

Krzysztof Grajewski

Uniwersytet Gdański

krzysztof.grajewski@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8691-5150

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.04>

Suverenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)

1. Nie ulega wątpliwości, że wyrażona w preambule i art. 4 ust. 1 Konstytucji¹ zasada suwerenności (zwierzchnictwa) narodu, a więc podmiotu obejmującego wszystkich obywateli polskich (naród w sensie politycznym, a nie etnicznym – wspólnota równoprawnych obywateli), jest jednym z podstawowych rozstrzygnięć ustrojodawczych, a także punktem wyjścia wszelkich konstrukcji współczesnych demokratycznych systemów rządów². Z tak rozumianej zwierzchniej władzy narodu wyprowadza się legitymację organów państwowych do działania nie tylko wewnątrz państwa, ale także w stosunkach międzynarodowych³. Nie ma bowiem innego źródła legitymizującego władzę publiczną – wszelkie polskie organy władzy czerpią swoją legitymację właśnie z zasady suwerenności narodu⁴. Władza suwerenna jest piastunem zwierzchnictwa pierwotnego, jedynego, teoretycznie niepodzielnego i niezbywalnego, stąd naród – wszyscy obywatele państwa polskiego – jest źródłem wszelkiej władzy w państwie⁵. Niepodzielność władzy suwerennej w praktyce może oznaczać konstatację o nieistnieniu żadnego innego podmiotu w państwie, któremu przysługiwałaby jakaś część władzy suwerennej. Według Jeana-Jacques’a Rousseau ta niepodzielność miała charakter absolutny w tym sensie, że naród (lud) mógł być reprezentowany wyłącznie przez samego siebie, a ustawodawstwo miało być wyrazem woli powszechnej. Naród mógł zatem wykonywać zwierzchnictwo tylko sam, bezpośrednio.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP).

² M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suverenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach* [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 177; M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 110; S. Streicher, *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, przy udziale W. Abrahama, T. Dwernickiego, S. Streichera, W.L. Jaworskiego, S. Kutrzeby, M. Rostrowskiego, S. Wróblewskiego, F. Zolla, Kraków 1922, s. 27.

³ Por. relacjonowane przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko Prezydenta RP w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

⁴ P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 35.

⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 212.

2. Choć z teoretycznego punktu widzenia najlepiej jest, gdy sam suweren sprawuje władzę⁶, to jednak z biegiem czasu pojawienie się nowej skomplikowanej struktury państwa, zjawisko rozrostu terytorialnego państw oraz zwiększenie liczebności zbiorowego podmiotu suwerenności spowodowało, że bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena w sposób sprawny i skuteczny okazało się bardzo trudne, a nawet po prostu technicznie oraz organizacyjnie niemożliwe⁷. Stąd regułą stał się system przedstawicielski, powszechnie uznany za dominujący sposób realizacji władzy zwierzchniej suwerena, a w typowych rozwiązaniach legislacyjnych w tym zakresie współcześnie najczęściej przewiduje się, że naród wykonuje swoją władzę poprzez przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP) albo używa się bliskoznacznych formuł o pochodzeniu całej władzy od ludu albo narodu (art. 2 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej czy art. 2 ust. 1 Konstytucji Słowacji). Tego typu rozstrzygnięcia, znane w ustrojach państwowych już od wielu lat, stoją w opozycji do poglądów J.-J. Rousseau, zbliżając się bardziej do koncepcji monteskiuszowskiej, zgodnie z którą bezpośrednie sprawowanie władzy wydaje się niemożliwe, a jednocześnie akceptującej założenie, że wszelka władza pochodzi od ludu i powinna być podzielona pomiędzy różne organy państwa⁸ w taki sposób, by władza każdego z nich była ograniczona.

Demokracja przedstawicielska pozbawia zatem suwerena możliwości stałego, ciągłego sprawowania władzy polegającego na bieżącym podejmowaniu istotnych decyzji państwowych bądź uchwalaniu prawa, choć nie oznacza to oczywiście zanegowania permanentnego charakteru samej suwerenności. Wydaje się jednak, że przedstawicielstwo nie czyni suwerenności iluzoryczną, przynajmniej jeśli chodzi o jej konstrukcję prawną. Istotą reprezentacji jest bowiem faktyczne powierzenie sprawowania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności organowi przedstawicielskiemu, któremu suweren przekazuje na określony czas władzę, tym samym pozbawiając się jej w tym czasie (teoria przeniesienia), albo też udzielenie przedstawicielom pełnomocnictwa do sprawowania władzy na okres kadencji, cały czas zachowując jednak najwyższą władzę w swoich rękach (teoria pełnomocnictwa). W przypadku przeniesienia władzy na organ przedstawicieli podmiot władzy suwerennej nie może już jej sprawować, w tym nie jest władny do wykorzystywania form demokracji bezpośredniej jako sposobu wykonywania władzy suwerennej⁹. Ta istotna różnica pomiędzy obiema koncepcjami nie zmienia jednak faktu, że zarówno przeniesienie, jak i pełnomocnictwo nie mają charakteru bezterminowego. Po upływie określonego czasu władza powraca do suwerena, który musi ponownie albo przenieść ją na organ przedstawicielski, albo udzielić kolejnego pełnomocnictwa. Jednak skoro i w jednym, i w drugim przypadku podmiot suwerenności przez określony czas nie może sprawować swojej władzy, a relacje pomiędzy przedstawicielami i suwerenem opisywane są poprzez konstrukcję

⁶ Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 262.

⁷ A. Rytel-Warzocho, *Representation* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Constitutional Law*, Gdańsk 2017, s. 79.

⁸ S. Estreicher, *Zasada zwierzchnictwa...*, s. 30.

⁹ P. Uziębło, *Demokracja przedstawicielska* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 24.

mandatu wolnego, to można twierdzić, że reprezentacja jest w istocie rzeczą uczynieniem obecnym kogoś (suwerena), kto w danej chwili jest nieobecny, albo – inaczej – aktualizacją czegoś, co aktualnie jest nieaktualne¹⁰.

W doktrynie stwierdza się, że władza zwierzchnia suwerena jest w systemie przedstawicielskim realizowana poprzez stosunkowo rzadkie, periodyczne dokonywanie w węższym gronie (grupa osób uprawnionych do realizacji praw politycznych – elektorat, korpus wyborczy) wyboru określonej liczby osób do organu przedstawicielskiego, w którego kompetencji pozostaje co najmniej wykonywanie funkcji ustawodawczej oraz kontrolnej nad władzą wykonawczą¹¹. Jedynym władcym uprawnieniem suwerena w ramach demokracji przedstawicielskiej jest zatem uprawnienie do wyboru swoich reprezentantów¹². Można powiedzieć, że reprezentacja to „prawnie legitymowane wykonywanie funkcji władzy państwowej w imieniu zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu) przez konstytucyjnie określone organy państwa”, przy czym wola wyrażana przez wybranych reprezentantów jest następnie „zarachowywana na rzecz narodu”¹³. Istotą demokracji przedstawicielskiej jest zatem oczywiste rozróżnienie pomiędzy suwerenem jako nieidentycznym z rządzącymi podmiotem, w którego rękach spoczywa najwyższa władza w państwie, ale który nie jest w stanie sam tej władzy sprawować, a organem przedstawicielskim, który w imieniu suwerena wykonuje jego władzę¹⁴. To rozróżnienie można też postrzegać jako swoisty podział kompetencji pomiędzy suwerenem, do którego właściwości należy wyłącznie desygnacja reprezentantów, a ciałem, które się z nich składa i które posiada kompetencję do wykonywania określonych funkcji publicznych, co stanowi sprawowanie władzy w imieniu suwerena¹⁵.

3. Nie wymaga uzasadnienia stwierdzenie, że zakres działania organu przedstawicielskiego, wykonującego władzę w imieniu i na rzecz suwerena nie jest i nie może być nieograniczony. Gdyby przyjąć taką możliwość, konsekwentnie należałoby twierdzić, że podmiot, który miał być reprezentantem władzy najwyższej, utracił ten przymiot, zajmując *de facto*, choć może nie *de iure*, miejsce suwerena. Na tym tle w doktrynie zauważa się, że z ustanawiającego suwerenność obywateli przepisu art. 4 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz redukcji pojęcia narodu do aktualnej większości parlamentarnej. „Konsekwencją tezy, że suweren – rozumiany jako aktualna większość – może wszystko, byłoby przekreślenie suwerenności suwerena rozumianego jako cały naród”¹⁶.

¹⁰ J. Szymanek, *Nowe interpretacje zasady reprezentacji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 14.

¹¹ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 16; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 37.

¹² G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 35.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 264; K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 17.

¹⁴ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej [w:] Zasady podstawowe...*, s. 125.

¹⁵ J. Szymanek, *Nowe interpretacje...*, s. 18.

¹⁶ R. Piotrowski, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 363.*

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji to właśnie ten akt normatywny zajmuje najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa w Polsce, a zatem wyznacza reguły sprawowania władzy, odnoszące się również do organu przedstawicielskiego, wykonującego władzę w imieniu suwerena. Podobne stwierdzenie można wywieść z ogólniejszej zasady legalizmu (praworządności), uregulowanej w art. 7 Konstytucji i zakładającej, że działalność wszelkich organów władzy publicznej dysponujących uprawnieniami władczymi musi się odbywać na podstawie i w granicach prawa. Jej adresatami są więc wszystkie organy państwowe stosujące prawo, ale również te, które prawo tworzą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Użyty w art. 7 zwrot językowy „działają na podstawie prawa” należy rozumieć szerzej niż pojęcie przestrzegania prawa. „Wymagania stawiane organom władzy publicznej są bardziej rygorystyczne [...] niż nałożone na obywateli [...]”. Władzom publicznym wolno czynić „tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań. Kompetencja organu [...] może być [...] określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania [...]” przez ten organ. Dodatkowo warto wskazać na materialną stronę zasady legalizmu, ponieważ jej respektowanie służy realizacji innych dyrektyw wynikających m.in. z art. 2 Konstytucji (np. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)¹⁷.

Powyższe uwagi odnoszą się również do ciała przedstawicielskiego – jako organ realizujący (wykonujący) władzę suwerena w ramach zasady reprezentacji nie może on przekraczać swojego upoważnienia, wynikającego z przepisów konstytucyjnych, a więc tych, które zostały ustanowione przez podmiot władzy najwyższej w państwie i które stanowią wyraz woli tego podmiotu albo – inaczej mówiąc – woli obywateli, którzy zawarli ze sobą umowę społeczną, gdy w momencie wykonywania pierwotnej władzy suwerennej (ustrojodawczej) uchwalili określonej treści Konstytucję¹⁸, w której m.in. wskazano zakresy kompetencyjne poszczególnych organów państwowych, a także proceduralne aspekty wykonywania tych kompetencji. Konkludując, należy stwierdzić, że parlament nie może zająć miejsca suwerena, parlament może go tylko (i aż) reprezentować.

4. W kontekście dotychczasowych ustaleń zwraca uwagę praktyka niektórych państw, mających u podstaw swojego ustroju zasadę konstytucjonalizmu, w których, w wyniku demokratycznych wyborów do władzy dochodzą ugrupowania populistyczne prezentujące wyraźne tendencje autorytarne, zagrażające podstawowym wartościom rządów demokratycznych¹⁹ i objawiające się we wszystkich sferach władzy. Podstawowym symptomem takich rządów jest przede wszystkim odejście od zasady nadrzędności konstytucji i legalizmu, co – jak wykazano wyżej – jest jednocześnie

¹⁷ W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 244–246; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, red. P. Tułaja, s. 45–46. Zob. też wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 63.

¹⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 37.

¹⁹ S. Issacharoff, *Populizm a rządy demokratyczne* [w:] *Jak przywrócić państwo prawa?*, red. T. Zalasinski, Warszawa 2019, s. 24.

przekroczeniem prawa do reprezentowania suwerena wynikającego z zasady przedstawicielstwa oraz naruszeniem zasady suwerenności. Przejawia się to w kształtowaniu praktyki rządzenia nie w oparciu o podstawowe uregulowania konstytucyjne, ale na podstawie woli politycznej partii sprawującej władzę. Chodzi o to, że politycy chcący utrzymać władzę „muszą zapewnić sobie poparcie przynajmniej większości aktywnej publicznie części społeczeństwa. Nie pokrywa się to z konstytucyjną wizją podmiotu sprawującego władzę zwierzchnią, którym są wszyscy obywatele, działający razem”. Dokonuje się wówczas podziału społeczeństwa na część „dobrą”, która popiera rządzących, i „złą”, która takiego poparcia władzy nie udziela. Powoduje to swego rodzaju mitologizację przedstawicieli władzy, by mogli oni sami „arbitralnie określać, kto należy do »suwerena« oraz kto nie jest (bądź nie może być) do tego katalogu zaliczony. Tym podmiotem nie czyni jednak nigdy Narodu”²⁰.

W ten sposób dochodzi się do zanegowania podstawowej konstrukcji ustrojowej, która wynika z konstytucyjnych zasad zwierzchnictwa i reprezentacji, opisującej jeden ze sposobów realizacji suwerenności narodu. Zanika suwerenność najszerszej możliwej grupy, do której należą wszyscy obywatele. Na to miejsce pojawia się concept woli artykułowanej przez ugrupowanie rządzące, które poszukuje jej w części społeczeństwa popierającej rządzących. W oczywisty sposób oznacza to, że władza przestaje być wyrazicielem woli powszechnej, zaś – nie kryjąc się z tym – staje się wyrazicielem woli partykularnej. Należy jednak zaznaczyć, że to wyrażanie woli swoich wyborców ma absolutnie teoretyczny charakter. W rzeczywistości bowiem wolę tę definiuje nawet nie całe ugrupowanie rządzące, ale jego ścisłe kierownictwo, sprowadzając rolę swoich zwolenników do zapewniania temu ugrupowaniu poparcia w wyborach.

5. Ten sposób myślenia o podstawowych założeniach ustrojowych zaczął być wyraźnie widoczny w Polsce na początku VIII kadencji Sejmu. Paradoksalnie został zaprezentowany z mównicy sejmowej przez posła formalnie nienależącego do ugrupowania rządzącego, ale – jak się okazało później – w wielu projektach, w tym drastycznie niekonstytucyjnych, wspierającego większość parlamentarną. Prezentacja tego poglądu nastąpiła w trakcie drugiego posiedzenia Sejmu, podczas którego izba ta, rozpoczynając tym samym apogeum kryzysu wokół obsady zwalnianych pod koniec 2015 r. sędziów w Trybunale Konstytucyjnym, głosowała nad pięcioma projektami uchwał, w których treści znajdowało się stwierdzenie o „braku mocy prawnej” pięciu uchwał o wyborze sędziów tego Trybunału, uchwalonych jeszcze przez Sejm VII kadencji²¹. Zamiar głosowania takich uchwał został stanowczo oprotestowany przez ugrupowania opozycyjne, które słusznie argumentowały o braku kompetencji izby w tym zakresie, co w oczywisty sposób miało skutkować naruszeniem szeregu regulacji prawnych, w tym regulacji konstytucyjnych. W debacie nad tą sprawą wystąpił m.in. poseł Kornel Morawiecki, który polemizując z zarzutami opozycji, oświadczył, że: „Prawo jest ważną rzeczą, ale prawo to nie świętość [...]. Nad prawem jest dobro

²⁰ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 38.

²¹ Zob. uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. (M.P. poz. 1131–1135).

narodu. Jeżeli prawo to dobro zaburza, to nie wolno nam uważać tego za coś, czego nie możemy naruszyć, czego nie możemy zmienić. [...] Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie”²². Wypowiedź ta spotkała się z aplauzem większości parlamentarnej, a reprezentujący tę większość – ówczesny Marszałek Sejmu Marek Kuchciński podziękował posłowi „za to niezwykle proste, krótkie i jakże prawdziwe zdanie”²³.

Przytoczoną wypowiedź posła K. Morawieckiego można uznać za swoiste teoretyczne uzasadnienie późniejszej praktyki ugrupowania rządzącego w Polsce od 2015 r., nie tylko w kontekście debaty dotyczącej stwierdzenia nieważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ale także szeregu innych działań podejmowanych w wielu sferach władzy państwowej. Analizując tę wypowiedź, można z jednej strony stwierdzić, że zawiera ona zestaw stwierdzeń oczywistych. Jest bowiem jasne, że prawo nie jest „świętością”, że powinno służyć dobru narodu (suwerena), tj. wszystkich polskich obywateli, i że można je zmieniać. Jednakże teza, w myśl której prawo wolno naruszać, zwłaszcza gdy zostaje wygłoszona w parlamencie państwa, w którym obowiązuje demokratyczna Konstytucja, jako swoisty apel jednego z jego członków, wzbudza zdumienie. Jest oczywiste, że Konstytucja (czy szerzej – prawo) nie jest wartością przeciwną w stosunku do dobra narodu. To w Konstytucji oraz we wszystkich innych aktach prawnych, stanowionych przede wszystkim przez ciało przedstawicielskie, wyraża się wola narodu. Truizmem jest stwierdzenie, że prawo, będące wyrazem tej woli, musi być przestrzegane do czasu jego legalnej zmiany. Parlament, działający wbrew prawu, jak to już wyżej nadmieniono, przekracza konstytucyjny zakres upoważnienia i przestaje być organem reprezentującym całego suwerena.

W tej wizji co najmniej ciało przedstawicielskie, a w rzeczywistości wszystkie organy państwowe, na wybór których ma bezpośrednio lub może mieć pośrednio wpływ parlament, przestają być związane powszechną wolą suwerena wyrażoną w Konstytucji i innych aktach normatywnych, a w zamian za to działają w oparciu o niezidentyfikowane bliżej dobro narodu, definiowane wyłącznie przez rządzących i stojące w opozycji do obowiązującego systemu ustrojowego. Jednym z licznych przejawów takiego myślenia jest charakterystyczna dla przedstawicieli aktualnie rządzących wypowiedź Marszałka Sejmu M. Kuchcińskiego, który w 2016 r., odnosząc się do jednego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że Trybunał naruszył prawa Sejmu, nie stosując ustawy uchwalonej przez parlament, w sprawie, w której badano konstytucyjność tego aktu normatywnego²⁴.

Z tej wypowiedzi wybrzmiewa wywodzące się jeszcze z okresu komunistycznego przekonanie, że parlament jest najwyższym organem państwowym, który może, w dosłownym tego pojęcia znaczeniu, narzucić swoją wolę innym organom państwowym. Pojęcia niezależności czy choćby autonomii innych podmiotów władzy państwowej

²² *Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 listopada 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 78.

²³ Tamże.

²⁴ *Marszałek Sejmu zapowiada powołanie zespołu ekspertów ws. TK*, <https://www.wprost.pl/kraj/534445/marszalek-sejmu-zapowiada-powolanie-zespolu-ekspertow-ws-tk.html> [dostęp: 30.04.2022].

tracą na znaczeniu i stają się pustymi frazesami, skoro wola większości musi być zawsze respektowana. Wygłoszony przez M. Kuchcińskiego pogląd wydaje się mocno rozpowszechniony wśród prominentnych działaczy PiS. Jeszcze w 2014 r., w publikacji poświęconej ocenie procedowanego wówczas projektu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Krystyna Pawłowicz, ówczesna posłanka tego ugrupowania, określiła Sejm jako najwyższy organ państwowy²⁵. Być może właśnie z takiego pojmowania pozycji ustrojowej jednej z izb parlamentu wypływa przekonanie co do jego omnipotencji, dodatkowo jednak rozumianej jako realizacja woli wyłącznie aktualnej większości parlamentarnej czy też ścisłego przywództwa tej większości.

Podobnie fałszywe założenie przyjęli twórcy zespołu, powołanego przez M. Kuchcińskiego, którzy już na samym początku raportu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego stwierdzają, że konflikt dotyczący Trybunału jest związany z dwiema wizjami państwa, dotyczącymi pojmowania suwerenności. Pierwsza z tych wizji ma kłaść akcent na wspólnotę, rozumianą jako „naród polityczny sprawujący najwyższą władzę w państwie, stanowiący ustawę zasadniczą i oparte na niej akty normatywne, któremu podlegają wszystkie organy państwa. Zwolennicy drugiego stanowiska uznają [...] porządek prawny za dziedzinę nie tylko pierwszą (pierwotną) względem wspólnoty politycznej, wiążącą ją oraz wszystkie organy władzy publicznej, ale także legitymizującą funkcjonowanie tej wspólnoty i organów publicznych. O ile w pierwszym przypadku kategorią pierwotną i w każdym przypadku podstawową jest naród jako wspólnota polityczna wszystkich obywateli konstytuujących państwo, o tyle w drugim atrybut suwerenności przeniesiony jest na prawo, a zwłaszcza na wieńczący je akt normatywny, jakim jest konstytucja”²⁶.

W kontekście niniejszych rozważań, a przede wszystkim w oparciu o współcześnie obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne można stwierdzić, że przedstawiona przez twórców raportu dychotomia jest nieprawdziwa. Nie ma bowiem w polskich regulacjach konstytucyjnych suwerenności prawa jako elementu pierwotnego w stosunku do państwa czy wspólnoty politycznej obywateli. Jest natomiast suwerenność narodu (wszystkich obywateli), którzy sprawują władzę poprzez organy przedstawicielskie, a organy te, zgodnie z wolą suwerena, muszą działać w granicach prawa (autorzy raportu zasadę legalizmu zauważają w dalszej części swojego opracowania). Ani Konstytucja, ani akty zawierające inne normy prawne nie są bytami samoistnymi czy pierwotnymi. Stanowią bezpośredni (Konstytucja) lub pośredni (inne akty normatywne) wyraz woli powszechnej suwerena. Ważna jest również konstatacja, że organami narodu (suwerena) są wszystkie organy państwowe, a nie tylko te, które są przez niego wybierane. Wola suwerena nie jest zatem realizowana tylko przez parlament.

²⁵ K. Pawłowicz, *Sędziowie we własnej sprawie*, „Rzeczpospolita”, 18.02.2014, <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art5168711-sedziowie-we-wlasnej-sprawie> [dostęp: 30.04.2022].

²⁶ Zob. *Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 3–4.

6. Jak wiadomo, od 2015 r. w polskiej praktyce parlamentarnej nasilają się negatywne zjawiska świadczące o całkowitym podporządkowaniu legislatywy partii rządzącej. Masowo stosuje się skrócone procedury²⁷, które nie tylko uniemożliwiają rzetelną debatę nad przedkładanymi projektami, ale wręcz nie dopuszczają do zgłoszenia uwag lub poprawek, a także zapoznania się z nimi i podjęcia racjonalnej decyzji co do sposobu głosowania. Nie trzeba udowadniać, że takie podejście do procedur parlamentarnych uniemożliwia artykulację poglądów opozycji nie tylko na forum parlamentu, ale także wobec społeczeństwa²⁸. Jest to już stała tendencja, występująca w obu izbach parlamentu, począwszy od kadencji 2015–2019²⁹. Nawet, a może przede wszystkim, kluczowe ustawy zmieniające ustrój organów władzy publicznej uchwalane są w Sejmie błyskawicznie w godzinach nocnych³⁰, a cały proces ustawodawczy często nie trwa dłużej niż kilka dni. W ten sposób procedowano chociażby projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym³¹. Wniesiony został do Sejmu w dniu 13 listopada 2015 r. jako projekt poselski, a 18 listopada 2015 r. odbyło się jego pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji. Następnego dnia odbyło się drugie i trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu i uchwaloną ustawę przekazano do Senatu. Dzień później, 20 listopada 2015 r., Senat nie wniósł poprawek, ustawę przekazano do podpisu głowie państwa, co nastąpiło jeszcze tego samego dnia. Zaraz po podpisie Prezydenta ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. W rzeczywistości prace ustawodawcze (wraz z promulgacją) trwały więc trzy dni – od 18 do 20 listopada 2015 r.³²

Jeszcze krótszą historię legislacyjną ma rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³³. Został on wniesiony do Sejmu w dniu 27 czerwca 2018 r. Jego rozpatrywanie przez Sejm rozpoczęło się około godz. 9.15³⁴, a zakończyło nieco ponad dwie godziny później. Te dwie godziny wystarczyły na odbycie wszystkich trzech czytań w Sejmie, a część obrad przeprowadzono bez dyskusji. Z kolei prace Senatu trwały niecałe pięć godzin. W proteście przeciwko ograniczeniu czasu przeznaczanego dla senatorów na posiedzeniu plenarnym do zaledwie pięciu minut senatorowie opozycji opuścili salę obrad. Cały proces ustawodawczy zakończył się około godz. 18.00, gdy

²⁷ M. Serowanec, Z. Witkowski, *The Erosion of the Legislative Process in Poland*, „Journal of Modern Sciences” 2021, vol. 46, no. 1, s. 240.

²⁸ K. Grajewski, *Status partii politycznych wewnątrz parlamentu* [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, *Partie polityczne w Polsce*, Gdańsk 2017, s. 93.

²⁹ Zjawisko to od 2019 r. nie występuje w Senacie ze względu na opozycyjną większość w tej izbie.

³⁰ M. Zubik, *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”?* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 936.

³¹ Druk sejmowy nr 12/VIII kad.

³² Zob. *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6F47220F552236D3C1257F00004D4A98> [dostęp: 30.04.2022].

³³ Druk sejmowy nr 2663/VIII kad.

³⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 65. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 czerwca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 3.

Prezydent, przebywający wówczas z oficjalną wizytą na Łotwie, złożył w formie elektronicznej podpis pod ustawą³⁵.

Przytoczone przykłady nie mają charakteru incydentalnego. Tego typu postępowanie ustawodawcze staje się nie wyjątkiem, lecz regułą opisywaną w literaturze. Nie jest to zatem rozwiązanie znane większości procedur ustawodawczych w państwach demokratycznych, które ma być traktowane jako odstępstwo od reguły oraz ma służyć racjonalizacji systemu parlamentarnego w sytuacjach nadzwyczajnych³⁶. Skrócone procedury legislacyjne, brak debaty nad złożonymi projektami, projekty rządowe zgłaszane jako poselskie, by ominąć obowiązek ich konsultacji³⁷, manipulowanie głosowaniami, m.in. poprzez bezprawne dokonywanie reasumpcji przegranych przez większość parlamentarną głosowań, to zjawiska, które stały się swoistymi znakami firmowymi władzy ustawodawczej od końca 2015 r. Słusznie podkreśla Marek Zubik³⁸, że w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując kolejną nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, zauważył, że „dochowanie demokratyzmu procedury ustawodawczej staje się problemem systemowym”, a odnosząc się do zarzutów wnioskodawców, stwierdził, że argumentacja wnioskodawców nie obrazowała „w pełni skali wszystkich problemów konstytucyjnych”, które objawiły się podczas uchwalania wspomnianej ustawy³⁹.

7. Do historii chyba już przeszły obrady Sejmu z dnia 16 grudnia 2016 r., których część odbyła się poza salą plenarną obrad. Zmiana miejsca posiedzenia była poddyktowana blokowaniem mównicy przez posłów opozycji po tym, jak Marszałek Sejmu bezprawnie wykluczył z posiedzenia jednego z nich⁴⁰. Samo przeniesienie obrad do Sali Kolumnowej nie jest największą wadą dalszej części tego posiedzenia. Problem bowiem polegał na tym, że część posłów opozycji nie została do tej sali wpuszczona przez blokujących wejście posłów większości rządzącej, a zatem utraciła możliwość udziału w posiedzeniu, w tym możliwość głosowania. Zastrzeżenia budził też ekstrasądowy sposób prowadzenia obrad i głosowania nad projektem ustawy budżetowej na 2017 r. Marszałek nie zauważał zgłaszanych wniosków formalnych, zdecydowano o blokowym (łącznym) głosowaniu nad odrzuceniem poprawek zaopiniowanych negatywnie i wniosków mniejszości, a poprawki zaopiniowane pozytywnie również przegłosowano łącznie. We wszystkich głosowaniach w tej części obrad udział wzięło niewielu ponad 230 posłów, a obecni na sali nieliczni parlamentarzyści opozycji zarzucali większości parlamentarnej, że na sali pojawiły się osoby niebędące członkami

³⁵ M. Serowaniec, Z. Witkowski, *The Erosion...*, s. 243.

³⁶ Por. K. Skotnicki, *Naruszenia państwa prawa w procedurze ustawodawczej* [w:] *Aktualní otázky právního státu v České republice a v Polské republice. Sborník příspěvků z VI. ročníku česko-polského semináře*, red. J. Jirásek, Z. Witkowski, Olomouc 2019, s. 183 i przywołana tam literatura.

³⁷ Zob. obszerną analizę tych zjawisk w: M. Serowaniec, Z. Witkowski, *The Erosion...*, s. 241 i nn.

³⁸ M. Zubik, *Sejm VIII kadencji...*, s. 936.

³⁹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, poz. 101.

⁴⁰ Poseł został wykluczony z posiedzenia pod pozornym powodem dokonywania wypowiedzi niezwiązanych z punktem porządku dziennego. Zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2017 r., VIII Kp 1335/17. Warto dodać, że sędzia, który wydał to postanowienie, został później poddany represjom.

Sejmu w celu uzyskania fałszywego przekonania o osiągnięciu kworum⁴¹. Nie ulega wątpliwości, że te wszystkie zdarzenia są obrazem upadku parlamentaryzmu rozumianego jako wyrażanie woli całego suwerena przez wybranych przez niego reprezentantów. Trudno mówić o reprezentacji w sytuacji, w której nie dość, że uniemożliwia się przeprowadzenie jakiegokolwiek sensownej debaty, to jeszcze nie dopuszcza się do głosowania parlamentarzystów opozycyjnych. Deputowani opozycji zostali zatem potraktowani nie jak pełnoprawni członkowie parlamentu, mający równorzędne z posłami partii rządzącej prawo do sprawowania mandatu w imieniu suwerena, ale jak osoby, które stanowią przeszkodę dla większości parlamentarnej w szybkiej realizacji jej programu ustawodawczego. Trudno jest chyba znaleźć podobne wydarzenie w historii polskiego parlamentaryzmu po 1989 r.

Manipulacji wynikami głosowań w działalności Sejmu od 2015 r. było więcej. Szeroko znana jest sytuacja, w której Marszałek Sejmu Elżbieta Witek, w czasie pierwszego posiedzenia Sejmu IX kadencji w dniu 21 listopada 2019 r., pod pozorem awarii systemu do głosowania⁴², przerwała i – w konsekwencji – anulowała głosowanie nad wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa. Nastąpiło to niedługo potem, jak zarejestrowano wypowiedź skierowaną do E. Witek o następującej treści: „Pani Marszałek, trzeba anulować, bo my przegramy. Za dużo osób po prostu jest. Naprawdę”⁴³. Marszałek nie podała wyników pierwszego głosowania, a następnie zarządziła – bez żadnej podstawy prawnej – kolejne głosowanie. Nie trzeba udowadniać, że tego typu postępowanie nie ma nic wspólnego z powszechnie uznanymi regułami parlamentaryzmu współczesnego państwa demokratycznego.

8. Doskonałą ilustracją pojmowania roli organu przedstawicielskiego (ściślej rzecz biorąc – większości parlamentarnej) jako organu nadrzędnego nad innymi organami państwa są działania Sejmu związane z powoływaniem niektórych organów państwowych. Powszechnie znany jest fakt, że od 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego nie wybrano żadnego sędziego, którego kandydatura została zgłoszona przez opozycję. W 2016 r. ustawowo powołano do życia nowy organ – Radę Mediów Narodowych⁴⁴, która w istocie stała się ciałem konkurencyjnym w stosunku do konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji⁴⁵. Jednym z elementów tzw. reformy sądownictwa było niekonstytucyjne przejęcie przez Sejm w 2018 r. prawa wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, dotychczas wybieranych

⁴¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 64–65.

⁴² Takiej awarii faktycznie nie było. Zob. W. Ferfecki, „Trzeba anulować, bo przegramy”. Awarii w Sejmie nie było, „Rzeczpospolita”, 12.02.2020, <https://www.rp.pl/polityka/art888191-trzeba-anulowac-bo-przegamy-awarii-w-sejmie-nie-bylo> [dostęp: 2.05.2022].

⁴³ *Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2019 r. (czwarty dzień obrad)*, Warszawa 2019, s. 262.

⁴⁴ Zob. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (tekst pierwotny: Dz. U. poz. 929).

⁴⁵ Por. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, red. P. Tuleja, s. 622–623.

przez sędziów⁴⁶. Najlepszym potwierdzeniem tezy o zamiarze kontroli większości rządzącej nad wszystkimi możliwymi organami państwa jest długotrwała, trwająca około roku, procedura wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Kandydatury większości parlamentarnej, która na tę funkcję proponowała nie tylko osoby jednoznacznie kojarzone politycznie, ale wręcz będące czynnymi politykami, były kolejno odrzucane przez opozycyjny Senat. Kompromisowa kandydatura została poparta przez Sejm dopiero za szóstym razem.

9. Konkludując, należy stwierdzić, że w 2015 r. w Polsce ujawnił się trwający do dzisiaj systemowy problem polegający na nieprawidłowym funkcjonowaniu parlamentu w znacznej części sfer jego działalności. Stwierdzenie formalnego naruszenia przepisów różnych aktów prawnych, w tym choćby konstytucyjnej zasady legalizmu, przepisów dotyczących procedur ustawodawczych lub innych unormowań różnej rangi regulujących określone rodzaje aktywności parlamentu, nie jest wystarczające dla opisanego całości zjawiska, z którym mamy do czynienia w ostatnich latach. W rzeczywistości bowiem problem polega na łamaniu najbardziej fundamentalnych zasad ustrojowych. Wskazane sytuacje uzasadniają twierdzenie o naruszaniu zasady suwerenności narodu i przedstawicielstwa, skoro prawo przestało nie tylko uwzględniać zasady rozsądku, ale stało się tym, co większość parlamentarna uważa za prawo⁴⁷, a inne działania, choćby związane z wyborem organów państwowych, są realizacją wyłącznie woli większości, czasem nawet przybierającej postać wykluczenia opozycyjnych deputowanych zarówno z debaty, jak i z głosowania, a dokonywane są poprzez uchwalanie niekonstytucyjnych ustaw.

Przedstawione zjawiska dodatkowo pozwalają postawić tezę o naruszeniu jeszcze jednej z głównych zasad ustroju. Chodzi o przepis art. 1 Konstytucji, w świetle którego Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak się podkreśla w literaturze, dobrem wspólnym może być tylko „państwo rozumiane jako demokratycznie ukształtowana wspólnota upodmiotowionych obywateli, a nie tylko aparat państwowy [...]”. Dlatego nie wolno dobra wspólnego identyfikować z dobrem (interese) państwa w rozumieniu aparatu władzy, a w szczególności jakiegoś jednego ogniwa administracji państwowej czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej⁴⁸.

Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Estreicher S., *Zasada zwierzchnictwa narodu [w:] Nasza konstytucja. Cykl odczytów urzędzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r., przy udziale*

⁴⁶ Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

⁴⁷ M. Serowanec, Z. Witkowski, *The Erosion...*, s. 240.

⁴⁸ W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 1, red. L. Garlicki..., s. 73.

- W. Abrahama, T. Dwernickiego, S. Estreichera, W.L. Jaworskiego, S. Kutrzeby, M. Rostworowski, S. Wróblewskiego, F. Zolla, Kraków 1922.
- Perfecki W., „Trzeba anulować, bo przegramy”. Awarii w Sejmie nie było, „Rzeczpospolita”, 12.02.2020, <https://www.rp.pl/polityka/art888191-trzeba-anulowac-bo-przegramy-awarii-w-sejmie-nie-bylo>.
- Grajewski K., *Status partii politycznych wewnątrz parlamentu* [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, *Partie polityczne w Polsce*, Gdańsk 2017.
- Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Gulczyński M., Wawrzyniak J., *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach* [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Issacharoff S., *Populizm a rządy demokratyczne* [w:] *Jak przywrócić państwo prawa?*, red. T. Zalański, Warszawa 2019.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Kryseń G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.
- Marszałek Sejmu zapowiada powołanie zespołu ekspertów ws. TK*, <https://www.wprost.pl/kraj/534445/marszalek-sejmu-zapowiada-powolanie-zespołu-ekspertów-ws-tk.html>.
- Pawłowicz K., *Sędziowie we własnej sprawie*, „Rzeczpospolita”, 18.02.2014, <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art5168711-sedziowie-we-wlasnej-sprawie>.
- Piotrowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r.*, Warszawa 2016.
- Rytel-Warzocho A., *Representation* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Constitutional Law*, Gdańsk 2017.
- Serowaniec M., Witkowski Z., *The Erosion of the Legislative Process in Poland*, „Journal of Modern Sciences” 2021, vol. 46, no. 1.
- Skotnicki K., *Naruszenia państwa prawa w procedurze ustawodawczej* [w:] *Aktuální otázky právního státu v České republice a v Polské republice. Sborník příspěvků z VI. ročníku česko-polského semináře*, red. J. Jirásek, Z. Witkowski, Olomouc 2019.
- Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2019 r. (czwarty dzień obrad)*, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 listopada 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015.
- Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie stenograficzne z 65. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 czerwca 2018 r.*, Warszawa 2018.
- Szymanek J., *Nowe interpretacje zasady reprezentacji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Demokracja przedstawicielska* [w:] *Lexykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Zubik M., *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”?* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

Streszczenie

Krzysztof Grajewski

Suwerenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)

W artykule autor rozważa problematykę zasady suwerenności oraz zasady przedstawicielstwa w kontekście niekonstytucyjnych przemian ustrojowych, jakie mają miejsce w Polsce od 2015 r. Wskazując na szereg systemowych i stałych nieprawidłowości związanych z naruszaniem przez parlament takich zasad, jak zasada nadrzędności konstytucji i zasada legalizmu, autor dochodzi do wniosku, że działalność większości parlamentarnej prowadzi również do zanegowania zasady suwerenności narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Władza ustawodawcza, realizująca wyłącznie wolę większości parlamentarnej, przestaje reprezentować całego suwerena.

Słowa kluczowe: suwerenność; przedstawicielstwo; demokracja; parlamentaryzm.

Summary

Krzysztof Grajewski

Sovereignty and Representation – the Polish Experience (2015–2022)

In the article, the Author considers the principle of the sovereignty of the nation and the principle of representation in the context of the unconstitutional political transformations that have been taking place in Poland since 2015. Indicating a number of systemic and permanent irregularities related to the parliament's violation of such principles as the principle of the supremacy of the Constitution and the principle of legalism, the author concludes that the activities of the parliamentary majority also lead to the negation of the principle of the sovereignty of the nation (Article 4(1) of the Constitution) and the principle of representation (Article 4(2) of the Constitution). The legislative power, implementing only the will of the parliamentary majority, ceases to represent the sovereign as a whole.

Keywords: sovereignty; representation; democracy; parliamentarism.