

PRAWO

Konstytucja – wytrych do załatwiania doraźnych potrzeb

Zdezaktualizowana, nieprecyzyjna, błędnie interpretowana i często sprowadzana do poziomu zwykłej ustawy – takich określeń używają wobec **dzisiejszej jubilatki** konstytucjonaliści, prawnicy i przedsiębiorcy

Anna Krzyżanowska

anna.krzyzanowska@infor.pl

– Konstytucja jest, ale jakby jej trochę nie było – wskazuje adwokat Jerzy Naumann, prowadzący własną kancelarię. I od razu dodaje, że Polacy właściwie swojej ustawy zasadniczej nie znają, choć właśnie mija 15 lat od jej uchwalenia.

– Na konstytucję patrzą głównie pod kątem jej przydatności dla obywatela w sprawach praktycznych, życiowych. Z tego punktu widzenia to, co było jej istotnym osiągnięciem – a więc zasada bezpośredniego stosowania konstytucji – dzisiaj już nie wystarczą – mówi Andrzej Michałowski, adwokat z kancelarii Michałowski Stefański.

Dodaje on, że choć w Konstytucji zawarte są artykuły, które nie wymagają interpretacji i są zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, to jednak wiele jest w niej przepisów zawierających zwroty niedookreślone.

Jak zmienić konstytucję – krok po kroku

Projekt ustawy o zmianie konstytucji może złożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów (92), Senat lub prezydent



Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie konstytucji może się odbyć nie wcześniej niż **trzydziestego dnia** od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy



Ustawę o zmianie konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej **2/3 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów



Zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż **60 dni** przez Senat

wami, a z tym w naszych warunkach nie jest najlepiej – potwierdza Piotr Rogowiecki, ekspert Pracodawców RP.

Źle napisana

Inni eksperci, analizując już samą warstwę językową ustawy zasadniczej, nie szczędzą krytyki.

– Nasza konstytucja jest niechlujnym spisem nieprecyzyjnych i często sprzecznych roszczeń politycznych. Proszę choćby zacząć od art. 1 – wylicza Paweł Dobrowolski, prezes Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Wskazany przepis mówi, że

dawstwo – podaje Piotr Rogowiecki.

– Każde prawo winno nieść z sobą przesłanie i moc, które są ledwie zapisane w literze prawa – podkreśla Jerzy Naumann.

Jego zdaniem organy, które są powołane do obserwowania, czy obywatele przestrzegają prawa (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne i wojskowe, śledcze komisje sejmowe, prokuratura, urzędy) powinny swoim działaniem ilustrować, jakie wartości należy z konstytucji wywodzić.

– Jeżeli w działalności

blicznej w sferę prywatności obywateli – uważa dr Ryszard Piotrowski, konstytucjonalista z Uniwersytetu Warszawskiego.

Kolejnym mankamentem konstytucji jest to, że wprowadziła orzeczenia pro futuro – kiedy to Trybunał Konstytucyjny orzeka, że choć dany przepis nie jest zgodny z ustawą zasadniczą, to znika z systemu prawa dopiero po kilkunastu miesiącach, co daje parlamentowi czas na jego zmianę.

– Proszę spojrzeć, co się w takiej sytuacji dzieje z punktu widzenia obywatela, który wygrał skargę w Trybunale. Obywatel ma przez jeszcze pewien okres działać niezgodnie z prawem, bo parlament musi mieć czas na poprawę prawa. Moim zdaniem to rozwiązanie należy znieść – podkreśla prof. Bogusław Banaszak.

...ale sensowne

Pomysłów na zmianę konstytucji jest więc wiele, a własne

Gowin nie odciął się od tego pomysłu, choć stwierdził, że przeprowadzenie zmian w konstytucji wymaga bardzo poważnej dyskusji. Korporacje natomiast są zdumione. Dziś w Warszawie spotkają się przedstawiciele ponad 20 samorządów zawodowych – wśród nich adwokaci, notariusze, lekarze, architekci, aptekarze, pośrednicy i zarządcy nieruchomości oraz detektywi – którzy sprzeciwiają się deprecjonowaniu ich roli.

– Postulat dotyczący zniesienia art. 17 Konstytucji jest niezasadny. Jeżeli uznamy, że przeszkodą dla deregulacji jest istnienie samorządów zaufania publicznego i tym samym istnienie zawodów zaufania publicznego, które są podstawą europejskiej kultury funkcjonowania społeczeństwa i państwa, to taka deregulacja jest szkodliwa i nie należy jej żadną miarą wprowadzać – ostrzega dr Ryszard Piotrowski, który będzie uczestniczył w dzisiejszej

Niezrozumiała

– W wypadku norm „samo-wykonalnych” można bez trudu dokonać przełożenia konkretnego stanu faktycznego, można wskazać na treść rozstrzygnięć, które należy podjąć i które mają oparcie wprost w konstytucji. W wypadku klauzul generalnych jest to już utrudnione. Treści prawne nie są w nich wyrażone wprost, lecz trzeba je dopiero wyinterpretować. Dlatego nie wystarczy powołanie brzmienia przepisu ustawy zasadniczej, ale konieczne jest wskazanie rozumienia tego przepisu w orzecznictwie sądowym czy w nauce prawa, co często dla obywatela bywa po prostu nieosiągalne – tłumaczy niewydolność „bezpośredniego stosowania” mecenas Michałowski.

– Polacy nie interesują się tym, jakie treści i idee niesie konstytucja. Przede wszystkim nie czują, że konstytucja działa, że wywiera bezpośrednio piętno na ich życiu, na ich prawach oraz obywatelskich wolnościach. Konstytucja nie jest dla Polaków istotną wartością, a zwłaszcza – w życiu społecznym, publicznym, politycznym czy ekonomicznym – podkreśla mecenas Naumann.

Przepisy ogólne zawarte w konstytucji bywają również często psute przez źle konstruowane akty prawne niższego rzędu.

– Konstytucja RP stanowi dobry grunt dla optymalnych warunków rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Cechą ustawy zasadniczej jest jednak to, że zawiera normy generalne, które są uszczegółowiane i realizowane usta-

„rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

– Przecież słowo „rzeczpospolita”, za łacińskim oryginałem „res publica”, znaczy tyle co rzecz wspólna. Równie dobrze można by zacząć konstytucję od słów „dobro wspólne jest rzeczą wspólną” lub też „rzecz wspólna jest dobrem wspólnym”. Ewentualnie jeszcze można było ćwiczyć warianty „dobro wspólne jest dobrem wspólnym” lub też „rzecz wspólna jest rzeczą wspólną” – kpi Paweł Dobrowolski i wskazuje, że taka redakcja przepisu nie może być wskazówką w relacjach pomiędzy nami Polakami.

Jak zwykła ustawa

Brak poszanowania dla najwyższego aktu normatywnego wzmacniany jest także przez działania organów państwowych, które wprawdzie przestrzegają jej litery, ale nie działają w jej duchu, szkodząc tym samym obywatelom.

– Przedsiębiorcy, podejmując ryzyko gospodarcze, muszą mieć świadomość, w jakich ramach prawnych powinni i mogą się poruszać. Wiąże się z tym zapis konstytucyjny, który mówi o tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. A praktyka? Organy podatkowe nierzadko działają na granicy prawa – w celu maksymalizacji wpływów do budżetu (i wykazania się „dobrymi” wynikami pracy) interpretują przepisy w taki sposób, aby wykazać uchybienia po stronie przedsiębiorstw. Sprzyja im niestety zło (niestabilne, skomplikowane i dwuznaczne) prawo-

tych wszystkich strażników konstytucji możemy się dopatrzeć jakiegoś wspólnego mianownika, to jest nim – niestety – dążenie do przestrzegania wyłącznie litery konstytucji. Wszystkie te organy postrzegają jej wyłącznie od strony jurydycznej. Tym sposobem nolens volens minimalizują jej znaczenie do wymiaru ledwie zwykłej ustawy – zauważa mecenas Naumann.

W efekcie konstytucja jest traktowana w sposób techniczny i wyłącznie jako wytrych otwierający drzwi dla doraźnych potrzeb danej sprawy.

– Co bardzo szkodzi konstytucji, państwu, prawu, a przede wszystkim nam, obywatelom, oraz naszym prawom – twierdzi Naumann.

Czas na zmiany...

Eksperti są więc zgodni, że nasza ustawa zasadnicza jest niedostosowana do wymagań współczesnego świata i czas to zmienić.

– Konstytucja w formie, w jakiej dzisiaj funkcjonuje, jest w sędziwym mierzcie zastępowana. Po pierwsze, nie ma w niej nic na temat tego, że Polska jest w Unii, a taka regulacja powinna bezwzględnie zostać zawarta. Wiele państw członków, które mają konstytucje starsze od naszej, wprowadziło odpowiednie zmiany w swych ustawach zasadniczych – wskazuje prof. Bogusław Banaszak, konstytucjonalista z Uniwersytetu Wrocławskiego.

Uważa on, że korektą powinny zostać objęte także zasady funkcjonowania organów państwowych.

– Widzimy, że system zaplanowany w konstytucji nie sprawdził się, jeśli cho-

ciasta i woda oraz bezpieczeństwo obywateli”.

– Konstytucja zachowuje aktualność, aczkolwiek wyzwanie współczesnego świata wymagają wzmocnienia gwarancji praw obywatelskich, w tym gwarancji tożsamości informacyjnej, prawa do prywatności czy ochrony przed ingerencją władzy pu-

trzy pytania

Sędziowie muszą pamiętać, żeby orzekać w duchu konstytucji



JERZY SULIMIERSKI

sędzia NSA w stanie spoczynku,
wiceprezes zarządu Fundacji
Akademia de Virion

Jaką rolę powinna odgrywać ustawa zasadnicza podczas wyrokowania?

Na etapie sądenia rola konstytucji jako fundamentu prawnego systemu wartości nie może być marginalizowana. Potrzebę odwołań do konstytucji wywodzę z moich kilkudziesięcioletnich obserwacji sędziego, adwokata, urzędnika administracji państwowej i blisko dwudziestoletniego doświadczenia sędziego NSA. Konstytucji nie można traktować jako ozdoby, zarówno w uzasadnieniach orzeczeń sądowych, jak i w życiu społecznym, przypominając sobie o jej roli jedynie przy okazji rocznic. Ona musi być żywą literą prawa, gdyż jest nie tylko fundamentem prawa, ale przede wszystkim fundamentem państwa. Sądzę, że należy rozpocząć publiczną debatę, nie tylko w środowiskach związanych z wymiarem sprawiedliwości, na temat rzeczywistego – nie formalnego, tylko realnego – miejsca konstytucji w Rzeczypospolitej. Akademia de Virion, której współprzewodniczę, proponuje ustawowe wprowadzenie do uzasadnień wyroków sądowych obowiązku umieszczenia zapisu o zgodności wyroku z konstytucją.

Czy jednak taki zapis, taki obowiązek, nie będzie naruszał niezawisłości sędziego, który orzeka?

przedstawił ostatnio również szym spotkaniu samorządowców.

– Jeżeli przeszkodą dla deregulacji jest konstytucyjna gwarancja i rzetelności wykonywania zawodu, to znaczy, że deregulacja jest groźna i pozostaje poza granicami interesu publicznego – akcentuje konstytucjonalista.

Wprost przeciwnie. Z art. 178 konstytucji wynika, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji i ustawom. Zasada domniemania zgodności ustaw z konstytucją jest czytelna dla wąskiego grona specjalistów, stąd obowiązkiem sędziego powinno być upowszechnianie prawa w jego konstytucyjnym porządku. Obowiązek zamieszczenia w uzasadnieniu orzeczenia sądowego zapisu o jego zgodności z konstytucją korespondowałaby z ww. artykułem oraz art. 8 ust. 2 konstytucji. Nałożenie obowiązku wprowadzania takiego zapisu do uzasadnienia wymaga oczywiście doprecyzowania ustawowego i o to akademia będzie zabiegała.

Jaki miałoby to cel?

To jedno krótkie zdanie może przemodelować sposób myślenia i sposób orzekania. W miejsce, mówiąc trochę przesadnie, automatyzmu stosowania przepisu prawa, pojawi się refleksja nie tylko nad tym, czy stosujemy prawidłowy przepis, czy dobrze go interpretujemy. Obudzi się przede wszystkim konieczność analizy sprawy w duchu praw i wolności zapisanych w konstytucji. Obudzi się w ten sposób duch prawa, którego brak doskwiera przecież zwykłym ludziom, samorządom, firmom, czyli społeczeństwu.

Rozmawiała Anna Krzyżanowska

Akademia de Virion jest współorganizatorem odbywającej się dziś w Senacie RP konferencji z okazji 15-lecia uchwalenia Konstytucji RP pt. „Konstytucja jako fundament państwa prawa”.