

Jak nie dookoła... to na przełaj lub fortelem, czyli kilka uwag o wybranych zjawiskach praktyki konstytucyjnej¹

Ogłosiłem stan wyjątkowy, bo nie było innego sposobu, by pociągnąć tych sędziów do odpowiedzialności –

Abdulla Yameen, Prezydent Malediwów²

Gdy jesienią 2017 roku reprezentacyjny Plac Piłsudskiego w Warszawie został przejęty w zarząd przez wojewodę mazowieckiego, trwały dywagacje o celu tej decyzji: władze mówiły o zapewnieniu dyspozycyjności dla organizacji uroczystości państwowych, co dziwiło warszawski Ratusz, bo nigdy na tym tle nie było problemów, przebąkiwano więc, że może chodzić o pomniki. Ucięło te dociekania oświadczenie ministra Mariusza Błaszczaka, że 17 listopada 2017 roku MSWiA podjęło decyzję, iż plac jest terenem zamkniętym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Choć nieco zdziwieni, warszawiacy odetchnęli z ulgą, zwłaszcza że nie zamknięto placu dla nich ani dla turystów. Jednak w pierwszej połowie lutego 2018 roku mieszkańców stolicy zelektryzowała wiadomość, że na Placu Piłsudskiego zanosi się na jakąś budowę, powstają rusztowania, trwają prace ziemne... Cóż to może być? Czyżby były to przygotowania pod instalację zakontraktowanych w USA rakiet Patriot, co by odpowiadało motywom decyzji o przejęciu placu dla celów obrony?

Okazało się, że nie, że jednak po prostu chodzi o postawienie tam pomnika wbrew warszawskiemu samorządowi, który dla tego pomnika wskazał inne, nie dość reprezentacyjne miejsce. Jednemu z dziennikarzy wymknęło się w tym kontekście określenie „fortel”, „uciekać się do fortelu”³. Wydawałoby się przecież niewiarygodne, aby dla postawienia pomnika wykorzystać przepisy wyjątkowe, zarezerwowane dla zupełnie innych i też wyjątkowych celów. Stawiania pomników na początku nie zapowiadano. Sama

¹ Tym tytułem autorka nawiązuje do tytułu Księgi, usprawiedliwiając to esejistycznym charakterem niniejszego tekstu.

² D. Warszawski, *Prezydent bierze się za kastę*, „Gazeta Wyborcza”, 16 lutego 2018, Opinie, s. 17; autor przedstawia „kłopoty” Prezydenta Malediwów z Sądem Najwyższym na tle zjawisk korupcyjnych i splotu interesów międzynarodowych. W ironicznej relacji z tej nieprzyjemnej sytuacji dziennikarz „usprawiedliwia” prezydenta: „...sędziowie przegięli... to święty by nie wytrzymał...”.

³ M. Szudrzyński, *Jakby nikt nie chciał wygrać w stolicy*, „Rzeczpospolita” 14 lutego 2018, s. A2. Autor za przyczynę podaje nierozwiązanie problemu przez Prezydent Warszawy, ale dodaje, że „ten fortel oburzył nawet wielu sympatyków prawicy”, co widać w mediach społecznościowych.

potrzeba wzniesienia pomnika upamiętniającego katastrofę smoleńską i usytuowania go w godnym miejscu, nie ulega wątpliwości i jest nagannym zjawiskiem polskiej polityki (niejednym zresztą) brak w tym zakresie dialogu i zgody. Ale to rozwiązanie, siłowe, niegodne celu, dla którego zostało podjęte, uwłaczające pamięci Ofiar „postawienie na swoim”, zamiast szacunku budzić będzie spór i wątpliwości⁴. Miejmy tylko nadzieję, że to wrazenie zatrze dobra wola społeczeństwa, a zamię fortelu – za jakiś czas historia.

Czy jednak taka „metoda” działania organów władzy państwowej to jednorazowy incydent? Sądząc po przywołanych wydarzeniach na Malediwach⁵, nie jest ona niespotykana, szkoda, że nie wyłącznie na Malediwach. Bo opis sytuacji na warszawskim placu wskazuje, że i w sercu Europy jakaś jej odmiana może się zdarzyć. Czy tylko jako incydent? Czy nie zdarza się częściej? Biorąc pod uwagę praktykę konstytucyjną, choćby tylko ostatnich lat, czy nie sugeruje tego zaprzysiężenie sędziów TK dokonane przez Prezydenta RP w nocy, aby uprzedzić o kilka godzin zapowiedziany na następny dzień wyrok Trybunału o zgodności ich wyboru z konstytucją? Albo *wet za wet*, czyli „od ręki” uchwalona zmiana ustawy o TK, aby, w sytuacji, gdy na mocy decyzji ówczesnego Prezesa Trybunał dysponował 12 sędziami zdolnymi do orzekania, ustanowić normę, iż pełny skład wymaga ich 13? Czy też uchwalenie ustawy nazwanej *lex Szyszko* z inicjatywy poselskiej po to, aby potem zarzut, iż nie podlegała ona niezbędnym konsultacjom, odpierać argumentem, że przecież była to inicjatywa poselska? A wreszcie ustawowe obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku kilkudziesięciu sędziów SN po to, aby się pozbyć I Prezesa SN, skoro nie wyszło usunięcie jej z urzędu z powodu „niezgodnego z prawem” wyboru?

Nie był to ani jeden, ani nawet kilka incydentalnych przypadków. Poszukiwanie pretekstów (reorganizacja, bo tylko ona pozwala przenosić sędziów), fałszywa interpretacja ustawy zasadniczej (nie jest napisane, kto powołuje 15 członków KRS), droga faktów dokonanych (najpierw szybko uchwalić nowelizację ustawy o IPN, a dopiero potem zacząć dialog o jej sensie, następnie pilnie ją podpisać i dopiero skierować do TK), stosowanie wybiegów (ciąg dalszy ustawy o IPN: uznać, że nie będziemy jej stosować, już następnego dnia ogłosić, że nie ma trybu „zamrożenia”, ale przecież prokuratura długo pracuje...), odwracanie sensu wydarzeń (27 do 1, czyli wszyscy przeciw Polsce w UE, to sukces), a nawet swoista obłudza (rano premiera bronić, a wieczorem usunąć), tupet (nic nam nie zrobią, bo Węgier nie zagłosuje), lekceważenie (Komisja Wenecka może sobie zrobić turystyczną wycieczkę), hipokryzja (Frasyniuka skuli, bo wszyscy są równi), nawet naginanie gramatyki (spójnik *oraz* oznaczający w jednej tylko sytuacji niezbędność wystąpienia obu członów jednocześnie, wbrew innym zastosowaniom i słownikowi) i inne.

Taka metoda działania, którą tylko z dużą dozą dobrej woli można nazwać fortem⁶, może się zdarzać incydentalnie każdej, nawet najbardziej dbającej o formalną poprawność, władzy. Jest jednak naganne, gdy jej przejawy stają się „codziennym”

⁴ Wprawdzie opozycja zasugerowała, że po zmianie władzy może dojść do usunięcia pomnika, należy jednak przyjąć, że to wypowiedź pod wpływem emocji.

⁵ Zob. D. Warszawski, *op. cit.*

⁶ Fortel jest „sprytnym sposobem pokonania trudności” (M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978), ale jednak inteligentnym i niełamiącym podstawowych zasad uczciwości

sposobem postępowania. Także dlatego, że demokratyczne państwo nie może wykorzystywać fortelu, podstępów, uproszczeń, kręactwa... w postępowaniu wobec swoich obywateli. I to niezależnie od tego, czy w ten sposób łamie prawo, a zwłaszcza konstytucję, czy tylko chce postawić „na swoim”, jeśli inaczej się nie da. I niezależnie od tego, w jakim systemie prawnym ma to miejsce.

Gdyby przypomnieć, krytycznie dziś oceniany i odrzucony, system konstytucyjny PRL, to można właśnie wskazać ówczesną specjalizację w metodach, mających w pewnym sensie posmak fortelu, choć więcej nieuczciwości. Przykładów nie brakowało. Choćby zasada imperatywnego mandatu poselskiego, zgodnie z którą konstytucja przewidywała prawo wyborców do odwołania posła, gdy zawiódł ich zaufanie, do której to zasady jednak przez dziesięciolecia nie uchwalono ustawy określającej tryb tego odwołania, bo a nuż odwołano by członka KC PZPR, albo – bliżej współczesności – nieuchwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (bo taka skomplikowana, że wymaga namysłu), w związku z czym był Trybunał prawną abstrakcją przez cztery lata po ustanowieniu go w konstytucji⁷. I jeszcze: stan wojenny wprowadzono, bo konstytucja nie przewidywała wyjątkowego, a nie przewidywała go, bo był to antyrobotniczy instrument burżuazyjnego państwa. Nie mówiąc już o metodzie głosowania: w ramach demokratyzacji prawa wyborczego w 1956 roku nastąpiło zwiększenie na liście wyborczej o połowę liczby kandydatów w stosunku do liczby mandatów w danym okręgu, po to, aby wyborca „miał wybór”⁸, ale zarazem wprowadzenie zasady „głosowania bez skreśleń”, co przy propagandowo upowszechnionym strachu, że wejście do kabiny i skreślanie może mieć nieprzyjemne konsekwencje, było właśnie takim podstępem. Bo zamiast wybierać, obywatel, nie narażając się, „wybierał” – tak jak partia ułożyła listę. Po latach Adam Strzembosz odwołuje się do takiego propagandowego „efektu mrożącego” i wyraża obawę, że „ludzie będą bali się wychylić ze swoimi poglądami w obawie przed różnymi negatywnymi konsekwencjami ze strony jednolitej władzy państwowej”⁹. I wcale nie chodzi mu o PRL.

Natomiast w okresie realnego socjalizmu rozmijanie się konstytucyjnych zasad z praktyką, wliczając w nią treści stanowiących ustaw, zwłaszcza w zakresie praw

(posługiwał się nim, jak wiadomo, pan Zagłoba). Ale gdy za metodę fortelu biorą się władze, to na ogół ani to inteligentne, ani uczciwe.

⁷ Zmiana Konstytucji PRL ustanawiająca TK i TS nastąpiła 26.03.1982 r., uchwalenie ustawy o TK – 29.04.1985 r. (projekt poselski z 27.02.1985 r.), weszła w życie 1.01.1986 r. i dopiero w tym roku zapadło pierwsze orzeczenie (maj 1986, sygn. U 1/86).

⁸ Art. 39 Ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z 24.10.1956 r., (która zresztą także dopuszczała odrębne listy), w art. 55 ust. 2 stwierdzał, że wyborca ma prawo skreślenia kandydatów listy, na którą głosuje. Art. 61 ust. 2 postanawiał jednak, że głos uważa się za oddany na tych nieskreślonych kandydatów, których nazwiska są zamieszczone w pierwszej kolejności. Niepamiętającym można przypomnieć, że w praktyce w PRL głosowano na jedną listę kandydatów Frontu Jedności Narodu (FJN), na której na odpowiednich miejscach umieszczano nazwiska uzgodnione w centrum politycznym. Jeśli więc wyborca nie skreślał, oznaczało to, że głosował na tyłu znajdujących się w pierwszej kolejności na liście, ile mandatów obsadzano w danym okręgu (stąd nazwa „miejsca mandatowe”) i na tych, których partia tam umieściła. Może część tej „tradycji zaufania do partii” przetrwała w odruchu głosowania chętnie na pierwszych z listy i w związku z tym praktyka umieszczania na tych miejscach kandydatów ważnych dla danej partii.

⁹ A. Strzembosz, *Między prawem i sprawiedliwością. Rozmawia S. Zakroczyński*, Biblioteka Więzi, t. 334, Warszawa 2017, s. 13.

i wolności obywatelskich, było nagminne, ale to, co było bardziej niewiarygodne, to fałszywe uzasadnienia takiej praktyki¹⁰.

Gdyby prześledzić okres transformacji ustrojowej, to można by znaleźć i tu stosowne przykłady. Najłatwiej w praktyce pod rządami Małej Konstytucji, kiedy naginanie albo ignorowanie zasad czy konkretnych przepisów pozwalało na demonstrację woli piastuna, czy piastunów, danego organu, żeby tylko przypomnieć rolę, jaką odegrało słynne słówko „może”, wykorzystane przez ówczesnego Prezydenta do pokazania premierowi, kto tu rządzi¹¹. A podobny sposób interpretowania przepisów był na tyle widoczny, że szybko ochrzczono go mianem „falandyzacji”¹².

Tych kilka przykładów z innych systemów nie ma na celu sugerowania jakichkolwiek konkretnych podobieństw ze stanem aktualnym, ale tylko wskazanie, że niezależnie od koncepcji ustroju, czy etapu jego rozwoju, jeśli władza określonej opcji musi osiągnąć swój cel, a nie może pokonać formalnych barier, np. konstytucyjnych (zasad, przepisów, utrwalonego zwyczaju czy po prostu logicznej wykładni), często zmierza do wykorzystywania prawnych forteli, wobec których, równie często, społeczeństwo pozostaje bezradne. Bo właśnie na tym polega ich siła.

Chociaż czasem nie pozostaje bezradne. Bo taka metoda – i to jest, niestety, jej negatywną konsekwencją – niekiedy zmusza do odpowiedzi w podobny sposób. Ale – w przeciwieństwie do fortelu władzy – bywa, że fortel społeczny może mieć swój wdzięk. Oto telewizja pokazała, jak w Moskwie po wyjątkowo obfitym opadzie śniegu, gdy władze komunalne nie podejmowały usuwania zasp, mieszkańcy masowo wypisywali na nich „Nawalny”, co skutkowało natychmiastowym odśnieżaniem¹³. Albo, gdy w Polsce na demonstracjach protestacyjnych przeciw ustawom o sądownictwie przypomniano o ustawie zasadniczej: podnosząc hasło „Konstytucja”¹⁴, zwracano uwagę

¹⁰ Tak więc zamiast formalnoprawnych gwarancji praw i wolności upowszechniano gwarancje o charakterze materialnym, co oznaczało, że np. gwarancją dla konstytucyjnej wolności słowa był fakt społecznej własności środków przekazu, co miałyby gwarantować, że społeczeństwo swobodnie sobie ich używa, a cenzura tylko nad tą wolnością czuwa.

¹¹ Doczekało się ono nawet szczególnej uwagi w anglojęzycznej „monografii”: A. Krok-Paszkowska, *Constitutional powers versus political practice in Poland between 1990 and 1997*, [w:] M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie: Doktryna-Prawo-Praktyka. Prace dedykowane Prof. W. Sokolewiczowi*, Warszawa, Wyd. Sejmowe 2002, gdzie autorka pisze: „The wording of article 68/2 [...] allowed the president’s legal advisor [...] to engage in semantic [...] used the word «may» to mean «may or not may» rather than «shall»”, s. 238. Chodziło, jak wiadomo, o przepis (prawda, że mało precyzyjny), iż na wniosek Prezesa RM, prezydent może dokonać zmiany na stanowisku ministra (w tym konkretnym przypadku Prezydent premierowi odmówił).

¹² Utrwaliło to dla potomnych nazwisko prof. Lecha Falandysza, doradcy prawnego Prezydenta Wałęsy, a było dowcipną odpowiedzią na ówczesne argumenty o potrzebie „finlandyzacji” ustroju, czyli wzmocnienia władzy prezydenckiej.

¹³ Aleksiej A. Nawalny, rosyjski publicysta opozycji antyputinowskiej, któremu Centralna Komisja Wyborcza zakazała startu w wyborach prezydenckich, www.rp.pl/Polityka/180219547-Moskwa-Za-duzo-sniegu-napisz-na-zaspie-Nawalny-html [dostęp 5.03.2018].

¹⁴ W czasie opozycyjnych demonstracji w PRL, hasło „niech żyje konstytucja” władza uważała za okrzyk antypaństwowy.

Prezydentowi na jego konstytucyjne zadanie jej ochrony, aż w końcu publicznie ogłosił, że zastosuje weto¹⁵.

Ale już mniej wdzięku ma chyba to, co zaczęło się w lutym 2018 roku w Polsce, gdy na uchwalenie ustawy o zakazie handlu w niedzielę, placówki handlowe, i nie tylko, nie objęte zakazem, zapowiadały poszerzaniem asortymentu („zabawki i książki na pocztę, mięso i warzywa na stacjach benzynowych”, co zapowiadał nawet ORLEN) lub wymyślaniem pokrętnych metod sprzedaży (galeria handlowa działająca w niedzielę jako wystawa, zakup przez Internet lub automat)¹⁶. Jeszcze gorzej, gdy na działanie rządu odpowiedzią jest prowokacja, jak to miało miejsce w przypadku brutalnego filmiku amerykańskiej Ruderman Family Foundation, uznającej nowelizację ustawy o IPN właśnie za prowokację polskiego rządu¹⁷. Nie mówiąc już o stosowaniu niekiedy takich metod w samym parlamencie, kiedy na ignorowanie głosów opozycji przez rządzącą większość, ta pierwsza odpowiada zgłoszeniem setek czy tysięcy, poprawek do jednego projektu. Albo przykład z początku marca 2018 roku, związany z wyborem nowej KRS przez Sejm: aby zdążyć na bieżącym posiedzeniu, nakazano klubom zgłosić kandydatów do godz. 9.00 rano (1 marca), by już na 10.00 zwołać posiedzenie komisji i wybrać KRS na trwającym 59. posiedzeniu Sejmu. Jednak dwa opozycyjne kluby, które od dawna zapowiadały, iż w procedurze nie wezmą udziału, zaprotestowały, wskazując, iż termin upływa dopiero o godz. 24.00, licząc, że w ten sposób wybór przenieść trzeba będzie na następne posiedzenie – w drugiej połowie marca. Tymczasem Marszałek niespodziewanie ogłosił krótką przerwę w bieżącym posiedzeniu, tak aby sprawa „się załatwiła” jednak w toku tego samego posiedzenia¹⁸. Na co jednak zwrócono uwagę, iż ustawa o KRS nakazuje dokonać wyboru „na najbliższym”, a więc następnym, posiedzeniu, czyli przerwanie trwającego niczego nie ułatwia, trzeba będzie przerwane zamknąć i za godzinę zwołać „najbliższe”¹⁹. Tego Marszałek nie uczynił²⁰. Zarówno 1000 poprawek, ich blokowe odrzucenie, jak i opisane wyżej zabiegi, zapewne można zmieścić w przepisach dopuszczających wyjątkowe sytuacje. Podobnie jak dadzą się obronić takim czy innym argumentem fortele społeczne. Nawet więc, jeżeli w ten sposób toczy się gra

¹⁵ Prezydent zastosował weto wobec ustawy o SN i nowelizacji ustawy o KRS (o których też dalej dalej), co tłumaczono, m.in. jako reakcję na owe demonstracje.

¹⁶ Zob. m.in. A. Kołodziej, *Oni popracują w niedzielę oraz Po mięso na stację, po piwo do kiosku*, „Gazeta Wyborcza” 19 lutego 2018, s. 1 i 12.

¹⁷ Niewybredny spot operujący określeniem *Polish Holocaust* upowszechniany 21.02.2018 r. w Internecie i nawołujący do zerwania stosunków dyplomatycznych USA z Polską, zdjęty po dwóch dniach z sieci.

¹⁸ Ł. Woźnicki, *PiS i Kukiz biorą KRS*, „Gazeta Wyborcza” 2 marca 2018, Kraj, s. 5.

¹⁹ Ł. Woźnicki, *KRS żegna się przed czystką*, „Gazeta Wyborcza” 5 marca 2018, Kraj, s. 3, przywołując w tej kwestii uwagę prof. M. Chmaja, który dodaje, że „wtedy wszystko będzie *lege artis*”.

²⁰ Członków KRS (bez udziału opozycji, z wyjątkiem klubu Kukiz'15, który zgłosił 6 kandydatów brakujących do kompletu, bo 9 zgłosił klub PiS) wybrano ostatecznie w toku tego samego, 59. posiedzenia Sejmu, w głosowaniu *en bloc*. Nawiasem mówiąc, argumenty użyte przez Prezydenta w uzasadnieniu odmowy podpisania pierwszej wersji tej ustawy, wskazujące, iż chodzi o to, aby członków KRS nie wybierała jedna partia, zostały właśnie w taki sposób zrealizowane. Przyznając prawo zgłaszania kandydatów klubom (dosłownie, każdemu dziwięciu), ustawa o KRS przypieczętowała ich partyjne namaszczenie, nie kamuflując tego nawet tak, jak to się odbywa przy wyborze sędziów TK (a właściwie odbywało na mocy b. kolejnych ustaw o TK, bo obecnie sprawę ich wyboru przez Sejm wyjęto z gestii ustawy w ogóle).

parlamentarna albo obywatele się bronią – słusznie czy nie – zagraża to społecznemu poczuciu praworządności i sprzyja utrwalaniu mentalności przechytrzenia.

Tymczasem metoda ignorowania czy obejścia prawa, uproszczeń i działań na skróty, przejawia się w różnych aspektach postępowania władzy państwowej. Najbardziej cierpi na tym stanowienie prawa, ponieważ nie ma ono charakteru jednorazowego incydentu czy niezręcznej wypowiedzi, które mogą zostać szybko zapomniane, ale jego efektem są utrwalone i obowiązujące normy prawne, które mogą w ten sposób okazać się albo niezgodne z Konstytucją, albo antysystemowe, albo tylko nieprzemyślane, nieporządnie wyrażone, obliczone na poklask własnego elektoratu, populistyczne, pośpiesznie wykoncypowane lub uzasadnione doraźną potrzebą. Subiektywną na ogół²¹.

O kilku okolicznościach, związanych właśnie z legislacją, należałoby zatem w tym kontekście wspomnieć. Po pierwsze – omijanie raf związanych z przygotowaniem projektu ustawy. Jak wiadomo, projekt ustawy może być wniesiony do Sejmu przez grupę posłów, Senat, Radę Ministrów, Prezydenta oraz obywateli (art. 118 Konstytucji RP). W większości demokratycznych państw europejskich szczególną uwagę poświęca się etapowi przygotowania projektu ustawy. Słynne *check-listy* (*checklist*), zmuszające podmioty inicjatywy, zwłaszcza rządy, bo to one, prowadząc politykę państwa, są głównie autorami projektów, a konkretnie urzędy ministrów i kancelarii rządowych, zajmujących się tym zadaniem, jak np. w Polsce Rządowe Centrum Legislacji, odpowiadają na dziesiątki pytań weryfikujących trafność decyzji legislacyjnych danego projektu, przygotowują i porównują różne warianty koncepcji, badają stan regulacji, w tym np. luki prawne czy „przeregulowanie” danej materii, dokonując tzw. oceny stanu regulacji (OSR), a ponadto przeprowadzają konieczne konsultacje z określonymi podmiotami zewnętrznymi (organizacje, organy, urzędy itp.), nie mówiąc o konsultacjach międzyresortowych i kontroli z punktu widzenia prawa międzynarodowego (lub UE, jeśli dotyczy to państwa członkowskiego). W tym zakresie polskie wymagania i przepisy, zarówno powszechnie obowiązujące (np. Zasady Techniki Prawodawczej, ustawa o lobbingu i inne), jak wewnętrzne dokumenty Rady Ministrów, nie pozostają, a może nie pozostawały, w tyle. Wystarczyło spojrzeć na zbiór dokumentów rządowego procesu legislacyjnego, aby się przekonać, jak wiele stawiano wymagań kolejnym jednostkom rządowym w toku przygotowania projektu ustawy (nawet, jeśli nieraz ich rzetelnie nie wykonywano)²², w tym listę obowiązkowych konsultacji, opinie Rady Legislacyjnej itp. Wymagało to mozolnego działania międzyresortowego, a zwłaszcza przeprowadzania wielu owych konsultacji²³.

A tymczasem rządowi się spieszy, albo może napotkać opór, albo w opiniach będzie sporo uwag wymagających analizy, przemyślenia lub uwzględnienia. Należy więc

²¹ Przykładem wręcz wzorcowym może tu być uchwalenie nowelizacji ustawy o IPN, które potwierdza wystąpienie wszystkich tych okoliczności, a które w efekcie wywołało ogromną wizerunkową i dyplomatyczną porażkę rządu.

²² Zob. *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, RCL, Warszawa 2014, *passim*.

²³ J. Zaleśny uważa, że może wymaganych konsultacji jest zbyt wiele i zapewne pogląd ten nie jest pozbawiony słuszności; zob.: *Dobrego prawa nie napisze się na kolanie* (rozmowa z P. Szymaniakiem), „Dziennik Gazeta Prawna” 24 lipca 2017, nr 141.

wykorzystać maksymalnie procedurę uproszczoną, w tym tzw. tryb odrębny²⁴, który ze względu na „pilność sprawy wymagającej niezwłocznego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów” pozwala odstąpić od szeregu wymogów, w tym uzgodnień, konsultacji społecznych, opiniowania itd. oraz skrócić terminy. Z tego trybu korzystano chętnie. Jednak nawet, jeśli projekty podlegały (podlegają) konsultacjom, to ich wyniki niekoniecznie w praktyce przyjmowano do wiadomości. W raporcie *Grant Thornton* podano, że od 2014 do 2017 roku w przypadku średnio 28% projektów brak było jakiegokolwiek dokumentacji o konsultacjach, natomiast wobec 61% – brak odniesienia się w RCL do opinii²⁵.

Równie chętnie korzystano z drogi być może jeszcze łatwiejszej, a w każdym razie pozwalającej zrzucić z siebie winę za te braki, jaką było skierowanie projektu ustawy do parlamentu drogą projektu poselskiego. Jak często donosiła prasa, zdobycie wymaganych podpisów nie stanowiło problemu, bowiem klub parlamentarny partii rządzącej pełnił rolę „banku podpisów” i niekiedy określony poseł nie wiedział nawet, że jest współautorem projektu, albo tylko jakiego dokładnie projektu. Ogółem projekty sygnowało 160 posłów z różnych klubów, najczęściej z PiS. Bywało, że niektórzy z posłów podpisywali się pod wieloma projektami, np. poseł Sylwester Tułajew z PiS – 146 razy, zaś poseł Piotr Uściński – 137 razy²⁶. Przyjęło się, że projekty poselskie były zwolnione od przedstawiania w uzasadnieniu projektu wyników odpowiednich konsultacji. Według Regulaminu Sejmu, jeśli konsultacje były wymagane na podstawie ustaw, Marszałek Sejmu kierować je powinien do odpowiednich instytucji przed pierwszym czytaniem. I czasem to czynił, może nawet nie tylko wobec projektów zgłaszanych przez opozycję (z reguły projekty podlegały opinii BAS, niekoniecznie uwzględnianej). Ta okoliczność decydowała, że rząd chętnie „wnosił projekt do klubu”²⁷ (własnej partii). Takiej „ulgi” w pracy nad projektem ustawy poszukiwano stosunkowo często. Tak na przykład, według jednego z raportów organizacji pozarządowych, w pierwszym roku VIII kadencji (listopad 2015 – listopad 2016) do Sejmu wniesiono 336 projektów, w tym 183 poselskie. Uchwalono 189 ustaw, z czego 105 z inicjatywy Rady Ministrów, i aż 78 – poselskiej (co do innych: 1 projekt komisyjny, 4 senackie, 1 prezydencki). Znamienne, że spośród 12 inicjatyw obywatelskich, żadna nie doczekała się uchwalenia. Jak podaje cytowany Raport, klub partii rządzącej był liderem w tym zakresie (ogółem inicjatywa 49% wszystkich projektów ustaw)²⁸. Nawet jeśli nie są to dane oficjalne i dotyczą tylko pierwszego

²⁴ Zmiana Regulaminu Pracy Rady Ministrów, uchwała nr 190 z 29.09.2013 r., rozdz. 8, § 98.

²⁵ http://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2018/02/barometr_prawa_2018.pdf [dostęp 5.03.2018].

²⁶ Kronika Sejmowa, VIII kadencja, nr 48 (867), listopad 2017, wyd. specjalne, s. 128 http://orka.sejm.gov.pl/kronika.nsf/0/024721B2EB/6AFAC7C12581D0003577A3/%24File/kronika48_8.pdf [dostęp 5.03.2018].

²⁷ M. Kruk, *Polska nauka prawa konstytucyjnego a konstrukcja władzy ustawodawczej w Konstytucji RP – doświadczenia praktyki ustrojowej*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 37.

²⁸ <http://demagog.org.pl/raport-rok-sejmu-Viii-kadencji> [dostęp 5.03.2018]. Zob. także analogiczny raport po upływie dwóch lat kadencji.

roku VIII kadencji Sejmu, stanowią wymowną ilustrację²⁹. Cytowany Raport *Grant Thornton* podaje, że projektów poselskich i senackich było w 2000 roku – 18%, w 2015 już 41 %, ale wskaźnik ten spadał w latach następnych do 23% w 2016 i 15% w 2017 roku. W liczbach (Kronika) oznaczało to, że np. w 2015 roku zgłoszono 24 projekty klubu PiS, i brak innych, w 2016 – 66 PiS, oraz po jednym PO i PSL, w 2017 – 18 PiS, 2 Kukiz'15, po jednym PO, PSL, Nowoczesna, co daje ogółem w latach 2015–2017 poselskich projektów klubu PiS – 108, czyli projektów klubu większości rządzącej, co potwierdza tezę o wyręczaniu się rządu klubem parlamentarnym. Nie oznacza to, iż tylko VIII kadencja Sejmu obrodziła inicjatywą poselską, bowiem np. w roku 2013 takich projektów było 66, ponadto 23 komisyjne, 97 rządowych (i jeden prezydencki), ale była to sytuacja wyjątkowa. Nie należy sądzić, że wnoszenie projektów ustaw przez podmioty parlamentarne (posłów, komisje sejmowe, Senat) jest zjawiskiem nagannym, przeciwnie – przyznanie tym podmiotom takiego prawa przez konstytucję jest niejako naturalną konsekwencją roli parlamentu jako władzy ustawodawczej. Można nawet próbować wskazywać na takie materie, których regulacja bardziej powinna być dokonywana na bazie inicjatywy poselskiej niż rządowej. Tyle tylko, że nie powinno to wynikać z „wyręczania” się rządu klubem partii rządzącej dla osiągnięcia ułatwień i stosowania uproszczeń, zwłaszcza wtedy, gdy projekt realizuje w istocie politykę rządu i odpowiedzialność za jego poprawność, zarówno merytoryczną, jak i legislacyjną, powinien ponosić rząd³⁰.

Druga kwestia, to tempo prac legislacyjnych w parlamencie, prowokujące do porównywania z szybkością superekspresowego pociągu pendolino³¹. Tu także należy się odwołać do zasad proceduralnych, w ustanowienie których angażuje się nawet sama Konstytucja, a szczegółowo przede wszystkim Regulamin Sejmu. Tak więc Konstytucja z 1997 roku postanawia, że Sejm rozpatruje projekt w trzech czytaniach. Ponieważ jest to zmiana w stosunku do dwu czytań w poprzednim stanie prawnym, musi być odnotowane i tłumaczone jako wyraz przywiązywania do tej kwestii istotnego znaczenia, nie zaś traktowanie trzech czytań tylko jako mało ważnej, przypadkowej kwestii proceduralnej³². Musi być zatem odczytywane jako wymóg szczególnej uwagi i dbałości o staranne, dociekliwe rozpatrzenie projektu, zanim zostanie uchwalony. I uchwalenie go nie pospiesznie pod koniec debaty w drugim czytaniu, ale na osobnym, temu poświęconym, posiedzeniu, bo taką dyrektywę przekazuje Konstytucja procedurze ustawodawczej, wymagając właśnie trzech czytań. Wiąże się to z pozostałymi wskazówkami Konstytucji w tym względzie, także w odniesieniu do postępowania w Senacie i przez Prezydenta. Nie bez znaczenia może być fakt osobnego potraktowania trybu pilnego i ustanowienia w Konstytucji szybszej ścieżki legislacyjnej w postaci odrębnych przepisów. Tryb pilny postrze-

²⁹ Szczegółowo także monitoruje sytuację w swoich raportach Obywatelskie Forum Legislacji w ramach Fundacji Helsińskiej.

³⁰ Zob. interesujące uwagi na ten temat J. Zalesnego, *op. cit.*

³¹ Tak np. A. Strzembosz: „niech będzie pendolino...”, *op. cit.* s. 323, także Raport *Grant Thornton*: „Parlamentarne pendolino dalej pędzi, prace nad ustawą średnio 106 dni” i podaje, że w 2000 r. trwały średnio 201 dni, ale w 2016 – tylko 77 dni.

³² Regulamin pozwala wyjątkowo na niezwłoczne przejście do trzeciego czytania i jest to chętnie wykorzystywane.

gany jest z reguły jako przejaw tzw. racjonalizacji parlamentaryzmu (wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej i swoistych dla niej gwarancji w stosunkach z parlamentem, głównie w postaci szczególnych procedur parlamentarnych), zresztą racjonalizacji w dość nieznacznym zakresie obecnej w Konstytucji z 1997 roku³³. Jednak oznacza także, że na przyspieszenie procedury ustawodawczej Konstytucja zgadza się tylko w określonych warunkach i dla określonego celu, całkowicie wyłączając z niego wyraźnie wskazane materie, dotyczące zwłaszcza kwestii ustrojowych (m.in. prawa wyborczego czy ustroju i właściwości władz publicznych). I należy to odnieść w ogóle do wszelkiego pośpiesznego uchwalania tego typu ustaw.

W ślad za tym Regulamin Sejmu wprowadza szereg szczegółowych przepisów odnoszących się do procedury ustawodawczej, mających – co do zasady – wykluczać bieg na przełaj. Trudno tu cytować stosowne, zresztą dobrze znane, przepisy Regulaminu, trzeba jednak zwrócić uwagę, że po pierwsze – debata powinna się toczyć nad szczegółowo uzasadnionym projektem (w zakresie wskazywania niezbędnych treści uzasadnienia Regulamin Sejmu był wielokrotnie wzbogacany, zwłaszcza w stosunku do poprzednich tekstów z okresu choćby PRL, kiedy to już bardzo zdemokratyzowany Regulamin z 1 marca 1957 roku przewidywał tylko, że „projekty ustaw powinny zawierać uzasadnienie”), po drugie – poszczególne etapy postępowania, zwłaszcza kolejne czytania i prace w komisji powinny być od siebie oddzielone określonymi terminami (co najmniej 7 dni, podczas gdy wspomniany wyżej Regulamin z 1957 roku przewidywał odpowiednio 1 i 3 dni), a także długie terminy otrzymywał Senat i Prezydent, a wszystko po to, aby – po trzecie – posłowie, zarówno obradujący na plenum, jak i w komisjach, zarówno z grona większości, jak i opozycji, a może zwłaszcza opozycji, mieli czas i możliwość przygotowania się i wypowiedzenia (debata jest istotą i racją bytu parlamentu i stąd jego nazwa), przygotowania i zgłoszenia poprawek oraz analizę tych zgłoszonych przez innych, po czwarte – Regulamin zakładał możliwość, a zatem i potrzebę, powracania sprawy np. na drugie czytanie (bis, ponowne), gdyby trzeba było rozpatrzyć poprawki po ich ponownej analizie w komisji, po piąte – powracanie ustawy do Sejmu (i komisji) po poprawkach Senatu, po szóste – aby był też czas na posiedzenie komisji w celu zapoznania się z uwagami lobbingu³⁴ i wreszcie po siódme – po ewentualnym skierowaniu jej przez Prezydenta do ponownego rozpatrzenia, lub w wyniku jednej z wersji wyroku Trybunału Konstytucyjnego – w celu usunięcia niezgodności. Te siedem przykazań łatwo można by przekształcić w dziesięć, jeśli dodać do tego refleksję, jaką tekstowi uchwalanej ustawy powinna poświęcić druga izba, potem po niej ewentualnie

³³ Jakkolwiek praktyka nie musi się oglądać na przepisy: tak np. jedną ze znanych konstytucyjnych zasad racjonalizacji jest uzależnienie – w określonych kwestiach – zgody rządu na poprawki wprowadzane w parlamencie, czego polskie prawo nie przewiduje. Ale w praktyce sejmowej, w toku prac w komisjach, jest nagminną sytuacją zgadzanie się lub nie, przedstawiciela rządu na propozycje poprawek.

³⁴ Tymczasem „Wywiałło lobbystów z Wiejskiej” pisze W. Ferfecki i dodaje w podtytule: „Z Sejmu niemal zniknęły osoby reprezentujące grupy interesu. Lobbying wciąż się odbywa, tyle że nieoficjalnie”. Na podstawie informacji z Kancelarii Sejmu autor podaje, że spada liczba zarejestrowanych lobbystów, z 42 jeszcze w 2015 do 28 w 2017. Jeszcze bardziej spada liczba posiedzeń komisji z ich udziałem, w 2015 było ich 39, w 2016 – 13, a w 2017 – 3. „Rzeczpospolita” 22 lutego 2018, s. A5. Grozi to powrotem do lobbingu nielegalnego.

znowu Sejm, wreszcie Prezydent, a nawet na koniec – Trybunał Konstytucyjny. Widać stąd, że pieczołowitości prac legislacyjnych w zakresie uchwalania ustaw przyznano – w założeniu – zdecydowanie wiodącą rolę.

Tymczasem owe siedem przykazań łatwo uznać za siedem grzechów głównych, jeśli się przyjrzeć praktyce w tym zakresie. Praktyce, którą znakomity znawca filozofii prawa określił jako „zamianą w kompletną farsę parlamentarnych procedur ustawodawczych”³⁵, zaś inny znany prawnik, sędzia TK w stanie spoczynku, jako „antyzasadę nieprzyzwoitej legislacji”³⁶, żeby już tylko na tym poprzestać.

Dla celów niniejszego eseju wystarczą tylko przykłady owej „antyzasady”. Pierwszy stanowi jedna z ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego (ustawa o zmianie ustawy o TK z 19 listopada 2015 r.). Poselski projekt wpłynął 13 listopada 2015 r. (druk nr 12), do pierwszego czytania ustawa została skierowana 17 listopada, miało ono miejsce 18 tegoż miesiąca i co ważne – odbyło się w komisji (ustawodawczej), co zważywszy, że była to ustawa *par excellence* ustrojowa, wprowadzająca kadencyjność stanowisk prezesa i wiceprezesa Trybunału, a więc skracająca kadencje osób obecnie je piastujących (i o to chodziło), było naruszeniem wszelkich zasad przyzwoitej legislacji³⁷. Komisja już 18 listopada sporządziła sprawozdanie (druk nr 20), po czym 19 odbyło się zarówno drugie i trzecie czytanie oraz uchwalenie (przy opuszczeniu Sali przez opozycję – PO, PSL i Nowoczesną), Senat bez poprawek (to znaczy po ich odrzuceniu, a także wniosku mniejszości o odrzucenie ustawy w całości) przyjął ustawę 20 listopada i tego samego dnia została podpisana i ogłoszona³⁸. W sumie od wniesienia projektu do ogłoszenia – oktawa, a od pierwszego czytania do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw – 3 dni. Na przelaj!

Niewiele różnił się ten tryb od dalszych zmagania Sejmu z Trybunałem. Proces dochodzenia do aktualnego stanu prawnego TK (a także do ogólnej obecnej kondycji tego organu, jednak nie będzie tu o tym mowy³⁹), poprzedzony był bowiem wieloma wydarzeniami i kolejnymi nowelizacjami ustawy o TK (tej z 25 VI 2015 r., przyjętej w VII kadencji Sejmu, a także tych przyjmowanych już w VIII kadencji), o czym wspomniano też na wstępie, dobrze znanymi i opisanymi, zarówno w literaturze, jak i w mediach⁴⁰. Dlatego po prezentacji tylko tego jednego przykładu, czas na skrótową diagnozę i warto w tym charakterze przedstawić tę, uczynioną przez Adama Strzembosza, zwłaszcza, że jest ona tak ostra, na jaką może sobie pozwolić tylko autorytet. Powiedział otóż:

³⁵ J. Zajadło, *Kiedy bezprawie udaje prawo*, „Gazeta Wyborcza” 17-18 lutego 2018, s. 21.

³⁶ M. Wyrzykowski, „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego, [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa Prof. Tadeusza Skocznego*, Warszawa 2017, s. 836.

³⁷ Jako podstawę zarządzenia w tej sprawie Marszałek przywołał art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 RS – zob. P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego. Czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017, s. 445. Wynikałoby stąd, że nie przytoczył ust. 2 z art. 37, wskazującego wyraźnie, że pierwsze czytanie ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych odbywa się na posiedzeniu Sejmu.

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1928.

³⁹ Szerzej na ten temat M. Kruk, *La Pologne: La Constitution, la cour constitutionnelle et les inquietudes de l'opinion internationale*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” t. 9, 2017, nr 1, s. 32.

⁴⁰ Zob. zwłaszcza: *Konstytucyjny spór...*

„I rozpoczął się kryzys. Najpierw unieważnienie uchwał o wyborze sędziów, potem wybór pięciu nowych na ich miejsce, następnie nocne zaprzysięganie przez prezydenta i niepublikowanie grudniowych wyroków Trybunału w *Dzienniku Ustaw*. Później pośpieszne zmiany ustawy o Trybunale bez ani jednego dnia *vacatio legis*... Wszystkie te akty to była prawnicza łobuzerka, niemająca nic wspólnego z europejską kulturą prawną. Nie może być żadnego usprawiedliwienia dla takich działań...”⁴¹.

Reformowanie Trybunału Konstytucyjnego było pierwszym aktem reformy władzy sądowniczej (także innych ważnych społecznie instytucji, takich jak zgromadzenia, media czy organizacje pozarządowe). Po Trybunale przyszła więc kolej na sądy i Krajową Radę Sądownictwa. Także w tym zakresie ustawy były pręźnie przyjmowane. Za przykład niech posłuży tryb uchwalenia pierwszej wersji ustawy o Sądzie Najwyższym, która po niespełna trzech tygodniach procedury doznała jednak weta głowy państwa, ale nie zawinił temu sposób (tempo) jej uchwalania. Ponieważ jednak materia tej ustawy, podobnie jak ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczyła jednej z najważniejszych kwestii ustrojowych, a mianowicie właściwości, kompetencji i struktury organu władzy państwowej, jednego z głównych organów władzy sądowniczej, mimo niechwalebego (dla jej promotorów) zakończenia, warto na tryb jej uchwalenia zwrócić uwagę. Przecież w zakresie tej materii Konstytucja nie pozwala nawet na zastosowanie trybu pilnego. Toteż i nie został zastosowany, ponieważ projekt był poselski (w tym przypadku zapewne daje się wytłumaczyć brak inicjatywy rządowej, choć trafniejsza byłaby prezydencka, co zresztą, jak wiadomo, miało potem miejsce), ale trudno ukryć, że rzeczywistym inspiratorem i autorem projektu był Minister Sprawiedliwości, co nie dziwne, bo miał być także beneficjentem. Znajdowało to oficjalne wytłumaczenie w fakcie, iż projekt był prezentowany jako jeden z głównych filarów reformy wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ jednak niniejszy tekst nie podejmuje zagadnień merytorycznych, kwestia trafności środków i skuteczności tej reformy nie jest tu omawiana, natomiast strona formalno-proceduralna wskazuje, że był to znowu bieg na przełaj. Bo otóż po wniesieniu projektu 12 lipca 2017 roku (druk nr 1727) i skierowaniu go tegoż dnia do pierwszego czytania, które nastąpiło już 18 lipca, podjęto decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do drugiego czytania (19 lipca), po którym skierowano jednak projekt do komisji, która już 20 lipca przygotowała sprawozdanie (druk nr 1769) i dzięki tej dyscyplinie tego samego dnia, czyli 20 lipca, odbyło się trzecie czytanie i przesłanie do Senatu, ten zaś 22 lipca przyjął ustawę bez poprawek i 24 tego samego miesiąca skierowano ją do podpisu Prezydenta, gdzie 31 lipca została – jak to publicznie oświadczył Prezydent – „zawetowana”. Zawetowaniu ustawy o SN towarzyszyło weto wobec ustawy o zmianie ustawy o KRS, a tym weto obietnica Prezydenta, iż nowe projekty w obydwu sprawach wniesie on do Sejmu już po dwu miesiącach. Widać po tym, jak bardzo pilna była ta reforma, której trzeci segment – ustawę zmieniającą ustrój sądów powszechnych Prezydent podpisał⁴².

⁴¹ A. Strzembosz, *op. cit.*, s. 315-316.

⁴² Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1452 (projekt poselski z 12 kwietnia 2017, podpisana 24 lipca 2017 r.).

I jeszcze jeden przykład na dowód, że nie tylko ustawy dotyczące władzy sądowej były w takim tempie i przy takim poszanowaniu zasad poprawnej legislacji uchwalane. Tym razem to wspomniana już na wstępie ustawa, spopularyzowana jako *lex Szyszko*, czyli ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁴³. Wymowne jest już na początku to samo zjawisko, które wystąpiło wcześniej, a mianowicie tempo jej uchwalenia: od wpływu projektu do Sejmu 7 grudnia 2016 roku (druk nr 1143), do podpisania aktu 28 grudnia 2016 roku. Zmieszczenie całej procedury w trzech tygodniach (choć to i tak nie rekord), w których jeszcze miały miejsce kilkudniowe Święta, zaś trzech czytań w czterech dniach, wskazuje, że żadne z tych, przypominanych wyżej, wyobrażeń twórców prawnego oblicza procedury ustawodawczej, nie dało się zmaterializować. I dalej w skrócie: projekt wpłynął jako poselski, więc – inaczej, niż to jest w tradycji takich nazw – niezasażenie upamiętni imię ministra (*lex Szyszko*), chyba, że będzie to pamięć o skutkach materialnych (tysiące wyciętych drzew) i prawnych (wyrok TS UE) tej ustawy, w istocie rządowej. Do pierwszego czytania skierowany 12 grudnia i tego samego dnia do zaopiniowania organizacjom samorządowym, które zdążyły migiem, bo już 14 tego samego miesiąca skierowano projekt do komisji, która tegoż dnia sporządziła sprawozdanie (druk nr 1148), aby już nazajutrz mogło się odbyć drugie czytanie, a kolejnego dnia, czyli 16 grudnia – trzecie czytanie, które zresztą miało miejsce w trakcie historycznego posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej (czy więc było to legalne uchwalenie, pozostanie zapewne na długo pytaniem⁴⁴). Już 20 grudnia Senat przyjął uchwaloną przez Sejm ustawę bez poprawek, 22 przesłało ją głowie państwa do podpisu i 28 *finis coronat opus*. I mogła się zacząć wycinka, którą niechętni tej pracowitości parlamentarnej nazywali nawet rzezią drzew.

Widać wyraźnie, że przy takim tempie prac, jak w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego i wyżej opisanych ustaw, nie mogło być dość czasu na mozolne rozpatrywanie poprawek, zgłaszanych przecież głównie przez opozycję (chyba że opozycji nie było na sali posiedzeń, jak np. wtedy, gdy przyjmowano *lex Szyszko* czy ustawę budżetową na rok 2017). Toteż poprawki te, tylko przeszkadzające w pilnym wprowadzaniu reformy, której przecież z niecierpliwością oczekiwał suweren (częściowo ze świecami na demonstracjach pod Sądem Najwyższym, Sejmem, Senatem lub Pałacem Prezydenta), były z reguły odrzucane, często *en bloc*. W Sejmie przyjmowano niekiedy nieliczne, w Senacie żadnych.

Senat bowiem i jego wkład w procedurę ustawodawczą to temat szczególny i przecież ustrojowo ważny. Nie podejmując tu rozważań o trafności koncepcji polskiej dwuizbowości⁴⁵, trzeba przypomnieć, że w braku innej, bardziej adekwatnej definicji, nazywano Senat izbą refleksji. Czując niedosyt tej roli, jeszcze w poprzednich kadencjach Senat poszukiwał niszy, w której mógłby się okazać pożyteczny, znajdując swoje

⁴³ Dz. U. poz. 2249 (już sam tytuł zawiera niezręczność stylistyczną, ale prawu się to, niestety, wybacza).

⁴⁴ Oprócz powszechnie wytaczanych argumentów wskazujących na wątpliwości, co do legalności tego posiedzenia, jeden wydaje się przesądający, a mianowicie dotyczący wymogu jawności posiedzeń, zwłaszcza ust. 1 p-ktu 2 i 3 art. 172 RS, które wymagają dostępności ich dla mediów i możliwości publicznej obserwacji z galerii w Sali posiedzeń.

⁴⁵ Zob. m.in. M. Kruk, *Polska nauka prawa...*, s. 24–28.

powołanie m.in. w utrzymywaniu więzi z polonią zagraniczną, a potem – wypełniając misję inicjowania projektów wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej przypisywano mu też wykonywanie tzw. funkcji europejskiej, bowiem Traktaty, zwłaszcza lizboński, usamodzielniały w niektórych kwestiach (np. kontroli pomocniczości) każdą z izb parlamentu. Jednak głównym, konstytucyjnym, zadaniem Senatu pozostał udział w stanowieniu ustaw. Konstytucja tylko w dwu przypadkach przyznała mu pozycję izby równouprawnionej z Sejmem⁴⁶, w pozostałym zakresie ustawodawstwa Senat jest izbą zdolną do interwencji wymuszającej w Sejmie (jeśli chce on odrzucić uchwałę Senatu) konsensualne głosowanie, czyli mobilizację większości 3/5. Co z punktu widzenia refleksji nad stanowionym prawem daje Senatowi całkiem spore możliwości.

Wydaje się, że nie znalazłoby się lepszego przykładu mądrego i korzystnego dla państwa wykorzystania owej siły refleksji, jak wstrzymanie się od bezrefleksyjnego „przyklepywania” ustaw tak pilnie, że często w nocy. Tak właśnie było w przypadku ustawy nowelizującej ustawę o IPN, której uchwalenie, o czym już wspomniano, wystawiło Polskę na utratę twarzy poważnego podmiotu międzynarodowego. Senat miał 30 dni, nawet nie na „schowanie” tekstu, co na podjęcie tego dialogu, który zapowiedział Marszałek Senatu (że się odbędzie, ale dopiero po uchwaleniu ustawy w nocy i bez poprawek). A który i tak potem, w atmosferze awantury i cierpkich uwag Izraela i Stanów Zjednoczonych, trzeba było podjąć. Do tego dołożono jeszcze zupełnie niepoważne (wspomniane już na wstępie) rozważania o jej obowiązywaniu czy „zamrażaniu”, w których to szczególnie zabrzmiała wypowiedź właśnie Marszałka Senatu, że aby pogarszać sytuację (przez stosowanie ustawy tak pilnie uchwalonej) „ktoś musiałby być straceńcem” i do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego „ustawa nie będzie działać”⁴⁷. I to nie jedyna ustawa przyjęta przez Senat bez poprawek, mimo że uchwalaniu wielu z nich już w Sejmie towarzyszyły burze publiczne. Według Kroniki Sejmowej – w ciągu połowy aktualnej kadencji parlamentu Senat przyjął poprawki do 100 ustaw (na 395 uchwalonych w tym okresie), sam Senat podaje, iż jego poprawki dotyczyły 103, czyli 25,6% rozpatrzonych ustaw w okresie od początku kadencji w 2015 roku do listopada 2017, Sejm odrzucił wszystkie w 3 przypadkach⁴⁸. Te 3/4 ustaw, które Senat przyjmował bez poprawek i często tego samego dnia⁴⁹ uzasadniałoby postawienie pytania: po co właściwie jest Senat?⁵⁰ Najlepiej, gdyby ta izba sama na takie pytanie odpowiedziała.

Jednak przecież nie tylko Senat przyjmuje ustawy bez poprawek. Cytowana Kronika Sejmowa, prezentująca osiągnięcia izby na półmetku VIII kadencji, nie zawiera

⁴⁶ Art. 235 w zakresie zmiany konstytucji (ustawę o zmianie konstytucji muszą przyjąć obie izby) oraz art. 90 w zakresie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w tym artykule określonej.

⁴⁷ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/karczewski-w-jeden-na-jeden-ustawa-o-ipn-nie-bedzie-dzialac,816548html> [dostęp 5.03.2018].

⁴⁸ www.senat.gov.pl [dostęp 5.03.2018].

⁴⁹ Według informacji Senatu (*ibidem*) średni czas rozpatrywania ustawy wynosił 12,6 dnia, minimalny: tego samego dnia, maksymalny: 30 dni.

⁵⁰ W cytowanym już tekście o władzy ustawodawczej stawiam tezę o celowości powrotu do idei izby samorządowej, ale nie tylko i nawet nie głównie dlatego, że aktualny Senat jest tak bardzo izbą antyrefleksji (M. Kruk, *Polska nauka...*, s. 22–24).

informacji o poprawkach, a już szczególnie o tych złożonych przez opozycję i odrzuconych, zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i zwłaszcza w komisjach. Jednym z bardziej spektakularnych przykładów w tym zakresie było posiedzenie komisji sprawiedliwości z 19 lipca 2017 roku, poświęcone rozpatrzeniu projektu ustawy o SN. Jacek Zalesny zauważył, że „w pracach nad nową ustawą o SN chodziło o przyjęcie swoich poprawek i znalezienie sposobu, by uporać się z poprawkami opozycji”⁵¹. Rozwiązanie tego problemu zaprezentowało krótkie streszczenie przebiegu tego posiedzenia przez portal *wPolityce.pl*: „Po burzliwych obradach sejmowa komisja sprawiedliwości negatywnie zaopiniowała – w głosowaniach blokowych – wszystkie poprawki opozycji do projektu SN, pozytywnie zaś – poprawki PiS”⁵². Jedna z posłanek opozycji stwierdziła, że byłoby niemożliwe w 14 minut przeczytać 193 strony poprawek, zaś przewodniczący komisji uzasadnił głosowanie blokowe tym, że ich omawianie, dyskusowanie i zadawanie pytań nie pozwoliłoby pracy zakończyć nigdy. Oboje mieli rację. Już ta krótka informacja, że komisja przyjęła kilkanaście poprawek, ale ok. 1300 odrzuciła i to nie rozpatrując indywidualnie ani tych przyjętych, ani odrzuconych, sygnalizuje problemy. Po pierwsze owo wzajemne przechytrzenie się, które z prac parlamentarnych czyni niekiedy karykaturę. Ale poważniej: brak czasu na solidną debatę i to debatę w duchu uznania, że opozycja jest także częścią organu przedstawicielskiego i także reprezentuje suwerena, a ponieważ nie stanowi arytmetycznej większości, należy tym bardziej uważnie wслуchać się w jej uwagi i traktować ją podmiotowo. Zgłoszenie tysiąca poprawek, co jest – obok np. wygłaszania długich przemówień⁵³ – znaną formą obstrukcji parlamentarnej, ale może być wynikiem tego, że nie stworzono warunków, aby zgłoszenie kilkudziesięciu spotkało się z uważnym przyjęciem, że projekt nie podlegał rzetelnemu omówieniu, że ograniczano czas wypowiedzi (tu – do 1 minuty, ale brak debaty jest nagminnym zjawiskiem w Sejmie, gdzie najczęściej można tylko zadawać pytania, na które zresztą nie otrzymuje się odpowiedzi). Omówiony przypadek dotyczył zresztą kwestii szczególnie wrażliwej, bowiem opozycja zarzucała projektowi niezgodność z konstytucją i z tego choćby tylko powodu należało procedurę ustawodawczą potraktować ze szczególną rozważą i bez naruszania – nawet z konieczności – logiki przepisów regulaminowych.

Ostatnią już kwestią, choć nie wyczerpuje to tytułowego zagadnienia tego eseju, jest kwestia przepisów przejściowych. Jak wspomniano, rozważania podejmowane w tym tekście nie odnoszą się do problemów merytorycznych, do materialnych zasad przyjmowanych w opisywany sposób ustaw, ani też w zasadzie do innych działań władz państwowych, które poddają się definicji fortelu czy chodzenia na skróty. Jednak obowiązek stanowienia przepisów przejściowych należy do najbardziej podstawowych cech przyzwoitej legislacji. Oprócz wielu ważnych zadań, jakie spełniają, mogą one bowiem często „uratować” daną koncepcję rozwiązania ustawowego czy konkretny przepis

⁵¹ *Dobrego prawa...*

⁵² <https://wpolityce.pl/polityka/349602-goraca-noc-w-sejmie-opozycja-chciala-zablokowac-prace-komisji-ws-sn-poprawki-pis-przyjete-wbloku-opozycji-odrzuczone> [dostęp 5.03.2018].

⁵³ W Polsce aktualnie niemożliwe, bo dyskusja bywa ograniczana czasowo, ale znane z przekazów historycznych.

ustawy, przed zarzutem niezgodności z konstytucją. Być może uratować mogłyby np. ustawę o SN i KRS w zakresie skrócenia kadencji – w pierwszym przypadku I Prezes SN, w drugim – członków KRS. Nie uzdrowiłoby to całkiem tych aktów, ale przynajmniej złagodziłoby najbardziej brutalny zabieg złamania ustawą kadencji określonej konstytucyjnie. Gdyby powołać się znowu na okres historyczny, trzeba by przypomnieć, że zarówno w 1951, jak i 1971 roku nastąpiła zmiana w długości kadencji parlamentarnych: wydłużenie o pół roku kadencji Sejmu Ustawodawczego i skrócenie o ponad rok kadencji Sejmu PRL (22.12.1971)⁵⁴. W obu przypadkach dokonano tego ustawą konstytucyjną, bowiem nawet w tamtym okresie fasadowego konstytucjonalizmu nikomu nie przyszło do głowy, aby to uczynić ustawą zwykłą. I w obu przypadkach chodziło o zmianę incydentalną, jednorazową, choć uchwalając Konstytucję PRL z 1952 roku, Sejm Ustawodawczy i tak kończył swoją misję i kadencję na mocy ówczesnej Małej Konstytucji (z 1947 r.). Zmiana konstytucyjnie określonej kadencji aktem konstytucyjnym dotyczyła zresztą nie tylko Sejmu, bo w 1973 roku także przedłużenie kadencji rad narodowych zostało dokonane w drodze ustawy konstytucyjnej (z 12 kwietnia 1973 r.), ponieważ długość kadencji także tych organów była konstytucyjnie określona. Jak widać nawet incydentalne zmiany wymagały zawsze aktu tej samej rangi, co akt, który długość kadencji określał. Wiedzano o tym dawniej, chociaż wprowadzenie w Polsce zasady demokratycznego państwa prawnego nastąpiło dopiero w grudniu 1989 roku (też zresztą w drodze zmiany konstytucji).

Jeśli w 2017 roku uczyniono to dwukrotnie zwykłą ustawą, rzekomo nie w intencji skrócenia kadencji konkretnych osób, ale z potrzeby głębokiej reformy systemowej, należało rozwiązać ten problem w taki sposób, aby wprowadzając nowy wiek emerytalny dla sędziów SN (a przy okazji NSA) i jednolitą kadencję KRS (w myśl orzeczenia TK) – nie naruszyć długości kadencji bieżących. Do tego służyłyby przepisy przejściowe. Tylko czy rzeczywiście o to chodziło? Zwłaszcza, że ustawa o SN zawiera takie przepisy, ale idą one jakby w przeciwną stronę (art. 111). Zauważa to Janusz Trzciniński, wskazując, że na ich mocy przeniesieni zostaną w stan spoczynku także ci sędziowie SN i NSA, którzy wiek 65 lat osiągnęli przed wejściem ustawy w życie, a więc „mogą uważać, że przepis przejściowy przenoszący ich z automatu w stan spoczynku działa wstecz, więc jest niekonstytucyjny”⁵⁵. Tak więc, zamiast uzdrowić, przepis przejściowy pogorszył stan zgodności tej ustawy z konstytucją.

Cóż można powiedzieć na zakończenie? Może to, że sądząc po zainteresowaniu mediów, wypowiedziach na poruszone tu tematy autorytetów naukowych i politycznych, organizacji pozarządowych, internautów, a przede wszystkim – ogólnie mówiąc – opinii publicznej, praktyka konstytucyjna Sejmu i Senatu, ale także rządu, prezydenta i pozostałych władz, jest bacznie obserwowana. Na tej podstawie jest ona przez społeczeństwo

⁵⁴ W odniesieniu do pięcioletniej kadencji Sejmu Ustawodawczego chodziło o czas na dokończenie procedury uchwalania konstytucji, które to zadanie Mała Konstytucja z 1947 r. zleciła mu *expressis verbis*; w 1971 r. przyczyny były natury politycznej i była to decyzja Sejmu, ale nie dysponował on prawem samorozwiązania; kadencja pierwotna powinna była się zakończyć 1 kwietnia 1973 r.

⁵⁵ J. Trzciniński w rozmowie z A. Tarką: *Z NSA może odejść nawet 30 proc. sędziów*, „Rzeczpospolita” z 1 marca 2018 r., s. A 16.

oceniana. W cytowanej Kronice Sejmowej na zakończenie przedstawiono wykres obrazujący tę ocenę w stosunku do Sejmu w latach 2012–2017. Według sondaży CBOS, działalność izby, w różnych latach i miesiącach, jako dobrą, ocenia między 13% a 36% badanych⁵⁶, jako złą – od 73% do 50 %⁵⁷, reszta, czyli między 13% a 17% badanych, nie ma zdania. Obraz jest więc minorowy. Czy byłoby to adekwatne zakończenie?

⁵⁶ Najniżej w kwietniu 2013, najwyżej w październiku 2017 r.; *Kronika...*, s. 148.

⁵⁷ Najwięcej złych ocen w marcu i kwietniu 2013, najmniej w październiku 2017 r., ale jest to miesiąc, zarówno w ocenach pozytywnych, jak i negatywnych, wyjątkowy. Niemniej jednak druga połowa 2017 r. jest dla Sejmu nieco korzystniejsza.