



**Jerzy Jaskiernia\***

*Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach*

## KULTURA PRAWNA I KULTURA POLITYCZNA W PROCESIE STANOWIENIA I STOSOWANIA KONSTYTUCJI RP

### 1. Uwagi wprowadzające

Dwudziestolecie uchwalenia i obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. niewątpliwie stanowiło sprzyjającą okazję do podejmowania analiz jej genezy, treści i problemów związanych ze stosowaniem ustawy zasadniczej. Wyrazem tego była problematyka 59. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, odbytego w dniach 12–14 czerwca 2017 r. w Kielcach, zorganizowanego przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego<sup>1</sup>. W rozważaniach tych dominuje, co oczywiste, metoda prawno-dogmatyczna. Rzadziej natomiast podnoszone są uwarunkowania uchwalenia i stosowania Konstytucji RP w kontekście kultury prawnej i kultury politycznej zarówno jej twórców, jak i tych, którym przyszło stosować polską ustawę zasadniczą. Sądzę więc, że problematyka ta zasługuje na dostrzeżenie. Może mieć bowiem znaczenie dla zrozumienia współczesnych sporów o kierunki pożądanej ewolucji polskiego systemu konstytucyjnego.

### 2. Znaczenie kultury prawnej i kultury politycznej dla rozważań o konstytucji

Nawet zakładając, że pojęcie kultury prawnej<sup>2</sup>, jak też pojęcie kultury politycznej<sup>3</sup> prowadzi do różnych prób ich definiowania i postrzegania, nie ulega

\* jerzyj@hot.pl

<sup>1</sup> Por. *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.

<sup>2</sup> Zob. R.A. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, wyd. 9, Warszawa 2012, s. 34; K. Karsznicki, *Główne kultury prawne na świecie*, „*Studia Iuridicum Toruniensis*” 2014, t. 15, s. 75; W. Wołpiuk, *Prawo, kultura prawna, zaufanie do prawa*, Wrocław 2016, s. 34; por. *Wzajemne relacje prawa i kultury*, red. E. Średnicka, Kraków 2015.

<sup>3</sup> Zob. J. Garlicki, J. Noga-Bogomilska, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 39; M. Szyszkowska, *Kultura polityczna w epoce globalizacji [w:] Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 558; W. Kawecki, *Vademecum kultury politycznej. Personalistyczna koncepcja polityki*, Warszawa 2015, s. 32.

wątpliwości istnienie związku przyczynowego pomiędzy konstytucją a tymi pojęciami.

Konstytucja, jako najwyższy akt w systemie źródeł prawa, jest bowiem odzwierciedleniem kultury prawnej, jak i kultury politycznej jej twórców. Konstytucja powstaje bowiem w określonym miejscu i czasie<sup>4</sup>. Nie jest więc bez znaczenia to, jaką kulturę prawną (rozumienie prawa, rozumienie „rządów prawa”<sup>5</sup>, rozumienie istoty ustawy zasadniczej, postrzeganie relacji prawa stanowionego i naturalnego, postrzeganie pożądanego języka prawnego w procesie tworzenia konstytucji, postrzeganie generalnego charakteru ustawy zasadniczej, postrzeganie legitymowanych odesłań do ustawodawstwa zwykłego, postrzeganie dopuszczalności klauzul generalnych etc.) reprezentowali ci, którym przyszło stanowić konstytucję (chodzi zarówno o tych, którzy podejmowali formalne decyzje, ale też o tych, którzy formułowali projekty, doradzali w procesie stanowienia konstytucji i w inny sposób faktycznie oddziaływali na kształt ustawy zasadniczej)<sup>6</sup>. Elementem kultury prawnej procesu stanowienia konstytucji jest bowiem również oparcie się na domniemaniu „racjonalnego prawodawcy”<sup>7</sup>, a także aprobata dla fundamentalnych zasad prawnych<sup>8</sup>.

Równie istotna jest również kultura polityczna twórców konstytucji<sup>9</sup>. Chodzi o to, jakie wartości reprezentowali, za jakim systemem aksjologicznym konstytucji optowali i jak prognozowali oddziaływanie instrumentów konstytucyjnych na kształtowanie się systemu politycznego, zarówno w momencie stanowienia konstytucji, jak też w dłuższej perspektywie<sup>10</sup>. Badanie kultury politycznej twórców konstytucji stanowi niewątpliwie istotny obszar analizy systemów politycznych<sup>11</sup>.

Kultura prawna i kultura polityczna mają też znaczenie w procesie stosowania konstytucji. Kultura prawna stosujących konstytucję rzutuje bowiem na to,

<sup>4</sup> Zob. F. Siemiński, *Uchwalanie konstytucji polskich* [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym. Księga pamiątkowa ku czci Aleksandra Patrzałka*, red. K. Działocha („Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo” 1995, nr 247), s. 16.

<sup>5</sup> Zob. B. Nowotarski, *Kultura rządów prawa w młodych demokracjach i jej konstytucyjne (ustrojowe) uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 109.

<sup>6</sup> Zob. W.J. Wołpiuk, *Kultura prawna – wartości jurydyczne i społeczne* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 1, *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014, s. 109.

<sup>7</sup> Zob. S. Wojtczak, *Wpływ konceptu „racjonalnego prawodawcy” na polską kulturę prawną* [w:] *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Pałeckiego*, red. J. Czapka, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 89.

<sup>8</sup> Zob. G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej* [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 223.

<sup>9</sup> Zob. K.B. Janowski, *Kultura polityczna. Podstawowe pojęcia oraz ich znaczenie i użyteczność*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 1, s. 99.

<sup>10</sup> Por. T. Filipiak, *O prestiż kultury politycznej i konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 151.

<sup>11</sup> Zob. A.W. Jabłoński, *Kontynuacja i zmiana kultur politycznych jako problem w analizie systemów demokratycznych* („Acta Universitatis Wratislaviensis. Politologia” 1996, nr 20), s. 96.

w jaki sposób odczytują oni treści zawarte w ustawie zasadniczej. Skoro bowiem konstytucja ma w założeniu charakter generalny, to istotnego znaczenia nabiera jej interpretacja w procesie stosowania. Kultura prawna stosujących konstytucję wiąże się bowiem z gotowością do stosowania, bądź jej brakiem, schematów interpretacji prawniczej – w szczególności tych, które wypracowane są przez naukę prawa konstytucyjnego<sup>12</sup>. Nauka ta, przy szerokim wykorzystaniu doświadczeń prawno-porównawczych, dysponuje bowiem bogatym źródłem wiedzy w kwestii interpretowania tak zasadniczych pojęć konstytucyjnych, jak: „podział władzy”, „pluralizm”, „wolne wybory”, „niezależność sądów”, „formalne gwarancje praworządności”; „międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka”.

Kultura polityczna stosujących konstytucję z kolei jest ściśle związana z tym, czy postrzegają oni ustawę zasadniczą jako legitymowanego regulatora stosunków społecznych<sup>13</sup> oraz czy budują w społeczeństwie jej autorytet jako wartości cenionej w procesie budowy pomyślności państwa<sup>14</sup>. Rzutuje to bowiem na to, jak społeczeństwo postrzega konstytucję i traktuje jej stabilność w kategoriach wartości istotnych dla pomyślności państwa i społeczeństwa<sup>15</sup>. W tym kontekście mówi się o funkcji wychowawczej konstytucji<sup>16</sup>.

Konstytucja jest tym bardziej stabilna, im bardziej społeczeństwo postrzega jej znaczenie i wartość. Gdyby nawiązać do przykładu Stanów Zjednoczonych, to można mówić o swoistym kulcie Konstytucji, a także o ogromnym szacunku dla jej twórców – Ojców Założycieli (Founding Fathers)<sup>17</sup>. Cały proces wychowawczy w szkołach i uczelniach oparty jest na budowaniu szacunku dla Konstytucji Stanów Zjednoczonych i eksponowania roli, jaką odegrała ona w rozwoju amerykańskiej państwowości. Choć rozważane są w doktrynie różne propozycje zmiany konstytucji, to jednak nie prowadzi to po podważeniu postrzegania jej przez społeczeństwo jako wartości szczególnie cennej dla narodu amerykańskiego i państwowości amerykańskiej.

Można też tu przytoczyć przykład ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Nie ulega wątpliwości, że dokument ten został narzucony Republice Federalnej Niemiec przez mocarstwa okupacyjne, by zapewnić demokratyczny

<sup>12</sup> Zob. J. Broda, W. Pluskiewicz, *Transformacja wartości społecznych i kultury politycznej w okresie przejścia do demokracji – przykład Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Nauki Społeczne” 1993, nr 68, s. 91.

<sup>13</sup> Zob. K.B. Janowski, *Kultura polityczna Polaków w procesie przeobrażeń. Próba analizy teoriopolitycznej [w:] W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996, s. 79.

<sup>14</sup> Zob. D. Przystek, *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego w XX wieku [w:] Państwo i kultura polityczna – doświadczenia polskie XX wieku. Studia i rozprawy*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Pułtusk 2008, s. 405.

<sup>15</sup> Zob. W. Jednaka, *Kultura polityczna społeczeństwa Polski współczesnej* („Acta Universitatis Wratislaviensis. Politologia” 1996, nr 20), s. 113.

<sup>16</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Funkcja wychowawcza konstytucji [w:] Społeczeństwo – rodzina – wychowanie. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Henryka Bednarskiego*, red. J. Sztumski, Ryki 2004, s. 149.

<sup>17</sup> Zob. C. Berkin, *Doniosłe rozstrzygnięcie. Tworzenie amerykańskiej konstytucji*, Warszawa 2005, s. 43.

kształt ustrojowy Niemiec i stworzyć barierę powrotu do rządów autorytarnych. Ponadto, gdy go uchwalano, celowo sięgnięto po termin „ustawa zasadnicza” a nie „konstytucja”, aby podkreślić przejściowy charakter tego dokumentu, do czasu zjednoczenia Niemiec, z czym wiązałyby się perspektywa uchwalenia konstytucji Niemiec<sup>18</sup>. Pomimo tych historycznych uwarunkowań, wokół ustawy zasadniczej RFP zbudowano – w procesie wychowawczym – atmosferę szacunku, a w społeczeństwie RFN utrwaliło się przekonanie, że ustawa zasadnicza RFN przyczyniła się do prosperity tego państwa po II wojnie światowej i umożliwiła realizację celów narodowych. Związkowy Trybunał Konstytucyjny, strzegący zgodności ustaw z Konstytucją, doprowadził przy tym do tak elastycznej interpretacji ustawy zasadniczej RFN, że mogła się ona przystosować do zmieniającego się otoczenia społeczno-ekonomicznego i politycznego<sup>19</sup>.

Kultura polityczna i kultura prawna, ukierunkowane na aprobatę konstytucji i traktowanie jej w kategoriach „wartości narodowej”, mają więc istotne znaczenie dla jej stabilności konstytucji. Gdy bowiem takiej aprobaty brak, a obowiązywanie konstytucji nie jest traktowane w kategoriach szczególnie pożądanej wartości, powstaje klimat przyzwolenia na zmianę konstytucji, a czynnikiem stabilizującym staje się jedynie wymóg spełnienia formalnych wymogów dla osiągnięcia tego celu, związany z zapewnieniem „większości konstytucyjnej”.

Istotnym wyzwaniem jest to, że na efektywność konstytucji jako ustawy zasadniczej należy patrzeć w układzie dynamicznym. Trzeba więc uwzględnić uwarunkowania jej powstania (gdzie mogą już tkwić przesłanki jej ograniczonej efektywności, jeśli stopień obywatelskiej aprobaty dla niej był ograniczony), moment uchwalenia (obejmujący adekwatność rozwiązań ustawy zasadniczej dla aksjologii reprezentowanej przez jej twórców), jak też okres jej stosowania – w miarę upływu lat może bowiem dać o sobie czynnik podważenia legitymizacji konstytucji, jeśli okazałoby się, że nastąpiła zasadnicza zmiana preferencji wyborczej społeczeństwa w stosunku do tego układu sił w parlamencie (konstytuancie), który miał miejsce w momencie uchwalania ustawy zasadniczej. Na wszystkich tych etapach mogą dawać znać różnice w faktycznym wymiarze kultury prawnej i kultury politycznej, dominującej wśród twórców, jak i stosujących ustawę zasadniczą

Efektywność konstytucji jest ponadto poddawana testowi w miarę pojawiania się nowych wyzwań, zarówno globalnych, jak i regionalnych, a także nowych uwarunkowań wewnętrznych. Pewnym antidotum jest możliwość reinterpretacji konstytucji, np. w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Taka metoda nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, które tu powstają.

<sup>18</sup> Zob. P. Sarnecki, *W sześćdziesięciolecie ustawy zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 11.

<sup>19</sup> Zob. D.P. Kommers, R.A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham 2012, s. 43.

### 3. Kultura prawna i kultura polityczna w procesie stanowienia Konstytucji RP

Gdyby spojrzeć na przemiany konstytucyjne w Polsce po 1989 r., to nie ulega wątpliwości, że należy dostrzegać istotne znaczenie dla nich zarówno kultury prawnej, jak i kultury politycznej tych, którzy ją stanowili, jak i tych, którzy ją stosowali.

Polska weszła w fazę radykalnych przekształceń ustrojowych w bardzo złożonych okolicznościach<sup>20</sup>. Z jednej strony miała do dyspozycji znaczący dorobek polskiej nauki prawa konstytucyjnego, nagromadzony w okresie PRL-u, zwłaszcza w zakresie analiz demokratycznych systemów ustrojowych (m.in. systemów: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec). Szereg istotnych reform ustrojowych zapoczątkowanych zostało w schyłkowej fazie PRL, a obejmowały one m.in. utworzenie sądownictwa administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucje te uzyskały istotny impuls po 1989 r., w warunkach oparcia systemu ustrojowego na zasadach pluralizmu i podziału władzy. W Polsce nie było więc istotnych barier kulturowopravných i kulturowopolitycznych, jak np. w większości państwa byłego Związku Radzieckiego<sup>21</sup>, dla kreowania systemu politycznego opartego na rozwiązaniach wypracowanych w stabilnych demokracjach.

Z drugiej strony należy uwzględnić, że okres PRL-u nie sprzyjał angażowaniu szerszych kręgów społecznych do myślenia konstytucyjnego czy tym bardziej do kreatywności w zakresie poszukiwania optymalnych rozwiązań konstytucyjnych. Gdy powstały więc po 1989 r. możliwości do formułowania propozycji również w zakresie rozwiązań konstytucyjnych, owocowało to wysuwaniem licznych projektów ustawy zasadniczej, zarówno w okresie Sejmu kontraktowego, jak też Sejmów: I i II kadencji. Spowodowało to zderzenie dwu kultur prawnych: kultury prawnej specjalistów prawa konstytucyjnego, poruszających się w kręgu schematów wypracowanych przez naukę prawa konstytucyjnego (również z uwzględnieniem rozwiązań prawnoporównawczych), uwzględniających dość jednoznaczne rozumienie znaczenia poszczególnych instytucji prawnych – z jednej strony, a z drugiej strony kultury prawnej osób i środowisk, dla których ustalenia nauki prawa konstytucyjnego nie miały większego znaczenia, a ich percepcja oczekiwanych rozwiązań konstytucyjnych wiązała się z dążeniem do osiągnięcia pewnych wartości ustrojowych, bez rozeznania jednak, jak będą sprzyjały ich realizacji projektowane instytucje ustrojowe.

W pracach konstytucyjnych 1989–1997 nastąpiło więc zmodyfikowanie dotychczasowego sposobu prac nad konstytucją w tym rozumieniu, że nie mogły

<sup>20</sup> Zob. R. Mojak, *Proces tworzenia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce w latach 1989–1997*. (Geneza, przesłanki oraz uwarunkowania społeczno-polityczne przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.) [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 66.

<sup>21</sup> Zob. J. Elster, *Tworzenie konstytucji w Europie Środkowej, czyli przebudowa łodzi na pełnym morzu*, Warszawa 1994, s. 29.

być one już postrzegane jako problem aktywności specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, a dał o sobie wymiar ludowy, wnoszący do procesu stanowienia konstytucji nowe spojrzenia i wyzwania<sup>22</sup>. Wymiaru tego nie sposób było zlekceważyć z powodu przyjęcia, że konstytucja, wypracowana przez Zgromadzenie Narodowe, ma być poddana referendum zatwierdzającemu. Można było więc przewidzieć, że stanie się ona przedmiotem sporu politycznego, w którym uczestniczyć będą osoby i środowiska, nie posiadające istotnej wiedzy z obszaru prawa konstytucyjnego. Oczywistym więc było, że o kształcie Konstytucji RP zadecyduje krąg osób, który może charakteryzować się zróżnicowaną kulturą prawną i polityczną. W sposób istotny rzutowało to na tok prac nad uchwaleniem konstytucji i jej zatwierdzeniem w referendum.

Istotne zagadnienia z obszaru kultury prawnej i kultury politycznej dotyczą już genezy Konstytucji RP<sup>23</sup>. Zgromadzenie Narodowe, które dokonało uchwalenia Konstytucji w dniu 2 kwietnia 1997 r., nie charakteryzowało się pełną reprezentatywnością polityczną, gdyż prawie 35% prawicowego elektoratu nie znalazło odzwierciedlenia w składzie Sejmu wskutek nie przekroczenia przez szereg partii prawicowych wprowadzonego wówczas progu 5%<sup>24</sup>. Stawiano wówczas pytanie, czy tak wyłonione Zgromadzenie Narodowe ma mandat moralno-polityczny do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej<sup>25</sup>. W pracach Zgromadzenia Narodowego i wyłonionej przez nie Komisji Konstytucyjnej podjęto wówczas szereg działań mających na celu osłabienie tej ograniczonej reprezentatywności (m.in. dopuszczenie do rozpatrywania projektów konstytucji, zgłoszonych przez siły polityczne, które nie uzyskały miejsca w Sejmie II kadencji, popuszczenie do prac przedstawicieli Konferencji Episkopatu i przedstawicieli innych kościołów)<sup>26</sup>, ale nie przyniosły one efektu w postaci osiągnięcia zgody ponad podziałami w kwestii kształtu nowej konstytucji. Wręcz przeciwnie, starano się eksponować projekt NSZZ „Solidarność” (tzw. projekt obywatelski), jako alternatywny dla projektu wypracowanego przez Zgromadzenie Narodowe i dążono do poddania go referendum, co byłoby jednak sprzeczne z ustawą konstytucyjną o trybie uchwalenia konstytucji<sup>27</sup>. Wskazywano, że w wyniku tych zmian „nastąpiło

<sup>22</sup> Zob. E. Popławska, *Wpływ obywateli na tworzenie konstytucji. Kilka refleksji na podstawie polskich doświadczeń* [w:] *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Wandy Stojanowskiej*, red. M. Kosek, J. Słyk, Warszawa 2008, s. 373.

<sup>23</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997–2007* [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pułtusk 2008, s. 173.

<sup>24</sup> Zob. J.J. Wiatr, *Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa*, Warszawa 1993, s. 23.

<sup>25</sup> Zob. J. Zakrzewska, *Glosa do uchwalenia konstytucji* [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi, „Studia Iuridica” 1995, t. 28, s. 223*; N. Kraśko, *Spór o dziedzictwo PRL w III Rzeczypospolitej* [w:] *Historia – idee – polityka. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 144.

<sup>26</sup> Zob. A. Kwaśniewski, *Przenówienie z 28 kwietnia 2017 otwierające konferencję „Konstytucja RP – dwadzieścia lat doświadczeń”*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 3, s. 7.

<sup>27</sup> Zob. ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia

upolitycznienie procesu uchwalania konstytucji” i w „efekcie konstytucja stała się jeszcze bardziej podatna na konflikty polityczne i polityzację ze względu na to, że stała się procesem publicznym”<sup>28</sup>.

Pomimo, że w trakcie prac nad Konstytucją w Zgromadzeniu Narodowym w latach 1993–1997 udało się osiągnąć jedynie „kompromis wewnętrzny” (tzw. łuk konstytucyjny obejmował: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unię Pracy i Unię Wolności)<sup>29</sup>, a nie udało się osiągnąć „kompromisu zewnętrznego”<sup>30</sup>, a w momencie aprobaty Konstytucji RP w drodze referendum Naród był wyraźnie podzielony<sup>31</sup>, to jednak okazało się, że część sporów i krytycznych ocen miała charakter bardziej taktyczno-polityczny niż merytoryczny.

Tekst Konstytucji zawiera liczne przykłady rozwiązań, niosące konsekwencje osiągniętych kompromisów<sup>32</sup>, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych<sup>33</sup>. Podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia konstytucyjnego był jednak „kompromis wewnętrzny”, uzgodniony w ramach koalicji konstytucyjnej. Nie oznacza to jednak, że ustawa zasadnicza RP nie niesie elementów „kompromisu zewnętrznego”<sup>34</sup>. Czynnikiem ten pojawił się – jak to widać było w przepisach dotyczących m.in. kwestii ochrony życia czy też uprawnień rodzicielskich – w niektórych rozwiązaniach konstytucyjnych, w nawiązaniu zwłaszcza do postulatów Kościoła katolickiego<sup>35</sup>. Zawarta w art. 1 Konstytucji koncepcja państwa „jako dobra wspólnego wszystkich obywateli”<sup>36</sup>, obok zasady pomocniczości, autonomii Kościoła, ochrony życia ludzkiego, obok ochrony rodziny, określane są jako „składniki konstytucji o proveniencji chrześcijańsko-demokratycznej”, a ich uwzględnienie ma wskazywać, że konstytucja jest „owocem procesu poszukiwania kompromisu

23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 61, poz. 251); por. R. Chruściak, *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 66.

<sup>28</sup> W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej* [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 95.

<sup>29</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego* [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 69. Por. S.J. Pastuszka, *Konstytucyjne spory w drodze do demokracji*, „Przegląd Humanistyczny” 2002, nr 5, s. 144.

<sup>30</sup> W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007, s. 130

<sup>31</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Spoleczna percepcja Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 91.

<sup>32</sup> Zob. S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 45.

<sup>33</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 249.

<sup>34</sup> S.J. Pastuszka: *Konstytucyjne spory w drodze do demokracji*, „Przegląd Humanistyczny” 2002, nr 2, s. 144.

<sup>35</sup> Zob. P. Borecki, *Kompromis końca wieku: klauzule wyznaniowe w Konstytucji z 1997 r.*, „Res Humana” 2007, nr 2, s. 12.

<sup>36</sup> Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 190.

obywatelskiego”<sup>37</sup>. Element „dobra wspólnego wszystkich obywateli” nawiązuje do dorobku myśli chrześcijańskiej, a element demokratycznego państwa prawnego (liberalizm) urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (so-cjaldemokracja) – do innych systemów aksjologicznych<sup>38</sup>.

Powyższe argumenty wskazują na to, że pojęcie „kompromisu politycznego” w odniesieniu do uchwalonej Konstytucji musi uwzględniać realistyczny obraz zachowań sił politycznych, aktywnych w procesie przygotowywania i uchwalania Konstytucji. Idea K. Kwaśniewskiego tworzenia „konstytucji obywatelskiego kompromisu”, co niewątpliwie rozpatrywać należy w kategoriach reprezentowanej przez tego polityka kultury politycznej, zderzyła się więc w praktyce z realiami walki politycznej, od której nie był wolny proces tworzenia ustawy zasadniczej. Z tego punktu widzenia zbyt daleko idący wydaje się pogląd Waldemara Tomaszewskiego, że „oprócz kompromisu, który był wewnętrzną sprawą koalicji konstytucyjnej, zaistniał kompromis zewnętrzny, jak również prezydencki i religijny. Kompromis ten objawił się akceptacją szeregu żądań”<sup>39</sup>. Choć ustępstwa były niewątpliwie motywowane chęcią osiągnięcia kompromisu<sup>40</sup>, to jednak do kompromisu zewnętrznego (w rozumieniu porozumienia co do treści ustawy zasadniczej z siłami skupionymi wokół projektu obywatelskiego i z przedstawicielami Kościoła katolickiego, którzy zresztą w ogóle nie uważali się stroną w tym postępowaniu) nie doszło. Siły spoza koalicji konstytucyjnej wywierały oczywiście wpływ na treść projektu konstytucyjnego, niejednokrotnie skuteczny, ale nigdy nie doprowadziło to do uznania dzieła konstytucyjnego za uzgodnione.

Dało to o sobie znać w referendum konstytucyjnym, gdzie podział – zarysowany już w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – był widoczny zarówno w kampanii referendalnej, jak i w wynikach referendum, odbytego w dniu 25 maja 1997 r.<sup>41</sup>. Na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” odpowiedzi „Tak” udzieliło 6 396 641 głosujących, czyli o 328 072 więcej od wymaganego minimum. Przeciwno nowej konstytucji

<sup>37</sup> W. Jakubowski, *Założenia aksjologiczne nowej konstytucji – postulaty katolickie* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 364.

<sup>38</sup> Zob. K. Jajecznik, *Konstytucja RP z 1997 roku na tle dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1, s. 46.

<sup>39</sup> W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1, s. 79.

<sup>40</sup> Zob. S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego: Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 26.

<sup>41</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Kulturowo-polityczne aspekty przesądzenia w drodze referendum konstytucyjnego o przyjęciu ustawy zasadniczej* [w:] *Państwo – wieś – kultura. Studia politologiczne, historyczne i kulturoznawcze. Tom dedykowany Profesorowi Stefanowi Józefowi Pastuszce*, red. J. Szejnabis-Zdyb, R. Turkowski, Warszawa–Kielce 2011, s. 161.



głosowały 5 5700 493 osoby<sup>42</sup>. Sąd Najwyższy, po rozpatrzeniu 433 protestów<sup>43</sup>, stwierdził uchwałą podjętą w dniu 17 lipca 1997 r. ważność referendum konstytucyjnego. Rzutowało to niewątpliwie na percepcję konstytucji i stało się jedną z przesłanek dążenia do jej nowelizacji, a nawet zmiany<sup>44</sup>. Choć więc w pracach konstytucyjnych dążono do kompromisu, to jednak nie udało się go w pełni osiągnąć, choć – w ocenie twórców konstytucji – uzyskany kompromis zasługuje na miano „rozsądnego”<sup>45</sup>.

Na współczesną percepcję ustawy zasadniczej rzutują więc, obok sporów towarzyszących zawartych w niej rozwiązaniom, zarówno uwarunkowania polityczne jej powstawania, ale także zmiany w postawach politycznych społeczeństwa polskiego, oznaczające przesunięcie się poglądów na prawo, a więc w innym kierunku niż ten, który preferowały siły polityczne, które stworzyły koalicję konstytucyjną i wywarły największy wpływ na jej treść polskiej ustawy zasadniczej. „Kompromis pozytywny”, o którym pisał P. Sarnecki, a który miał stać się podstawą uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, okazał się odzwierciedlać co prawda pewne generalne tendencje konstytucyjne, ukształtowane po 1989 r. i gotowość ich utrwalenia w nowej ustawie zasadniczej, ale w miarę upływu lat elementy fascynacji kierunkiem demokratycznych przemian zaczęły schodzić na dalszy plan, a górę zaczął brać istotny spór w kwestii szczegółowych treści podstawowych zasad ustrojowych. Przebieg prac nad konstytucją, a także referendum zatwierdzającego pokazał, że ten „kompromis pozytywny” odzwierciedlał w wymiarze politycznym – w chwili uchwalania Konstytucji RP – jedynie koalicję konstytucyjną, zbudowaną przez SLD, PSL, UP i UW. W miarę jednak, jak wpływy polityczne tych podmiotów zaczęły w społeczeństwie słabnąć, erozji musiało ulegać znaczenie tego kompromisu politycznego i jego społeczna percepcja.

#### 4. Kultura prawna i kultura polityczna w procesie stosowania Konstytucji RP

Kulturę prawną i kulturę polityczną w procesie stosowania Konstytucji RP można analizować na czterech etapach: 1) lata 1997–2005; 2) lata 2005–2007; 3) lata 2007–2015; 4) okres po 2015 r.

Okres pierwszy (1997–2005), gdy przy władzy utrzymywały się siły, które współtworzyły konstytucję (Unia Wolności 1997–2000; Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy, Polskie Stronnictwo Ludowe 2001–2005) charakteryzował

<sup>42</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wynikach referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25 maja 1997 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 476). Skorygowanie nastąpiło po unieważnieniu głosowania – w następstwie protestów wyborczych – w trzech obwodach głosowania

<sup>43</sup> Merytorycznemu badaniu poddano 167 protestów, z czego 64 protesty uznano za zasadne.

<sup>44</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997–2007* [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pultusk 2008, s. 179; tenże, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP* [w:] *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>45</sup> A. Kwaśniewski, *Konstytucja roztrzonego kompromisu*, „Res Humana” 2007, nr 2, s. 7.

się generalnie aprobatą dla polskiej ustawy zasadniczej. Kultura prawna i kultura polityczna tych sił generalnie współbrzmiała bowiem z aksjologią i filozofią Konstytucji RP. Choć sformułowane były, zwłaszcza w środowiskach naukowych, a także w środowiskach politycznych, propozycje w zmian w konstytucji, nie przybierały one, w wymiarze kulturowoprawnym i kulturowopolitycznym, próby jej poważania, ale jedynie wiązały się z szukaniem sposobów jej doskonalenia.

Okres drugi (2005–2007), po zwycięstwie PiS-u w wyborach parlamentarnych i prezydenckich 2005 r., wiązał się z podważeniem aksjologii i Konstytucji RP jako „Konstytucji III RP” i pojawieniem dążeń do ustanowienia „IV RP”, czego logicznym wyrazem miało być przyjęcie nowej konstytucji. Celu tego nie udało się zrealizować w związku z porażką PiS-u w wyborach parlamentarnych 2007 r.<sup>46</sup> Okres ten był jednak sygnałem, że w obszarze kultury prawnej i kultury politycznej następują istotne przekształcenia, które mogą rzutować na percepcję konstytucji w przyszłości.

Okres trzeci (2007–2015), w związku z dojściem do władzy koalicji: Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe, wiązał się z obniżeniem „temperatury konstytucyjnej” i dezaktualizacją szansy na skuteczne zakwestionowanie III RP. Napięcia konstytucyjne w latach 1997–2000, w okresie koabitacji prezydenta Lecha Kaczyńskiego (związane z PiS) i premiera Donalda Tuska, związane z podejmowanymi przez PO próbami osłabienia weta zawieszającego prezydenta, ustały po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego i wyborze na to stanowisko prezydenta Bronisława Komorowskiego, związanego z PO. Generalnie więc typ kultury politycznej i prawnej rządzących sprzyjał realizacji aksjologii i filozofii, na których oparta jest Konstytucja RP.

Okres czwarty (od 2015 r.) wiąże się z konsekwencjami zwycięstwa w wyborach prezydenckich związanego z PiS Andrzeja Dudy oraz uzyskaniem bezwzględnej większości w obu izbach parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość. Nie ulega wątpliwości, że kontekst społeczny i polityczny, w którym realizowana jest Konstytucja RP, uległ zasadniczej zmianie<sup>47</sup>. Mamy do czynienia z sytuacją, gdy nie stwierdzono formalnie braku przydatności Konstytucji RP, a z inspiracją „partii sprawujących władzę państwową w Polsce, które zaczęły przejawiać interes zmianą dotychczasowej ustawy zasadniczej”<sup>48</sup>. Gdyby konstytucja była przyjmowana w dniu dzisiejszym, należy się liczyć z tym, że nastąpiłoby przesunięcie jej funkcji politycznej (aksjologicznej) od opcji centro-lewicowej w kierunku opcji centro-prawicowej. Ponieważ żadna siła polityczna nie dysponuje jednak dzisiaj większością konstytucyjną 2/3 głosów w Sejmie, niezbędne

<sup>46</sup> Por. J. Szymanek, *Recepcja konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, s. 35.

<sup>47</sup> Por. J. Jaskiernia, *Funkcja prawna i funkcja polityczna (aksjologiczna) Konstytucji RP a nowe zjawiska w polskiej przestrzeni publicznej – czy mamy do czynienia z powstaniem „momentu konstytucyjnego”? [w:] Aktualne problemy Konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017.

<sup>48</sup> W.J. Wołpiuk, *O problemach zmiany konstytucji. Artykuł recenzyjny*, „Państwo Prawne” 2017, nr 1, s. 73.

byłoby budowanie koalicji konstytucyjnej, a w konsekwencji – przyjmowanie kompromisowych rozwiązań.

Doświadczenia praktyki ustrojowej lat 2015–2018 przyniosły poważny dylemat związany z realizacją wartości w postaci „stabilności konstytucji”. Jest on związany z zagadnieniem kultury prawnej elit, mających zasadniczy wpływ na proces realizacji ustawy zasadniczej. Postawiły bowiem na porządku dziennym dylemat, czy pewne zmiany ustrojowe, zwłaszcza w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądownictwa powszechnego nie mogą być zakwalifikowane jako próby zmiany ustroju państwa bez formalnej zmiany ustawy zasadniczej. Wiązało się to m.in. z problematyką zasady domniemania konstytucyjności ustaw. Zasada ta, skądinąd oczywista dla zapewnienia pewności prawnej w państwie, ujawniła swój potencjał negatywny. Ustrojodawca nie przewidział bowiem sytuacji, że może dojść do uchwalenia ustawy ewidentnie niekonstytucyjnej, wkraczającej w materie zastrzeżone dla ustawy zasadniczej, która mimo to cieszy się domniemaniem konstytucyjności i wywołuje natychmiast po jej wejściu w życie skutki ustrojowe<sup>49</sup>.

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

Pojawił się problem, czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie Konstytucji, z pominięciem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>50</sup>. Powstał również problem, czy Trybunał Konstytucyjny, zdominowany przez polityczną siłę rządzącą, może spełnić swą założoną ustrojową funkcję „hamowania ustawodawcy”. Logika funkcjonowania tego organu wiązała się bowiem z tym, że kadencje sędziów TK, wybieranych na 9 lat, powodują, że z reguły siły polityczne, które doprowadziły do ich wyboru, odchodzą od władzy, a w ten sposób zapew-

<sup>49</sup> Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 44.

<sup>50</sup> Zob. B. Banaszak, *Opinia prawna: czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym?*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3, s. 79.

niona jest pewna równowaga polityczna w tym organie. Tworzy to gwarancję niezależności w stosunku do działań tych, którzy pozostają przy władzy.

Tytułem przykładu można wskazać na kwestię, czy prawo do wydawania Dziennika Ustaw daje premierowi uprawnienie do kontroli legalności wyroków Trybunału Konstytucyjnego przed ich ogłoszeniem. Wydawanie Dziennika Ustaw wydawało się, w toku prac konstytucyjnych, bo to wiązało się z kulturą prawną reprezentowaną przez twórców konstytucji, czynnością *sensu stricto* techniczną i nie uwzględniano scenariusza, że może się to stać przedmiotem sporów na linii: prezydent – rząd – Trybunał Konstytucyjny.

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

W obu wypadkach Konstytucja RP nie zawiera szczegółowych dyspozycji prawnych, bo najprawdopodobniej, w obliczu dominującej kultury prawnej, w ocenie ustrojodawcy nie były one potrzebne, gdyż kwestie te – według dorobku nauki prawa konstytucyjnego i uprzedniej praktyki ustrojowej – nie wzbudzały wątpliwości.

Z punktu widzenia teorii prawa konstytucyjnego powstaje w związku z tym istotny problem: jaki poziom szczegółowości uregulowań konstytucyjnych jest uzasadniony, by nie dochodziło do sytuacji konfliktowych? Czy ustrojodawca może poprzestać na generalnych ujęciach, wystarczających z punktu widzenia ich odczytania przez znawców prawa konstytucyjnego i mieszczących się w dominującej konstytucyjnej kulturze politycznej, czy też powinien zakładać, że stosowanie konstytucji może uwzględniać takie jej odczytanie, które unaocznia utrzymywanie się tu luk regulacyjnych, tworzących zarzewie sporów konstytucyjnych m.in. w kwestii zakresu kompetencji organu państwowego i odpowiedzialności organu państwa za naruszenie konstytucji?<sup>51</sup>

Doświadczenia praktyki ustrojowej po 2015 r. wydają się wskazywać, że jeśli *in statu nascendi* Konstytucji RP główna troska w tym zakresie dotyczyła tego, by ustawa zasadnicza „nie była przegadana”, to sytuacja dominacji jednego ugrupowania na parlamentarnej scenie politycznej na porządku dziennym postawiła

<sup>51</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Normalność czy kryzys – przesłanki aksjologiczne oceny funkcjonalności systemu politycznego RP* [w:] *Normalność czy kryzys: jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym*, red. J. Oniszczyk, Warszawa 2010, s. 187.

problem, że w licznych miejscach Konstytucji zabrakło jednoznacznego doprecyzowania konstrukcji prawnych w taki sposób, by stosowanie ustawy zasadniczej nie prowadziło do istotnych sporów politycznych, osłabiających niewątpliwie funkcję prawną konstytucji.

Powstaje pytanie, czy kryzys demokracji liberalnej znalazł wyraz w zmianach dotyczących władzy sądowniczej, podejmowanych w Polsce od objęcia władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r.?

Co prawda preambuła konstytucyjna nakazuje większości parlamentarnej oszczędnie korzystać z matematycznej przewagi i nie marginalizować całkowicie mniejszości, ale bieżąca praktyka – jak zauważyła Ewa Łętowska – wydaje się być zgoła odmienna. Z nieufnością traktuje się organy i mechanizmy konstytucyjne „niezależne” (zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny i sądownictwo). Polityczne hasło „woli suwerena” uznaje się przy tym za wystarczające, aby legitymizować monopartyjną większość parlamentarną. Tym samym „wołą suwerena” unieważnia się legitymizację prawa opartą o inne zasady konstytucyjne, np. o konstytucyjną zasadę subsydiarności, *checks and balance*, niezależność pewnych ciał i organów od egzekutywy czy działania w interesie wspólnym o bardziej pluralistycznym mianowniku. Zwycięstwo wyborcze i ukształtowanie bezwzględnej większości parlamentarną oznacza bowiem (nawet na szczeblu parlamentu) brak skłonności nie tylko do kompromisu, ale wręcz do dyskusowania z opozycją<sup>52</sup>.

U podstaw sporu leży zmiana sądowa, a zatem zmiana dokonana w trybie odpowiedniej, profilowanej i właśnie zmienionej wykładni sądowej (dokonywanej w przeważającej mierze przez sądy konstytucyjne)<sup>53</sup>. Zmiana ta jest, w jakimś sensie, zmianą mieszczącą się pośrodku dwóch przeciwstawnych form zmiany, czyli zmiany legislacyjnej i zmiany praktycznej. Jeśli bowiem nadamy działaniom sądów konstytucyjnych cechy działań co najmniej *quasi* legislacyjnych<sup>54</sup>, a zarazem uznamy ich w głównej mierze praktyczny wymiar (oraz to, że one same nie muszą być wcale stałe, wszak linia orzecznicza sądów nie jest niezmienna, a tym bardziej nieomylna) to okaże się, że sądowy typ (a może nawet i tryb) zmiany konstytucji zajmuje miejsce pośrodku swoistego *continuum*, wyznaczanego przez bieguny zmiany legislacyjnej oraz zmiany faktycznej, a swoimi skutkami oddziałuje zarówno na pierwszy, jak i drugi rodzaj zmian. Zmiany jakie są udziałem orzecznictwa sądów (tzw. zamiany sądowe) są, w takim samym stopniu jak i pozostałe formy zmiany konstytucji zmianami w dużej mierze politycznymi. Spory o ontologię interpretacji konstytucji i to czy weźmie w nich górę oryginalizm,

<sup>52</sup> Zob. E. Łętowska, *Państwo prawa na peryferiach Europy. O transformacji w Polsce w latach 1988–2016*, s. 11, <http://www.publicseminar.org/wp-content/uploads/2017/07/Ewa-Letowska-wroclaw-address-in-PL.pdf> [dostęp: 13.9.2017].

<sup>53</sup> Por. L. Garlicki, *Nowe zjawiska w kontroli konstytucyjności ustaw (przyczynek do dyskusji nad legitymacją sądownictwa konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 93 i nn.

<sup>54</sup> Por. J. Irzciński, *Prawotwórcza funkcja sądów* [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012, s. 254 i nn.

tekstualizm, funkcjonalizm czy progresywizm pokazują dowodnie, że sądy konstytucyjne są podmiotami jak najbardziej politycznymi, gdyż cały proces egzekucji konstytucji, jaki jest ich udziałem, jak również implementacji konstytucji i odnoszonego do niej orzecznictwa jest procesem ze wszech miar politycznym i innym być nie może<sup>55</sup>.

Istotny kontekst toczącego się sporu dotyczy tzw. *judicial review*, a więc wykorzystanie przez sądy orzekania w konkretnych sprawach jako okazji do oceny konstytucyjności stosowanych ustaw. Ten model zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności prowadzi (jak w Stanach Zjednoczonych<sup>56</sup>) prowadzi do uniknięcia stosowania przepisu ustawy, który sąd uważa za niekonstytucyjny. W Polsce większość autorów wypowiadała się przeciw takiej możliwości. Zalecali oni w takiej sytuacji sądom zwrócenie się z pytaniem do Trybunału, aby ten załatwił sprawę w skali globalnej i bez ryzyka powstania lokalnej, rozbieżnej praktyki, natomiast nikt nie kwestionował natomiast nigdy odmowy stosowania przez sądy niekonstytucyjnych aktów niższych niż ustaw. Takie stanowisko gwarantujące szerszy monopol kontrolny Trybunału Konstytucyjnego lansował też sam Trybunał. Sąd Najwyższy to stanowisko zaakceptował, choć z pewnym ociąganiem, a Naczelny Sąd Administracyjny dopuszczał odmowę stosowania normy, gdy niekonstytucyjność danej normy ma charakter „oczywisty” (np. wyrok z kwietnia 2017 r. II FSK 330/15). Dlatego w praktyce sądów administracyjnych znajdziemy więcej przykładów *judicial review* dokonywanego w konkretnych sprawach. Brzmienie Konstytucji RP (art. 8, 178 i 193) nie dostarcza definitywnych argumentów wykluczających taką metodę kontroli, a na poglądach wspomnianej większości ważą względy pragmatyczne: obawa przed chaosem i niepewnością prawa<sup>57</sup>.

Istotnym kontekstem sporów jest też zarzut o nadmiernym aktywizmie Trybunału Konstytucyjnego. Daje to podstawę do sugerowania, że sąd konstytucyjny – nie mając legitymacji pochodzącej od wyborców – faktycznie konkuruje, a niejednokrotnie zastępuje ustawodawcę (ustrojodawcę). Prowadzi to niejednokrotnie do formułowania zarzutu, że ten nadmierny aktywizm podważa zasady demokracji i uzasadnia poszukiwanie sposobów zwiększenia kontroli nad tym organem ze strony organu przedstawicielskiego, który uzyskał mandat od suwerena.

<sup>55</sup> Zob. J. Szymanek, *Postulowane zmiany Konstytucji RP: zderzenie dążeń centrypetalnych i centryfugalnych w myśleniu o ustroju politycznym państwa* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 685–686.

<sup>56</sup> Zob. P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, wyd. 2, Kraków 2007, s. 63.

<sup>57</sup> Zob. E. Łętowska, *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?*, „Kultura Liberalna” 2016, nr 16.

Na zarzuty o niedemokratycznym charakterze sądów konstytucyjnych pozostających w konflikcie z wolą suwerena odpowiada się w różny sposób<sup>58</sup>. Marek Safjan na przykład zwracał uwagę na materialny, a nie tylko formalny aspekt demokracji. Demokracja nie sprowadza się wyłącznie do idei sprawowania władzy przez ugrupowania mające mandat demokratyczny uzyskany w wyborach parlamentarnych ale także do konieczności respektowania fundamentalnych zasad, będących podwaliną całego systemu demokratycznego czyli praw i wolności jednostki (w tym praw mniejszości), na straży których stoją sady konstytucyjne<sup>59</sup>. Pojawiły się jednak głosy kwestionujące oczywistość tego założenia. Wojciech Sadurski wskazywał wiele przypadków, w których sądy konstytucyjne wcale nie chroniły mniejszości przed większością i jak słusznie konstatuje „w konfrontacji z rzeczywistością niekoniecznie musi się potwierdzić teza, zgodnie z którą sądy konstytucyjne – zarówno w Europie Środkowo-Wschodniej, jak i poza nią – podczas starć z parlamentami w kwestii artikulacji praw opowiadają się za ochroną mniejszości”<sup>60</sup>. Robert Dahl także odrzuca twierdzenie, iż sądy konstytucyjne stoją na straży mniejszości przeciwko władzy większości<sup>61</sup>.

## 5. Uwagi końcowe

Doświadczenia stanowienia i stosowania Konstytucji RP niewątpliwie prowadzą do tezy, że istotną rolę w tych procesach odgrywała kultura polityczna i kultura prawna zarówno stanowiących, jak i stosujących ustawę zasadniczą.

Proces stanowienia konstytucji ukazał, że wola jej twórców, artykułowana m.in. przez przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej, Aleksandra Kwaśniewskiego, by oprzeć ustawę zasadniczą na szerokim kompromisie politycznym, nie została zrealizowana. Zbrakło takiej gotowości, co może być uznane za przejaw kultury politycznej, u potencjalnych partnerów takiego porozumienia. Konstytucja stała się wyrazem porozumienia wewnętrznego w ramach łuku konstytucyjnego (SLD-UP-PSL-UW), ale nie stała się wyrazem porozumienia zewnętrznego, obejmującego np. NSZZ „Solidarność” czy Kościół katolicki, pomimo uwzględnienia szeregu postulatów wysuwanych przez przedstawicieli episkopatu Kościoła katolickiego, biorących udział w pracach konstytucyjnych. Dało to wyraz w referendum konstytucyjnym, gdzie z jednej strony nastąpiła legitymizacja konstytucji, z drugiej zaś jednak dało o sobie znać głębokie pęknięcie w społeczeństwie w tej kwestii. Konstytucja RP nie stała się więc wartością ogóln-

<sup>58</sup> Zob. H. Kaczmarczyk, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania...*, s. 82.

<sup>59</sup> M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 70.

<sup>60</sup> W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 92.

<sup>61</sup> Zob. R. Dahl, *Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, „Emory Law Journal” 2001, Vol. 50.

narodową, co znalazło swój wyraz w próbach jej kwestionowania jako wyrazu „III RP” i dążenia do utworzenia IV RP.

Istotne zjawiska miały też miejsce w obszarze kultury prawnej. Konstytucja RP jest wyrazem pewnej kultury prawnej, reprezentowanej przez jej twórców, opierających się na doświadczeniach polskiej nauki prawa konstytucyjnego oraz ustrojowych doświadczeniach prawnoporównawczych. Rzutowało to na generalny charakter przyjętych w niej rozwiązań, w obawie przed „przegadaniem” polskiej ustawy zasadniczej. Takie podejście przynosiło jednak pozytywne efekty tak długo, jak długo podmioty stosujące konstytucję aprobowały ten kod interpretacji konstytucyjnej<sup>62</sup>, uwzględniony przez jej twórców, uznający, że pewne instytucje konstytucyjne nie muszą być „prawnie domknięte” (przez np. wskazywanie w każdym przypadku na sankcje z tytułu niezastosowania lub złamania konstytucji), bo ich stosowanie jest oparte na logice funkcjonowania systemów ustrojowych, uwzględniając w tym doświadczenia prawnoporównawcze. Uważano więc, że kultura prawa (kultura konstytucyjna) w procesie stosowania konstytucji są wystarczającymi mechanizmami, by stosować ustawę zasadniczą w sposób bezkonfliktowy. To założenie jednak zostało podważone w warunkach, gdy jedna siła polityczna dominuje zarówno w parlamencie, jak i kontroluje instytucję prezydenta, a przy tym wprowadza inny sposób odczytania konstytucji, stosując odmienny kod interpretacyjny niż ten, który wynikał z dorobku nauki prawa konstytucyjnego. Musiało to doprowadzić do ujawnienia szeregu pól konfliktu interpretacyjnego, których nie przewidzieli twórcy konstytucji, a które osłabiły znaczenie konstytucji jako trwałego fundamentu ustrojowego i kluczowy punkt odniesienia dla oceny ustawodawstwa zwykłego.

**Jerzy Jaskiernia**

#### **LEGAL CULTURE AND POLITICAL CULTURE IN THE PROCESS OF ESTABLISHING AND APPLYING THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND**

The Author analyzes the influence of legal culture and political culture on the process of establishing and applying the Constitution of the Republic of Poland. The Constitution was passed in 1997 by the National Assembly, dominated by centro-leftist forces (almost 35% of right-wing votes were not present in the structure of the Assembly, because the parties did not exceed the 5% electoral threshold). Efforts to build a political consensus „beyond divisions” did not bring success. On the one hand, the constitutional referendum legitimized the Constitution, but at the same time it exposed the deep political division of

<sup>62</sup> Por. Z. Brodecki, *Kod kultury prawnej* [w:] *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Calusowi*, red. A. Janik, Warszawa 2009, s. 69.