujący władze w zakresie tworzenia norm prawnych zgodnych z aktami o wyższej mocy, w tym szczególnie z Konstytucją RP czyli *sąd nad prawem*), sądy administracyjne (rozstrzygające spory dotyczące decyzji administracyjnych) oraz ombudsmeni – wyspecjalizowane organy kontrolujące „działanie państwa w obszarze możliwych zagrożeń dla wolności i praw człowieka oraz postulujące podejmowanie działań, które mogą usunąć te naruszenia lub im zapobiec” (Malinowska 2007: s. 57). Ombudsmeni stanowią niezwykle ciekawy przypadek implementacji obcych wzorców ustrojowych o charakterze liberalno-demokratycznym, choć w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich dokonano się to – dość paradoksalnie – jeszcze przed zasadniczym przełomem politycznym i jakiegokolwiek dyskusji o przynależności do zachodniej wspólnoty europejskiej, a zatem w warunkach autorytarnego państwa socjalistycznego. Rzecznik miał być swoistym elementem legitymizującym *ancien regime*, dowodem (stosunkowo „dekoracyjnym”), że w państwie socjalistycznym następuje – w ramach praworządności socjalistycznej, „odnawianej” w warunkach drugiej połowy lat 80. – liberalna zmiana w stosunku do praw i wolności obywatelskich. W rzeczywistości instytucja ta dość istotnie przysłużyła się realnym przemianom w tej dziedzinie, zaś w trzeciej dekadzie XXI wieku w sposób naturalny wpisuje się w kanon wartości europejskiej demokracji konstytucyjnej.

Elementem niezwykle silnie wpisanym w zasadę demokratycznego państwa prawnego, jest zasada konstytucjonalizmu, czyli prymatu konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawa zasadnicza – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – pozostaje najwyższym źródłem prawa również po wstąpieniu Polski do UE, na co już wskazywano wyżej. Należy też podkreślić rolę samego Trybunału Konstytucyjnego w odczytywaniu znaczenia zasady konstytucjonalizmu. W. Sadurski zwraca uwagę, że „klasyczny argument uzasadniający prawowitość sądowej kontroli konstytucyjnej wiąże się z fundamentem samego konstytucjonalizmu: kontrolę tę uznaje się za rozmyślnie wytworzone narzędzie antywiększościowe, tzn. oparty na konstytucji sposób ograniczenia rządów większości sprawowanych przez parlament lub – w niektórych wypadkach – za pomocą mechanizmów demokracji bezpośredniej. Z takiej perspektywy zewnętrzna i pozawiększościowa instytucja jest gwarancją tego, że postępowanie obieralnej władzy mieści się w ramach konstytucyjnych ograniczeń” (Sadurski 2008: s. 57). Sądownictwo konstytucyjne jest zatem zaporą dla procesów

prowadzących do zwyrodnienia demokratycznego państwa prawnego, które określić można mianem demokracji totalnej lub demokracji nieliberalnej (opartej na arbitralnej roli demokratycznie wybranej większości, ze znaczącym przesunięciem na margines praw mniejszości). Jak słusznie zauważa Rafał Głajcar, występuje wówczas specyficzne potraktowanie zwycięstwa wyborczego w demokracji – pojawia się „niebezpieczeństwo traktowania państwa z wszystkimi jego zasobami (także konstytucją) jako własności, którą można dowolnie rozporządzać” (Głajcar 2017: s. 33). Nietrudno zatem skonstatować, że w przypadku podjęcia próby tranzycji w kierunku takiego modelu demokracji, podejmowane są próby osłabienia roli, znaczenia i funkcji sądu konstytucyjnego. Po 2015 r. instytucje UE uznały taką praktykę w Polsce za niezgodną ze standardami europejskiego porządku ustrojowego, sygnalizując powstanie stanu zagrożenia dla praworządności. A zatem „istnieją daleko idące wątpliwości nie tylko co do tego, że mamy do czynienia z niezależnym sądem, ale i w pełni niezawisłymi sędziami” (Jabłoński 2022: s. 26).

Istotą państwa demokratycznego jest zasada suwerenności narodu. Naród jest w tym przypadku kategorią prawno-polityczną, co w sposób jednoznaczny definiuje konstytucyjna preambuła. Zatem wszędzie tam, gdzie konstytucja posługuje się pojęciem narodu jako suwerena, chodzi o podmiot zbiorowy, składający się z osób prawno-politycznie przynależących do państwa polskiego – obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Nie bierze się tu zatem pod uwagę narodu w znaczeniu etnicznym (Chrostowska-Malak 2010: s. 21). Nie czyni się tu również rozróżnienia na obywateli z urodzenia i obywateli, którzy uzyskali przynależność do państwa polskiego tytułem nadania przez Prezydenta RP (naturalizacja). Art. 4 Konstytucji RP stwierdza, iż naród ma władzę pierwotną (najwyższą) i jednocześnie określa formy, w ramach których realizuje się to władztwo. W polskim systemie politycznym występują zarówno formy demokracji pośredniej (reprezentacyjnej), jak i bezpośredniej. Organami państwa o charakterze reprezentacji suwerena są Sejm i Senat, z racji tego, iż zasiadają w nich posłowie i senatorowie, którzy w myśl art. 104 ust. 1 konstytucji (i odpowiednio art. 108), są „przedstawicielami Narodu”. W polskich warunkach ustrojowych obydwie izby parlamentu mają zatem w tej mierze równy status. Natomiast Prezydent RP, pomimo kreacji w wyborach powszechnych i bezpośrednich (tak bardzo już wrosniętych w polską tożsamość ustrojową, o czym świadczy chociażby każdorazowa wysoka frekwencja wyborcza), nie jest reprezentantem narodu, lecz najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem organizacji państwowej. Na poziomie władzy lokalnej, istotny będzie problem organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Trudno tu jednak mówić o organach reprezentacji narodu (określone organy działają na poziomie danej jednostki podziału terytorialnego, a nie całego państwa).

Do głównych mechanizmów demokracji bezpośredniej w Polsce należą referenda (ogólnokrajowe i lokalne) oraz ludowa inicjatywa ustawodawcza, chociaż w tym przypadku należałoby raczej mówić o *quasi-bezpośredniej* formie: inicjatywa ludowa – w przeciwieństwie do referendum – „stoi na początku kreowania wyrazu woli politycznej obywateli państwa” (Grabowska 2005: s. 22). Ostatecznie o kształcie ustawy przesądzi parlament, czyli ogólnonarodowy organ przedstawicielski (na wniosek co najmniej 100 tysięcy obywateli).

Jednym z kamieni węgielnych państwa demokratycznego, jest zasada pluralizmu politycznego. W świetle rozwiązań Konstytucji RP, pluralizm polityczny wiąże się z: 1) wolnością tworzenia i działania partii politycznych, które metodami demokratycznymi wpływają na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1); 2) wolnością tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, zrzeszeń, fundacji i innych podmiotów związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego (art. 12); 3) wolnością prasy i innych środków masowego (społecznego) przekazu. Po 2015 r. niepokój budziły praktyki parlamentarne, które wyraźnie ograniczały możliwości swobodnego funkcjonowania frakcji opozycyjnych, np. poprzez nieuwzględnianie szeregu składanych przez opozycję wniosków, brak odpowiedzi na pytania przedkładane wnioskodawcom w debatach parlamentarnych, bardzo krótkie terminy procedowania projektów ustaw etc. Swoistą i wytłumaczalną granicę dla funkcjonowania pluralizmu politycznego stanowi art. 13 konstytucji, w którym „ustrojodawca w istotny sposób zwęził obszar tolerowanej działalności politycznej, choć uczynił to w sposób mało precyzyjny” (Boć 1998: s. 39). Przepisy art. 13 mają stanowić rodzaj gwarancji dla bezpieczeństwa ustrojowego państwa i odczytywać je należy zarówno z perspektywy potencjalnych dzisiejszych zagrożeń dla panującego ładu konstytucyjnego (totalitarne formy działania, nienawiść rasowa i narodowościowa, przemoc w polityce, tworzenie tajnych struktur), jak i z punktu widzenia doświadczeń z niedawnej przeszłości, o czym wyraźnie mówi konstytucyjna preambuła: „[...] odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej [ojczyzny – przyp. TS] losie [...] wdzięczni naszym przodkom [...] za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami [...] pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie tamane [...]”. Rozwiązania art. 13 być może poddane zostaną pewnej reinterpretacji, biorąc pod uwagę współczesne zagrożenia dla porządku demokracji konstytucyjnej – dostrzegane w istocie w całej UE, a nawet całej przestrzeni demokracji euroatlantyckiej – a polegające na wzroście znaczenia skrajnych, populistycznych ugrupowań (*vide* wynik wyborczy faszyzującej partii Alternatywa dla Niemiec w wyborach do Bundestagu w 2025 r.).

Głównym elementem procesu sprawowania władzy w państwie, są partie polityczne. Są one podstawowym podmiotem uczestniczącym w procesie wyborczym, w tym szczególnie w wyborach do Sejmu, najistotniejszych z punktu widzenia mechanizmów panującego w Polsce gabinetowo-parlamentarnego systemu rządów. Praktyka polityczna Trzeciej Rzeczypospolitej nie odbiega więc od standardów panujących w innych demokracjach europejskich. Polski system partyjny należy do systemów wielopartyjnych, zaś do podstawowych kryteriów, pozwalających na klasyfikację partii politycznych w Polsce, należy zaliczyć: kryterium gospodarczo-społeczne (w tym stopień zaangażowania państwa w procesy gospodarcze); kryterium światopoglądowe, związane z miejscem w państwie i społeczeństwie wartości religijnych, rolą Kościoła, stosunkiem do problemu aborcji i zapłodnienia *in vitro*, mniejszości seksualnych i obyczajowych, związków partnerskich itp.; kryterium stosunku do okresu realnego socjalizmu (o sukcesywnie spadającym znaczeniu); kryterium stosunku do integracji europejskiej, miejsca Polski w UE czy modelu ewolucji Unii.

Podsumowanie

Twórcy polskiego porządku konstytucyjnego, przez który rozumiem zarówno samą ustawę zasadniczą, jak i inne ważne ustrojowo ustawy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz praktykę ustrojową, właściwie pojmowali znaczenie konieczności osadzenia modelu ustrojowego w prawidłach standardów UE, w której członkostwo uznawane było za jeden z najważniejszych elementów polskiej racji stanu. Przyznać należy, że najstarszym elementem tego porządku była ułomna nieraz praktyka ustrojowa, której negatywne wobec procesu europeizacji aspekty ujawniły się szczególnie mocno po 2015 roku. Z punktu widzenia regulacji Konstytucji RP, standardy demokratycznego państwa prawnego – fundamentalnej wartości i zasady w europejskiej wspólnocie – zostały określone właściwie i przez większość czasu obowiązywania konstytucji sprzyjała im przyjazna, prounijna wykładnia. Podobnie jest w przypadku podstaw zabezpieczających efektywne funkcjonowanie państwa w UE. Jednak za prawdziwe trzeba uznać stwierdzenie, że w sytuacji podważania zasad demokracji liberalnej, Konstytucja RP zdaje się tracić swoją zabezpieczającą siłę. Nie wynika to jednak w dużej mierze ze słabości jej rozwiązań, ale z praktyki jej realizowania, czynników natury kultury politycznej i prawnej. Podstawowe znaczenie dla dalszego funkcjonowania polskiej ustawy zasadniczej w „rodzinie konstytucji unijnych” będzie zatem miało powodzenie prób ewentualnych zmian. Ustrojodawca winien się bowiem liczyć z dwoma rodzajami czynników towarzyszących takiej zmianie, czyli czynnikami „wewnętrznymi, oznaczającymi potrzebę akceptacji narodu – suwerena dla tych zmian oraz nienaruszania przyrodzonych wolności i praw jednostki; ponadnarodowymi, związanymi zwłaszcza z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej i w Radzie Europy” (Kuciński 2014: s. 218).

Tomasz Słomka – dr hab., politolog-ustrojznawca, pracownik Katedry Systemów Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe obejmują następujące zagadnienia: konstytucja i konstytucjonalizm, systemy rządów, instytucja głowy państwa, bezpieczeństwo konstytucyjne.

Tomasz Słomka – Ph.D., D.Sc., political scientist, a scholar of political systems. Employee of the Department of Political Systems, Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. His research interests include: constitution and constitutionalism, systems of government, institution of the head of state, constitutional security.

➔ Bibliografia:

- BARCZ Jan (2006), *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- BOĆ Jerzy (ed.), (1998), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław.
- CHROSTOWSKA-MALAK Katarzyna (2010), *Prawo cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

- CHRUŚCIAK Ryszard (2005), *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)*, Warszawa.
- GLAJCAR Rafał (2017), *Konstytucja RP z 1997 roku w procesie konsolidacji demokracji*, „Przegląd Sejmowy”, no. 6 (143).
- GRABOWSKA Sabina (2005), *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów.
- JABŁOŃSKI Mariusz (2022), *Materiałna zmiana treści postanowień Konstytucji RP z perspektywy praworządności działania władz publicznych*, w: Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Materiałne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, Toruń.
- JAKUBOWSKI Wojciech, SŁOMKA Tomasz (2012), *Konstytucyjne organy władzy RP w latach 1989–2011 na tle polskich tradycji ustrojowych XIX i XX wieku*, Warszawa.
- KRUK Maria (2017), *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*, w: R. Chruściak (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa.
- KUCIŃSKI Jerzy (2014), *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa.
- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (1997), Dz. Urz. z 1997 r. nr 78, poz.483.
- MALINOWSKA Izabela (2007), *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa.
- MARSZAŁ Maciej (2007), *Włoski faszyzm w polskiej myśli politycznej i prawnej 1922–1939*, Wrocław.
- PIONTEK Eugeniusz (2009), *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej*, w: J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- RYBICKI Marian (1990), *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Studia Konstytucyjne”, t. 6, Warszawa.
- SADURSKI Wojciech (2007), *Porządek konstytucyjny*, w: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa.
- SADURSKI Wojciech (2008), *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa.
- SADURSKI Wojciech (2024), *Pandemia populistów*, Kraków.
- SZYMANEK Jarosław (2010), *Europeizacja ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Janusz Adamowski, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WYBRANE ORZECZENIA Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2006), „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, tom XXIII, Warszawa.
- ZIÓŁKOWSKI Marek (2011), *Europeizacja konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, w: Katarzyna Kubuj, Jan Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa.
- ZUBIK Marek (red.) (2008), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa.