

Anna Rytel-Warzocha

Uniwersytet Gdański

anna.rytel@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8972-4088

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.07>

Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego¹

Wprowadzenie

Pojęcie kryzysu konstytucyjnego na stałe zagościło w Polsce po roku 2015 nie tylko w debacie publicznej, ale również w opracowaniach naukowych, gdzie stan ten określa się jako szczególną sytuację ustrojową, w której konstytucyjne mechanizmy będące podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa opartego na rządach prawa przestają mieć odzwierciedlenie w praktyce ustrojowej². Zarzewiem kryzysu konstytucyjnego w Polsce, który rozpoczął się w 2015 r., były kontrowersje dotyczące obsadzenia składu Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK; najpierw przez wcześniej rządzącą partię bezpośrednio przed wyborami, później przez partię, która po wyborach parlamentarnych przejęła władzę), a następnie próby sparaliżowania jego prac w drodze zmian ustawowych, negowanie ważności orzeczeń TK i odmawianie ich publikacji³. Na kolejnym etapie przeprowadzono szereg reform dotyczących Sądu Najwyższego, sądownictwa powszechnego, jak również Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Zmiany w sądownictwie i innych kluczowych dla demokracji instytucjach spowodowały, że Polska zaczęła być postrzegana, podobnie jak Węgry, jako państwo o konstytucjonalizmie nieliberalnym⁴, ustroju hybrydowym⁵ czy ustroju określanym

¹ Artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję referatu przedstawionego na seminarium polsko-czeskim „Zasada suwerenności – fakt czy mit w dobie postępujących procesów globalizacyjnych (doświadczenia polskie i czeskie)” w Gdańsku w dniu 11 maja 2022 r.

² Na temat pojęcia kryzysu konstytucyjnego zob. W. Mojski, *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1, s. 55 i nn.; P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 4 i nn.

³ Zob. *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

⁴ A. Bień-Kacała, *Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 2015 roku [w:] Sądownictwo konstytucyjne: teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020, s. 43 i nn.

⁵ Zob. np. wypowiedzi A. Bodnara: M. Nycz, *RPO: Ustrój Polski nie może być już definiowany jako demokracja konstytucyjna*, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-rpo-ustroj-polski-nie-moze-byc-juz-definiowany-jako-demokracja>, nld,4667890#crp_state=1 [dostęp: 31.10.2022]; E. Siedlecka,

jako autorytarny populizm⁶. W tym kontekście można się zastanawiać nie tylko nad zagrożeniami dla zasady praworządności w Polsce, ale również zagrożeniami dla realizacji innych fundamentalnych zasad ustrojowych, w tym zasady suwerenności Narodu, która w Konstytucji RP z 1997 r.⁷ została wyrażona w art. 4, stanowiącym, iż „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, a następnie doprecyzującym, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

Wynikające z kryzysu konstytucyjnego zagrożenia realizacji suwerenności Narodu można rozpatrywać w kilku kontekstach. Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę na konieczność ochrony woli Narodu jako suwerena w sprawach dotyczących podstawowych kwestii ustrojowych, której wyrazem są przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji, podkreślając zarazem, że decyzję o takim, a nie innym kształcie polskiego ustroju Naród podjął w 1997 r. najpierw przez przedstawicieli, a następnie bezpośrednio, zatwierdzając Konstytucję w referendum. Po drugie, zagrożenia dla suwerenności Narodu można postrzegać w kontekście demokracji przedstawicielskiej, w odniesieniu do procesu wyłaniania przedstawicieli, jak również sposobu i procedur wykonywania przez nich władzy w imieniu Narodu. Po trzecie, można zastanawiać się również nad zagrożeniem suwerenności Narodu w kontekście zasady demokracji bezpośredniej rozumianej jako prawo wyrażania przez suwerena swojej woli także w okresie pomiędzy wyborami, m.in. w drodze referendum, jak też realizację innych przysługujących mu praw i wolności politycznych.

1. Ochrona Konstytucji jako najwyższego wyrazu suwerenności Narodu

Przyjmując za kryterium procedurę zmiany Konstytucji, ustawę zasadniczą z 1997 r. można uznać za konstytucję sztywną. Świadczą o tym wysokie wymogi proceduralne określone w art. 235 Konstytucji, jak również dotychczasowa praktyka ustrojowa. Pomimo licznych projektów zmiany Konstytucji⁸ polska ustawa zasadnicza została zmieniona jedynie dwukrotnie. Dokonana w 2006 r. zmiana art. 55 wynikała z konieczności dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej w zakresie przepisów

Bodnar: *W Polsce mamy demokrację hybrydową*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1967484,1,bodnar-w-polsce-mamy-demokracje-hybrydowa.read> [dostęp: 31.10.2022].

⁶ Zob. W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP).

⁸ Szerzej na temat projektów zmiany ustawy zasadniczej wniesionych w latach 1997–2015 zob. *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017; A. Szymt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)* [w:] *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Żałucka, Rzeszów 2007, s. 309 i nn.; R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Opracowania Tematyczne OT-605, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2011, s. 5 i nn.; M. Haczowska, *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3996, s. 147 i nn.

dotyczących ekstradycji i europejskiego nakazu aresztowania⁹, natomiast w 2009 r. zmieniony został art. 99 ust. 3 dotyczący ograniczenia biernego prawa wyborczego¹⁰.

Odnosząc się krótko do procedury zmiany Konstytucji, należy wskazać, że problematyce tej został poświęcony cały rozdział XII Konstytucji RP. Zgodnie z zawartym tam art. 235 inicjatywę ustrojodawczą posiada co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Dla stabilności ustawy zasadniczej niezwykle istotny jest przepis wskazujący, iż „zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat”. Oznacza on, że bez zgody obu izb parlamentu dokonanie zmiany polskiej Konstytucji nie jest możliwe. Aby zagwarantować posłom odpowiedni czas na rozważenie proponowanych zmian, Konstytucja przewiduje również, że „pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy”. Elementem niewątpliwie utrudniającym dokonanie zmiany Konstytucji jest też wysoki wymóg odnoszący się do większości niezbędnych do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, która przez Sejm musi zostać uchwalona kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast przez Senat bezwzględną większością głosów przy tak samo określonym kworum. Pomimo iż ustrojodawca formalnie nie zróżnicował poszczególnych norm konstytucyjnych, art. 235 Konstytucji wprowadza pewne odrębności proceduralne w przypadku zmiany przepisów zawartych w rozdziałach I, II lub XII Konstytucji. Po pierwsze, wyraźnie wskazano, iż uchwalenie takiej zmiany nie może odbyć się wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji, a po drugie, dopuszczono możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego uchwaloną przez parlament zmianę¹¹. Natomiast w odniesieniu do udziału Prezydenta RP w procedurze zmiany Konstytucji należy zauważyć, że uprawnienia głowy państwa zostały ograniczone w porównaniu do jego udziału w procesie ustawodawczym. Po pierwsze, w przypadku ustawy o zmianie Konstytucji Prezydent nie posiada prawa weta, a po drugie, z uwagi na charakter tego aktu i równą Konstytucji moc prawną możliwość skierowania wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny jest ograniczona jedynie do zarzutów o charakterze proceduralnym i kompetencyjnym¹².

W wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych jesienią 2015 r. doszło do bezprecedensowej sytuacji, w której cała władza została skupiona w rękach jednej

⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 200, poz. 1471); szerzej zob. *Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji. Druki sejmowe: 580, 876, „Przed Pierwszym Czytaniem” 2006, nr 1.*

¹⁰ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 114, poz. 946).

¹¹ Szerzej na temat referendum konstytucyjnego w Polsce zob. A. Rytel-Warzocho, *Constitutional referendum in Poland in the light of constitutional regulation and controversy arising from constitutional practice*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 9, s. 289 i nn.

¹² Szerzej na temat zmiany Konstytucji RP zob. A. Szmyt, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.

partii. Prawo i Sprawiedliwość zdobyło bezwzględną większość miejsc zarówno w Sejmie, jak i w Senacie¹³. W tym samym roku kandydat PiS wygrał wybory prezydenckie. Takie zwycięstwo w wyborach pozwoliło partii rządzącej na samodzielne sformowanie rządu, jak również umożliwiło jej w ramach działalności prawodawczej parlamentu samodzielne uchwalanie ustaw. Uzyskane w wyborach wyniki nie były jednak wystarczające do dokonania formalnej zmiany Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że po 2015 r. zmian Konstytucji *de facto* nie dokonano. Wobec braku możliwości dokonania formalnej zmiany Konstytucji dochodziło bowiem do zmiany treści przepisów konstytucyjnych na skutek zmian wprowadzanych do ustaw zwykłych. Sztandarowym już przykładem tego zjawiska są zmiany dotyczące składu Krajowej Rady Sądownictwa, która zgodnie z art. 186 Konstytucji „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”¹⁴. Artykuł 187 Konstytucji wyraźnie określa, iż organ ten składa się z trzech kategorii podmiotów: „1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów”. Dwudziestu pięciu członków wchodzących w skład KRS można podzielić na trzy grupy: członkowie wchodzący w skład Rady *ex officio*, wybierani sędziowie oraz członkowie Rady wybierani przez polityków. Od wejścia w życie Konstytucji w 1997 r. nie budziło wątpliwości, że wymienieni w drugiej grupie sędziowie są powoływani przez sędziów. Przed zmianą ustawy o KRS w 2017 r.¹⁵ sędziowie byli wybierani na okres kadencji Krajowej Rady Sądownictwa przez właściwe zgromadzenia ogólne sędziów – dwóch sędziów Sądu Najwyższego było wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów administracyjnych było wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych, dwóch sędziów sądów apelacyjnych było wybieranych przez przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych, dwóch sędziów sądów okręgowych było wybieranych przez przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sądów okręgowych, ośmiu sędziów sądów rejonowych było wybieranych przez przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów rejonowych oraz jeden sędzia sądu wojskowego był wybierany przez Zgromadzenie Sędziów Sądów

¹³ W wyborach do Sejmu przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość uzyskało 37,58% wszystkich ważnych głosów, otrzymując w konsekwencji 235 mandatów (51,09%). Natomiast w przeprowadzonych w tym samym dniu wyborach do Senatu ta sama partia uzyskała 39,99% głosów, dzięki czemu zdobyła 61 mandatów (61%).

¹⁴ Na temat ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa zob. m.in. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 79 i nn.; N. Leśniak, J. Michalska, *Krajowa Rada Sądownictwa jako pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013, s. 64 i nn.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

Wojskowych. Wybór największej grupy sędziów przez samych sędziów wpisywał się też w postrzeganie KRS jako organu o charakterze quasi-samorządu sędziowskiego. Uchwalona pod koniec 2017 r. ustawa wprowadziła w tym zakresie zmianę, wskazując w dodanym art. 9a, że „Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję”. Zgodność takiego rozwiązania z Konstytucją jest podważana zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i w orzeczeniach Sądu Najwyższego¹⁶.

Wobec powyższego, można postawić zatem pytanie, jak w takiej sytuacji zapewnić skuteczną ochronę Konstytucji. W demokratycznym ustroju funkcjonującym w oparciu o zasadę państwa prawnego ochronę przed takimi niekonstytucyjnymi zmianami w prawie zapewnia sądownictwo konstytucyjne. Przewidziany w polskiej Konstytucji system kontroli konstytucyjności prawa ma co do zasady charakter scentralizowany, a kompetencje w tym zakresie ustrojodawca powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu. Niemniej jednak w warunkach trwającego kryzysu konstytucyjnego, gdy ten konstytucyjny organ nie jest w stanie realizować swojej funkcji, zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Pole do rozważań w tym zakresie otwiera fakt, że uprawnienia władzy sądowniczej w odniesieniu do kontroli konstytucyjności prawa nie zostały w Konstytucji precyzyjnie określone. Nie budzi wątpliwości, że – jak wskazano wyżej – podstawowym modelem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce jest kontrola scentralizowana wykonywana przez TK. Ustrojodawca nie określił jednak precyzyjnie, jaką rolę w tym zakresie odgrywać powinny sądy powszechne. Prawo sądów do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją ustawy w procesie stosowania prawa nie zostało w Konstytucji wprost przewidziane, jednocześnie Konstytucja takiej możliwości wprost nie wyklucza. Przedmiotem dyskusji jest zatem odpowiedź na pytanie, czy na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych sądy mogą uznać w procesie stosowania prawa ustawę za niekonstytucyjną i jej z tego powodu nie zastosować.

Dyskusja ta nie jest w Polsce nowa, gdyż problem ten został dostrzeżony już pod koniec lat 90. XX w., bezpośrednio po uchwaleniu i wejściu Konstytucji w życie. O ile jednak wówczas zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie TK¹⁷ wyrażano pogląd, iż kontrola scentralizowana w Polsce ma charakter wyłączny, a rola sądów powszechnych ogranicza się wyłącznie do możliwości zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, obecnie widoczna jest wyraźna zmiana w tym zakresie. Wobec paraliżu Trybunału Konstytucyjnego, prawo sądów do przeprowadzenia kontroli zostało powszechnie zaakceptowane, o czym świadczą zarówno poglądy doktryny, jak

¹⁶ Uchwała składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34; uchwała Izby Karnej SN z dnia 2 czerwca 2020 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

¹⁷ Zob. wyroki TK: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6; z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000, nr 6, poz. 189 oraz uchwała TK z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002, nr 2, poz. 34.

i orzecznictwo sądów¹⁸. Praktyka ustrojowa potwierdza zatem, że podstawową rolę w ochronie Konstytucji jako wyrazu woli suwerena w czasie kryzysu odgrywają sądy.

2. Ochrona suwerenności Narodu wyrażającej się w wykonywaniu władzy przez przedstawicieli

Należy zauważyć, że wybory przeprowadzone w Polsce w 2015 oraz 2019 r. co do zasady nie wzbudzają większych wątpliwości w kwestii prawidłowości ich przeprowadzenia, tzn. nie stwierdzono żadnych poważnych naruszeń procedur, które mogłyby skutkować ich nieważnością. Prawidłowo wybrani przedstawiciele uzyskali zatem legitymację od suwerena do wykonywania władzy w jego imieniu, co w przypadku parlamentu wyraża się głównie poprzez działalność prawodawczą. Niemniej trzeba pamiętać, że udzielenie wybranym przedstawicielom legitymacji do działania w imieniu suwerena nastąpiło na określonych zasadach, w związku z czym poczynania te muszą być zgodne z Konstytucją, ustawami, przepisami regulaminów parlamentarnych. Fakt powierzenia władzy określonej partii nie zwalnia jej z przestrzegania reguł gry konstytucyjnej. Tworzone prawo nie tylko nie może naruszać Konstytucji pod kątem materialnym (w zakresie treści), ale musi też być procedowane z zachowaniem określonych procedur. W sytuacji, gdy będący przedstawicielami Narodu posłowie te procedury naruszają, naruszają także wolę suwerena, który udzielił im pełnomocnictwa do działania na określonych zasadach, w określony sposób, w drodze sformalizowanego procesu ustawodawczego.

Przykładów w tym zakresie polska praktyka ustrojowa doby kryzysu konstytucyjnego dostarcza wiele. W raporcie przygotowanym dla Fundacji im. Stefana Batorego¹⁹ spośród najbardziej powszechnych naruszeń wskazano przede wszystkim: drastyczne łamanie zasad poprawnej legislacji, projekty skrywane (ustawy rządowe, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie, projekty te nie były formalnie procedowane w trybie odrębnym, a mimo to nie przekazywano ich do konsultacji i opiniowania), ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych oraz skracanie ich czasu czy brak odpowiedzi na uwagi otrzymane w ramach konsultacji. Obniżenie standardów legislacji zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym wynikało przede wszystkim z chęci jak najszybszego wprowadzenia w życie pożądanego przez partię rządzącą zmiany, jak również chęci uniknięcia dyskusji z interesariuszami.

¹⁸ Zob. np. uchwały SN: z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 148; z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021, nr 3, poz. 28, a także wyrok SA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2016 r., II AKa 213/16, OSA 2017, z. 3–4, poz. 63.

¹⁹ *Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019.

Przykładowo w czerwcu 2019 r. doszło do bezprecedensowej sytuacji w trakcie prac nad nowelizacją kodeksu karnego²⁰, gdy Minister Sprawiedliwości zagroził pozwaniem do sądu autorów opinii o projekcie ustawy nowelizującej kodeks karny (profesorów i doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego), która została opublikowana, gdy trwały prace parlamentarne. Autorzy opinii wskazali, że zawarte w noweli przepisy antykorupcyjne zostały skonstruowane w sposób pozwalający na wyłączenie ich stosowania względem osób zarządzających strategicznymi spółkami handlowymi Skarbu Państwa. Według resortu sprawiedliwości, opinia ta jest „kłamstwem”²¹. Innym przykładem może być powtórzenie przegranego głosowania w czasie prac nad tzw. lex TVN w sierpniu 2021 r. Gdy wniosek opozycji o odroczenie posiedzenia Sejmu niespodziewanie został przyjęty większością 229 do 227 głosów, zarządzono przerwę, po której czterej posłowie Kukiz’15 zaczęli tłumaczyć, że popełnili błąd. Jak mówił Jarosław Sachajko, „Pomyliliśmy się w głosowaniu nad odroczeniem. Przepraszamy. Ale czy ktoś przez to umarł?”. Marszałek Sejmu zarządziła reasumpcję głosowania, a posłowie Kukiz’15 tym razem zagłosowali przeciwko odroczeniu posiedzenia. W ten sposób późnym wieczorem partia rządząca doprowadziła do przegłosowania ustawy „lex TVN” wymierzonego w największą niezależną telewizję informacyjną w Polsce²².

Na tym tle powstaje zatem pytanie, jak chronić proces ustawodawczy i zapewnić jego przebieg zgodny z tym, czego chciał suweren. Posłów w Polsce nie można odwołać, gdyż polskie prawo na poziomie ogólnokrajowym nie przewiduje instytucji *recall*²³. W sytuacji, gdy polityk należący do partii rządzącej pełni funkcję Prezydenta RP, mechanizmy weta ustawodawczego oraz kontroli prewencyjnej inicjowanej przez Prezydenta będącego „strażnikiem Konstytucji” nie są efektywnie wykorzystywane (zarówno z uwagi na osobę Prezydenta, jak i spacyfikowany Trybunał Konstytucyjny). Pewną rolę w tym zakresie może obecnie odgrywać Senat, co wiąże się ze zmianą układu sił w drugiej izbie parlamentu po wyborach w 2019 r. i utratą bezwzględnej większości miejsc przez partię rządzącą w tej izbie. Należy zwrócić uwagę, że system dwuizbowości przyjęty w Polsce zakłada znacznie słabszą pozycję drugiej izby, która nie ma możliwości podejmowania ostatecznych decyzji w procesie ustawodawczym. Jednak czasem korzystanie przez Senat z konstytucyjnych uprawnień w procesie ustawodawczym może zapobiegać pochopnemu uchwalaniu prawa. Przykładem może być uchwalona w pośpiechu ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.²⁴, która wprowadzała zasadę przeprowadzenia wyborów

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

²¹ *Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15.06.2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wytoczy-proces-cywilny> [dostęp: 31.10.2022].

²² W głosowaniu 228 posłów było za wejściem w życie tych przepisów, 216 było przeciw, a 10 wstrzymało się od głosu. Prezydent zawetował ustawę, w związku z czym ostatecznie nie weszła ona w życie.

²³ Instytucję taką przewiduje m.in. Konstytucja Republiki Łotewskiej; zob. A. Jackiewicz, *Instytucja recall na Łotwie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 69 i nn.

²⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827).

Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. wyłącznie w drodze korespondencyjnej. Ustawa ta została uchwalona w zwykłym trybie ustawodawczym, pomimo iż zmieniała przepisy kodeksu wyborczego²⁵, a więc powinna być w tym przypadku zastosowana szczególna procedura (trudniejsza, zakładająca m.in. dłuższe terminy). Senat wykorzystał wówczas cały konstytucyjny termin 30 dni na rozpatrzenie ustawy, podejmując w ostatnim dniu uchwałę o jej odrzuceniu w całości. Ustawa wróciła następnie do Sejmu, który natychmiast, w dniu 8 maja 2020 r., rozpatrzył uchwałę Senatu, odrzucając ją w całości, a następnie ustawa w brzmieniu pierwotnie uchwalonym przez Sejm została przekazana Prezydentowi do podpisu. Ustawę niezwłocznie opublikowano i tego samego dnia, a więc 9 maja 2020 r., weszła ona w życie. Z uwagi na tak późne zakończenie procesu ustawodawczego nie mogła ona jednak zostać zastosowana do przeprowadzenia wyborów zarządzonych na następny dzień, które nie zostały formalnie odwołane ani przełożone, ale w praktyce się nie odbyły.

Oczywiście kontrola, czy przedstawiciele suwerena przestrzegają procedur stanowienia prawa, należy co do zasady do Trybunału Konstytucyjnego, jednak także w tym zakresie, jak wskazano już na początku rozważań, jeżeli TK nie jest w stanie swojej funkcji wykonywać prawidłowo, istotną rolę należy przypisać sądom.

3. Ochrona suwerenności Narodu wyrażającej się w bezpośrednim sprawowaniu władzy

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji Naród swoją suwerenność realizuje również w sposób bezpośredni. Jeśli przyjmiemy wąskie rozumienie demokracji bezpośredniej jako instrumentów, które pozwalają obywatelom nie tylko wypowiadać się w określonych sprawach czy coś proponować, ale też podejmować wiążące decyzje, to na gruncie polskiej Konstytucji za taką instytucję można uznać jedynie referendum, którego regulacja została zawarta w trzech przepisach: art. 90 ust. 3, art. 125 i art. 235 ust. 6. Należy jednak zauważyć, że na gruncie obowiązującego prawa deficyty w ochronie tej instytucji dostrzegane były już wcześniej, przy czym w warunkach kryzysu konstytucyjnego, charakteryzującego się przede wszystkim brakiem poszanowania zasady demokratycznego państwa prawnego, instytucja ta może być w szczególny sposób podatna na różnego rodzaju nadużycia. Wśród wspomnianych wyżej deficytów należy wymienić przede wszystkim brak możliwości zainicjowania referendum w sposób wiążący przez obywateli, brak kontroli nad konstytucyjnością pytań referendalnych, brak skutecznych gwarancji wdrożenia w życie woli wyrażonej przez obywateli (zgodnie z ustawą właściwy organ w terminie 60 dni ma jedynie obowiązek podjęcia działań zmierzających do realizacji tej woli).

Problem nadużycia instytucji referendum w czasie kryzysu konstytucyjnego ilustruje przykład inicjatywy prezydenta Andrzeja Dudy dotyczącej przeprowadzenia

²⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277).

referendum konstytucyjnego o konsultacyjnym charakterze zapowiedzianego 25 sierpnia 2017 r., które miało się odbyć w 2018 r. razem z wyborami samorządowymi. Pod hasłem „włączenia społeczeństwa w proces tworzenia konstytucji” próbowano doprowadzić do zmiany ustawy zasadniczej²⁶.

Podsumowanie

Praktyka ustrojowa wskazuje, iż wybrani celem realizacji przewidzianej art. 4 Konstytucji zasady suwerenności Narodu przedstawiciele zapominają często, że źródłem wszelkich ich aktywności jest upoważnienie udzielone im przez suwerena w akcie wyborczym. Otrzymany mandat upoważnia ich do podejmowania określonych prawem działań w oznaczonym okresie jego trwania, jednak przy zachowaniu przewidzianych prawem procedur. Ponadto, pomimo że Konstytucja wprost przewiduje, iż Naród może sprawować władzę również bezpośrednio, praktyka ustrojowa dostarcza wielu przykładów, w których wybrani przez Naród przedstawiciele próbowali tę formę sprawowania władzy przez obywateli traktować instrumentalnie, sprowadzając ją jedynie do mechanizmu walki politycznej. Niebezpieczeństwo ograniczania suwerenności Narodu wzrasta w warunkach kryzysu konstytucyjnego, w którym skoncentrowanie całej władzy w państwie przez jeden ośrodek polityczny spowodowało, że decyzje podejmowane są z lekceważeniem wyrażonej w Konstytucji woli suwerena, a konstytucyjne zabezpieczenia zasady suwerenności okazują się niewystarczające. Ciężar ochrony zasady suwerenności Narodu w różnych jej aspektach, szczególnie w takiej sytuacji ustrojowej, może opierać na sądach, dlatego ich niezależność jest kluczowym elementem demokratycznego państwa opartego na rządach prawa.

Literatura

- Bałaban A., *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sędziowskiej* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Bień-Kacała A., *Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 2015 roku* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne: teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020.
- Dziemidok-Olszewska B., Michalczuk-Wlizło M., *Initiative of President Andrzej Duda regarding the change of the Constitution*, „Teka of Political Science and International Relations” 2018, vol. 13, no. 1.
- Haczkowska M., *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3996.
- Jackiewicz A., *Instytucja recall na Łotwie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.

²⁶ Szerzej zob. B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczuk-Wlizło, *Initiative of President Andrzej Duda regarding the change of the Constitution*, „Teka of Political Science and International Relations” 2018, vol. 13, no. 1, s. 25 i nn.

- Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15.06.2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wytoczy-proces-cywilny>.
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.
- Leśniak N., Michalska J., *Krajowa Rada Sądownictwa jako pozajudycyjny organ władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013.
- Mojski W., *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1.
- Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji. Druki sejmowe: 580, 876*, „Przed Pierwszym Czytaniem” 2006, nr 1.
- Nycz M., *RPO: Ustrój Polski nie może być już definiowany jako demokracja konstytucyjna*, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-rpo-ustroj-polski-nie-moze-byc-juz-definiowany-jako-demokracja,nld,4667890#crp_state=1.
- Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Radziejewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Rytel-Warzocho A., *Constitutional referendum in Poland in the light of constitutional regulation and controversy arising from constitutional practice*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 9.
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.
- Siedlecka E., *Bodnar: W Polsce mamy demokrację hybrydową*, <https://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/kraj/1967484,1,bodnar-w-polsce-mamy-demokracje-hybrydowa.read>.
- Stawicki R., *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Opracowania Tematyczne OT-605, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2011.
- Szmyt A., *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)* [w:] *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007.
- Szmyt A., *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.
- Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019.

Streszczenie

Anna Rytel-Warzocho

Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego

Wynikające z kryzysu konstytucyjnego zagrożenia realizacji suwerenności Narodu można rozpatrywać w kilku kontekstach. Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę na konieczność ochrony woli Narodu jako suwerena w sprawach dotyczących podstawowych kwestii ustrojowych, której wyrazem są przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji, podkreślając zarazem, że decyzję o takim,

a nie innym kształcie polskiego ustroju Naród podjął w 1997 r. najpierw przez przedstawicieli, a następnie bezpośrednio zatwierdzając Konstytucję w referendum. Po drugie, zagrożenia dla suwerenności Narodu można postrzegać w kontekście demokracji przedstawicielskiej, w odniesieniu do procesu wyłaniania przedstawicieli, jak również sposobu i procedur wykonywania przez nich władzy w imieniu Narodu. Po trzecie, można zastanawiać się też nad zagrożeniem suwerenności Narodu w kontekście zasady demokracji bezpośredniej rozumianej jako prawo wyrażania przez suwerena swojej woli także w okresie pomiędzy wyborami, m.in. w drodze referendum, jak też realizację innych przysługujących mu praw i wolności politycznych. Praktyka ustrojowa potwierdza, że podstawową rolę w ochronie suwerenności Narodu w różnych jej aspektach odgrywają sądy.

Słowa kluczowe: kryzys konstytucyjny; zasada suwerenności Narodu; Naród; suweren.

Summary

Anna Rytel-Warzocho

Protecting the Sovereignty of the People during a Constitutional Crisis

Threats to the realisation of the Nation's sovereignty arising from the constitutional crisis can be considered in several contexts. Firstly, attention needs to be drawn to the need to protect the will of the Nation as the sovereign in matters concerning fundamental constitutional issues, which is reflected in the provisions of the currently binding Constitution, bearing in mind that the decision on this particular form of the Polish constitutional system was made by the Nation in 1997, first by its representatives, and then directly, by approving the Constitution in a referendum. Secondly, threats to the sovereignty of the Nation may be seen in the context of representative democracy, with regard to the process of selecting representatives, as well as the manner and procedures in which they exercise power on behalf of the Nation. Thirdly, threats to the sovereignty of the Nation may also be considered in the context of the principle of direct democracy understood as the right of the citizens to express their will also in the period between elections, *inter alia* by means of a referendum, as well as the exercise of other political rights and freedoms to which they are entitled. Constitutional practice confirms that the courts play a fundamental role in protecting of the sovereignty of the Nation in its various aspects.

Keywords: constitutional crisis; principle of the sovereignty of the Nation; Nation; sovereign.