

PAŃSTWO A OBYWATEL. GRANICE WŁADZY



**prof. Mirosław
Wyrzykowski**

Emerytowany profesor UW, w latach 1990–1995 profesor w Institut Suisse de Droit Comparé (Szwajcaria), dziekan Wydziału Prawa i Administracji UW (1999–2001), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (2001–2010), przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN (2011–2015), członek European Commission Against Racism and Intolerance Council of Europe (2012–2016). Członek Panelu 255 Unii Europejskiej, a także polskich i międzynarodowych stowarzyszeń prawniczych, autor prac z dziedziny prawa administracyjnego, konstytucyjnego i praw człowieka.

Prawa człowieka są uzasadnieniem funkcjonowania państwa i to one są zarazem określeniem granic jego działania. Jak konstytucja broni praw jednostki i jak w rzeczywistości funkcjonują relacje państwo – obywatel?

Mirosław Wyrzykowski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Punktem wyjścia rozważań dotyczących relacji państwo – obywatel chciałbym uczynić wspomnienie z 1989 roku dotyczące naiwnej wiary w to, że wraz z końcem ustroju tzw. demokracji socjalistycznej i związanej z nim praworządności socjalistycznej bezpowrotnie minął czas fikcji traktowanych jako realne prawa człowieka i jednocześnie realnego ich naruszania przez władze państwowe. Po ponad 30 latach jesteśmy konfrontowani z mechanizmami politycznymi, zdarzeniami ustrojowymi i praktyką działania władz publicznych, które wielu z obserwatorów ze zdumieniem, a także przerażeniem odnosi do – jak się wydawało – minionej bezpowrotnie przeszłości.

Prawa człowieka

Konstytucja RP od pierwszego do ostatniego artykułu jest konstytucją praw człowieka. Jest wielkim manifestem jego godności, wolności, równości i sprawiedliwości. Prawa człowieka są bowiem pierwszym i podstawowym uzasadnieniem istnienia, organizacji i funkcjonowania współczesnego państwa. Jednocześnie stanowią granicę władzy – politycznej, wykony-

wanej przez parlament i rząd oraz organy samorządu lokalnego, i władzy sądowniczej, wykonywanej przez sądy i trybunały. Uzasadnienie funkcjonowania państwa, którym są prawa człowieka, jest zarazem uzasadnieniem granic jego działania. Ma to swoje odzwierciedlenie w wielu zasadach konstytucyjnych, a uwagę chciałby skoncentrować na jednej z nich – zasadzie legalizmu, czyli prawie jako podstawie i granicach działania organów władzy publicznej.

Organy władzy publicznej mogą podejmować tylko takie działania, które są określone w prawidłowo uchwalonych ustawach i aktach wykonawczych, i to one określają kompetencje organów. O ile obywatel może czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje, o tyle organy państwa mogą czynić tylko to, do czego mają podstawę w obowiązującym prawie. Upoważnienie i zobowiązanie do działania muszą być wyraźne, bowiem kompetencji organów państwa nie można ani domniemywać, ani organ nie może sam sobie i dla siebie tworzyć upoważnienia do działania lub zaniechania.

Państwo i obywatel w Konstytucji RP

Sytuacja obywatela jest określana we wszystkich rozdziałach konstytucji i najlepiej myśleć o niej jak o skomplikowanym systemie kół zębatach, połączonych z sobą na różne sposoby, pod różnymi kątami. Polski system konstytucyjny to 13 wielkich kół zębatach – 13 rozdziałów konstytucji – napędzanych przez



mniejsze, czyli przepisy rozdziału. To złożona maszyna, koła jednego rozdziału konstytucji są połączone z kołami innego. Każdy organ konstytucyjny odpowiada za funkcjonowanie fragmentów odpowiedniego koła. I żeby wszystko chodziło bezszelestnie, trzeba je ciągle smarować – a nie sypać piach w zębátky. W tej wielkiej maszynie koła zaczynają czasem źle chodzić, coś się blokuje. Wówczas mechanizmy rezerwowe, np. Trybunał Konstytucyjny, szlifują wadliwy element, dopasowują go, a potem znów cały mechanizm powinien pracować bez zarzutu.

Proceder niszczenia konstytucji

Regulacje i zasady każdego z rozdziałów Konstytucji RP były w ostatnim czasie przedmiotem celowego, dobrze zaplanowanego i realizowanego procederu niszczenia, wykonanego przez konstytucyjne organy państwa: Sejm, Senat (poprzedniej kadencji), Prezydenta, rząd, Prezesa Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny, pierwsza ofiara ataku na system konstytucyjny państwa, stał się uczestnikiem tego procederu. Trybunał, który we współczesnym państwie konstytucyjnym jest najważniejszym gwarantem nadrzędności konstytucji w systemie prawa, zapewniającym zgodność tworzonego prawa z normami konstytucyjnymi, to pierwszy i najskuteczniejszy – jeżeli działa – strażnik konstytucji, a tym samym strażnik wolności i praw jednostki. Proces zmiany ustroju państwa bez (formalnej) zmiany konstytucji zaczął się od trwającego ponad rok procesu przejmowania Trybunału Konstytucyjnego przez partię rządzącą. W efekcie,

z udziałem trzech sędziów, których status sędziowski został zakwestionowany nie tylko przez znawców prawa konstytucyjnego, lecz także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Konstytucyjny stał się końcowym elementem mechanizmu wrogiego przejmowania porządku konstytucyjnego, zatwierdzając wszystkie niekonstytucyjne regulacje ustawowe dotyczące zagadnień ustrojowych.

Naruszanie przepisów konstytucji – każdego jej rozdziału – jest elementem składowym niemal każdego posiedzenia Sejmu. Przykładem jest przyjęcie ustaw dotyczących takich spraw, jak inwigilacja obywateli przez służby specjalne bez odpowiedniej kontroli ze strony niezależnego organu, blokowanie wolności zgromadzeń przez wprowadzenie instytucji tzw. zgromadzeń cyklicznych, mających pierwszeństwo przed wszystkimi innymi zgromadzeniami, wprowadzenie zmian do kodeksu wyborczego przez odebranie Państwowej Komisji Wyborczej jej fundamentalnych kompetencji i przekazanie ich Prezesowi Rady Ministrów. To także będące deliktami konstytucyjnymi działania lub zaniechania działań o charakterze faktycznym, jak niepublikowanie przez Prezesa Rady Ministrów wyroków Trybunału Konstytucyjnego czy odmowa przyjęcia przez Prezydenta ślubowania od trzech prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Każda z przedstawionych sytuacji dotyczyła bezpośrednio lub pośrednio wolności lub praw zagwarantowanych konstytucją, stanowiąc ich niedozwolone ograniczenie. Dopuszczalne są – pod pewnymi warunkami – ograniczenia wolności i praw jednostki, zarówno

na poziomie regulacji normatywnych, jak i w praktyce ich realizacji (ale muszą mieć podstawę ustawową).

Ograniczenia wolności i praw

Wolność i godność człowieka zostały konstytucyjnie uznane za nienaruszalną podstawę Rzeczypospolitej. W tym jest zawarta dyrektywa pozytywnego działania, oznaczająca zobowiązanie wszystkich organów państwa do takiego działania, by w największym stopniu stwarzać warunki dla wolności jednostki i szanowania jej godności. Konstytucyjne regulacje dotyczące możliwych ograniczeń wolności i praw muszą być rozumiane i interpretowane z uwzględnieniem nakazu poszerzania wolności i coraz pełniejszej realizacji praw. Każdorazowe działanie władzy zmierzające do ograniczenia wolności i praw musi być oceniane z punktu widzenia zaprzeczenia istoty wolności i praw. Zatem na organach władzy ciąży każdorazowo udowodnienie absolutnej konieczności tego rodzaju działania. Ciężar dowodu leży po stronie władzy i na szali muszą być położone wyjątkowo poważne argumenty, by ograniczenie wolności i praw mogło być uzasadnione i do-

Granice wolności i praw jednostki to przede wszystkim granice działania władzy publicznej, których w żadnej sytuacji i pod żadnym (fałszywym) pretekstem przekroczyć nie można.

puszczalne konstytucyjnie. Zamiar władzy musi być każdorazowo konfrontowany z jej obowiązkiem realizowania nakazu tworzenia coraz większej przestrzeni wolności jednostki. Oznacza to, że granice wolności i praw jednostki to nie tylko i – z omawianej perspektywy – nie przede wszystkim granice korzystania przez jednostkę, ale przede wszystkim granice działania władzy publicznej, których w żadnej sytuacji i pod żadnym (fałszywym) pretekstem przekroczyć nie można. I jeszcze jedno – zasadą jest respektowanie i poszerzanie sfery wolności, wyjątkiem – ich ograniczanie. A to oznacza to, że niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca takie normy. Wyjątki należy interpretować wyłącznie zawężająco.

Proceder ustawodawczy?

Na straży poprawności realizacji zasad gwarantujących zachowanie minimalnych standardów merytorycznych i proceduralnych stoi procedura projektowania, deliberacji i finalnego uchwalania ustaw. Doświadczenia prawie 20 lat obowiązywania konstytucji (do 2015 roku) były źródłem powstania ta-

kich reguł tworzenia prawa, których suma tworzyła zasadę przyzwoitej legislacji. Od prawie sześciu lat mamy do czynienia z praktyką, którą można określić jako antyzasada nieprzyzwoitej legislacji. Praktycznie przestał funkcjonować parlament jako miejsce debaty dotyczącej tworzonego prawa, a tym samym pustym frazesem stał się przepis art. 4 konstytucji stanowiący, że naród sprawuje swoją władzę przez przedstawicieli lub bezpośrednio. Dominujący system przedstawicielski zamienił się w swoją farsę. Sejm, a w latach 2015–2019 także Senat, stały się dobrze noliwioną maszynką do głosowania. Sejm nie przestrzega ustanowionych przez siebie reguł procedury legislacyjnej zawartych w jego regulaminie. Ustawy są uchwalane i zmieniane w tempie ekspresowym. Ograniczono do 60 sekund prawo posłów do zadania pytania w związku z pracami nad kwestiami ustrojowymi, takimi jak ustawa o Sądzie Najwyższym czy ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przedłużenie o 40 sekund wyznaczonego czasu na wystąpienie skutkuje nałożeniem na posła przez Marszałka Sejmu kary w wysokości trzech tysięcy złotych. Prawo stanowione przez parlament często wchodzi w życie bez jakiegokolwiek okresu *vacatio legis*. Projekty ustaw nie zawierają informacji o powodach proponowanych zmian ani oceny skutków regulacji. Żeby uniknąć obowiązku konsultacji proponowanych regulacji, projekty ustaw faktycznie przygotowane przez rząd są składane przez grupę posłów.

Wojna przeciwko konstytucji

Wyraża się w tym, że już nie ma miejsca jednostkowe, punktowe naruszanie jakiegoś przepisu konstytucyjnego. Proces destrukcji konstytucji następował przez naruszanie przepisów wszystkich rozdziałów ustawy zasadniczej. Najpierw tych, które tworzą zasady ustrojowe, określane w rozdziale I konstytucji: demokratyczne państwo prawne, legalizm, podział władz, obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego. Naruszane są przepisy określające wolnościowy status jednostki, zwłaszcza regulacje dotyczące sposobów i zakresu inwigilacji przez służby specjalne. Zasada godności człowieka jest naruszona przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w efekcie skazującego kobiety na tortury w sytuacji konieczności donoszenia ciąży i urodzenia dziecka dotkniętego wadą niepozwalającą na przeżycie. Prawo do informacji publicznej będzie kompletnie wydrążone ze swojej istoty, jeżeli Trybunał Konstytucyjny uwzględni skierowany wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego dotyczący ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zasada domniemania niewinności zostanie przekreślona, jeżeli Sejm uchwali nowelizację prawa o wykroczeniach przewidującą, że obywatel nie może odmówić przyjęcia mandatu karnego, a swoją niewinność miałby udowodniać przed sądem.

Naruszeniem konstytucyjnego prawa do autonomii informacyjnej było przekazanie Poczcie Polskiej danych z rejestru PESEL w związku z konstytucyjnie wadliwymi przygotowaniem do niedoszłych tzw. koportowych wyborów prezydenckich w 2020 roku. Podobnie niekonstytucyjne były działania władz publicznych naruszające konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium RP polegające na wprowadzeniu zakazu wstępu do lasów, będących w zarządzie Lasów Państwowych, i zamknięcie parków narodowych czy też powszechny zakaz przemieszczania się na obszarze Polski zawarty w rozporządzeniach Ministra Zdrowia i Rady Ministrów. Ograniczeniem praw wyborczych była organizacja wyborów Prezydenta RP poza granicami kraju (brak utworzenia okręgów wyborczych, brak możliwości skutecznego oddania głosu już to w trybie korespondencyjnym, już to osobiście w lokalu wyborczym).

Stan nadzwyczajny

Ustawa jako podstawa i źródło regulacji praw i wolności przestała pełnić swoją funkcję gwarancyjną. Najdobitniejszym tego wyrazem jest cała legislacja dotycząca wolności i praw jednostki w sytuacji pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Rząd ogłosił stan epidemii na terenie całego kraju, czyli zadeklarował powstanie sytuacji nadzwyczajnej, ale nie wprowadził – z przyczyn czysto partyjno-politycznych – stanu klęski żywiołowej. Wprowadzenie tego stanu tworzyłoby konstytucyjne podstawy do uchwalania ustaw, które mogłyby – w koniecznym zakresie – ograniczać prawa i wolności jednostki. Rząd bezpodstawnie, a tym samym antykonstytucyjnie, uznał, że instrumenty prawne stosowne dla sytuacji zwykłej tworzą lub stworzą, przez nowe regulacje, podstawę do ograniczenia praw obywateli. Rząd i większość parlamentarna nie uznały konstytucji jako podstawy i granicy własnych, woluntarystycznych działań legislacyjnych.

Legislacja przyjęta w czasie epidemii tworzy niekonstytucyjne ograniczenia wolności i praw jednostki w tak istotnych przestrzeniach, jak swoboda poruszania się po terytorium RP, wolność osobista (m.in. reguły odbywania kwarantanny, obowiązek noszenia maseczek w miejscach publicznych), korzystanie z wolności zgromadzeń, swobody praktykowania i uzewnętrzniania wolności religijnej czy swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenia wolności i praw jednostki nie mają właściwej podstawy ustawowej, a istota regulacji dotyczącej statusu jednostki w warunkach epidemii jest dokonywana przede wszystkim przez rozporządzenia rządowe, które nie spełniają konstytucyjnych wymogów przyzwoitej legislacji. Sądy administracyjne uchylają decyzje organów administracyjnych nakładające kary za nieprzestrzeganie niekonstytucyjnych przepisów, potwierdzając skalę nieprawidłowości legislacyjnych parlamentu i rządu. To właśnie

sądy wyznaczają, ale *ex post* i z dużym opóźnieniem, granice władzy, która chciałaby być nieograniczona. A przecież tak łatwo, a przez to mniejszym kosztem i skuteczniej, można było realizować oczywiste zadania władzy publicznej w zakresie ochrony zdrowia publicznego, respektując normy konstytucyjne. Zdrowie publiczne jest jedną z konstytucyjnie określonych przesłanek ograniczania wolności i praw jednostki, ale samo powoływanie się na potrzebę ochrony zdrowia publicznego nie może być pretekstem do wprowadzania niekonstytucyjnych ograniczeń. Powaga epidemii, jej przebiegu i skutków wymaga równie poważnej odpowiedzi państwa. Poważna odpowiedź poważnego państwa nie może być niekonstytucyjna. Co więcej, państwo, w którym końcowym efektem działania jego konstytucyjnych organów jest zniszczenie konstytucji jako podstawy systemu prawnego państwa, staje się państwem konstytucyjnie upadłym.

Nihilizm konstytucyjny, awersja, a potem wojna przeciwko konstytucji jako podstawy kompetencji, a także ramy określającej swobodę działania władzy publicznej, zapoczątkowane w 2015 roku, wydały swoje dramatyczne owoce w postaci przyzwolenia

Rząd i większość parlamentarna nie uznały konstytucji jako podstawy i granicy własnych, woluntarystycznych działań legislacyjnych.

na brutalność policji w czasie pokojowych, legalnych zgromadzeń czy ataków, także w warunkach epidemii, na mniejszości seksualne, by przypomnieć wypowiedzi prezydenta w czasie kampanii wyborczej, ówczesnego posła będącego obecnie ministrem edukacji narodowej czy uchwały władz samorządu lokalnego, tworzące strefy wolne od ideologii LGBT.

Granice interpretacji prawa

Warto wspomnieć, że prawo to nie tylko brzmienie przepisu czy normy, lecz także znaczenie, jakie im jest nadawane poprzez wykładnię. Jej reguły są tworzone w historycznie długim procesie kształtowania zasad rozumienia, znaczenia i funkcji konkretnych przepisów, a także ich miejsca w całym systemie prawa. Zestaw reguł wykładni prawa tworzy podstawę do właściwego rozumienia systemu prawa.

W związku z dokonaną w 2017 roku nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawiono uzasadnienie pozbawienia stanowiska I prezesa SN przez urzędującego prezesa, a to ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego, obniżonego nowelizacją ustawy,

z naruszeniem konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziów. Przewrotność argumentacyjna polegała na tym, że skoro urzędująca I Prezes SN osiągnęła wiek emerytalny i z mocy ustawy przeszła w stan spoczynku, a prezesem może być wyłącznie urzędujący sędzia, zatem nie może być dłużej I Prezesem. To jest tylko pozornie logiczne rozumowanie, bowiem ta „logika” opiera się na intencjonalnym pominięciu istoty regulacji konstytucyjnej, dotyczącej konstytucyjnie gwarantowanej sześcioletniej kadencji I Prezesa SN. Jest to nadużycie interpretacyjne, mające pozór pełnej konstrukcji i żelaznej logiki, ale w istocie ma uzasadnić zrealizowanie celu zakazanego przez konstytucję. Konstytucja bowiem zawiera zakaz skrócenia – w jakiegokolwiek formie i pod jakimkolwiek pozorem – sześcioletniej kadencji I prezesa SN.

Ustawa kagańcowa, czyli ustawa z 22 grudnia 2019 roku nowelizująca prawo o ustroju sądów powszechnych, była reakcją polityczną na wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 roku, realizujący wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (CJUE) z 19 listopada 2019 roku. Wyrok trybunału był odpowiedzią na pytanie prejudycjalne dotyczące

Nagminne przekraczanie granic kompetencji przez konstytucyjne organy państwa wywołuje skutki na wielu płaszczyznach, i to wyłącznie negatywne.

niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i statusu Krajowej Rady Sądownictwa jako organu niezależnego od władzy politycznej. Ustawa narusza zarówno konstytucję, jak i prawo europejskie przez: 1. wymuszanie na sędziach niestosowania prawa europejskiego w zakresie, w jakim wynika to z wyroku CJUE z 19 listopada 2019 roku, 2. zmuszanie sędziów do niestosowania systemowej wykładni prawa, zaniechanie bezpośredniego stosowania konstytucji i zaniechanie odwoływania się do prawa międzynarodowego, 3. wyłączenie możliwości kontrolowania przez sądy legalności powołania sędziów i praktyczne wyłączenie kontroli decyzji Krajowej Rady Sądownictwa, 4. zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwa oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także zgodności z prawem powołania sędziego; w procedurze cywilnej i karnej sąd nie będzie uprawniony do badania prawidłowej obsady sądu.

Nowa kara dyscyplinarna dla sędziów to jednorazowe obniżenie miesięcznego wynagrodzenia sędziego o dodatek z tytułu długoletniej pracy, funkcyjny lub specjalny. Za delikty dyscyplinarne sędzia

będzie skazany albo na przeniesienie na inne miejsce służbowe, albo wykluczenie z zawodu. Stworzony został państwowy mechanizm naruszania niezawisłości sędziowskiej, sprawowania kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych, zmuszania sędziów do orzekania po myśli władzy politycznej, a jednocześnie powstrzymywania się od wyrażania jakichkolwiek krytycznych uwag wobec przepisów prawa i praktyki ich stosowania.

Poza granicami prawa

Nagminne przekraczanie granic kompetencji przez konstytucyjne organy państwa wywołuje skutki na wielu płaszczyznach, i to wyłącznie negatywne. Tracimy suwerenność państwa w rozumieniu nieprawno-międzynarodowym czy prawa europejskiego, ale w rozumieniu prawa wewnętrznego. Państwo suwerenne działa na podstawie i w granicach prawa i są w nim przestrzegane reguły, które samo państwo ustanawia przez swoich obywateli. Władza suwerena jest nieograniczona, ale musi respektować podstawowe wolności i prawa jednostki. Ograniczona jest możliwość wykonywania władzy przez rządzących. Nieporozumienie – by nie powiedzieć inaczej – z którym mamy dziś do czynienia, polega na tym, że utożsamia się suwerena, który jest nieograniczony w możliwościach kształtowania porządku konstytucyjnego, z przedstawicielami suwerena, którzy są przez ten porządek konstytucyjny, nadany przez suwerena, ograniczeni.

Tracimy również tożsamość konstytucyjną państwa. Trybunał Konstytucyjny w 2010 roku w wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego przy okazji wskazał kilka cech tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej: poszanowanie polskiej państwowości, demokracja, zasada państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, podstawy ustroju gospodarczego, zapewnienie ochrony godności praw człowieka. Te cechy miały służyć jako granica, której żadna władza RP przekroczyć nie może, to znaczy nie jest upoważniona do transferu tych elementów tożsamości na poziom ponadnarodowy, europejski. Dziś znaleźliśmy się w sytuacji, w której tracimy tożsamość konstytucyjną, ponieważ te cechy, niezbywalne wartości, które są granicą możliwości przekazania kompetencji, przestały czy przestają w Polsce istnieć.

Kolejnym elementem, który tracimy, jest porządek demokratyczny z parlamentaryzmem jako mechanizmem sprawowania władzy legalnej i moralnie legitymowanej. Najnowszy przykład jest symbolem upadku: składając przed Sejmem sprawozdanie ze swojej działalności za 2020 rok, rzecznik praw obywatelskich otrzymał pięć minut na przedstawienie stanu przestrzegania wolności i praw jednostki w Polsce. To sprawozdanie dotyczyło nadzwyczajnej sytuacji, w jakiej znalazło się państwo i jego obywatele w wa-

runkach pandemii. Parlament, którego najważniejszym źródłem legitymizującym istnienie jest tworzenie prawa dla obywateli i ze względu na nich i którego funkcją ustrojową jest kontrola realizacji ustanowionego prawa, nie był zainteresowany efektem obowiązywania i stosowania uchwalonego przez siebie prawa. Puste ławy rządowe w czasie składania sprawozdania i puste ławy rządzącej większości parlamentarnej dały najjaskrawszy dowód pogardy dla obywatela, jego wolności i praw.

Tracimy bezpieczeństwo prawne zarówno na poziomie krajowym, narodowym, jak i międzynarodowym. Jakie znaczenie ma sposób stanowienia prawa w Polsce dla bezpieczeństwa prawnego swoich obywateli na poziomie międzynarodowym, pokazuje kazus Artura Celmera, polskiego obywatela, co do którego wydania do Polski na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania miał wątpliwości sąd irlandzki i skierował w tej sprawie pytanie do CJUE. Ta sprawa zapoczątkowała wiele procesów opartych na Europejskim Nakazie Aresztowania, w których Polska była przedmiotem skrupulatnej analizy stanu rządów prawa i niezależności sądownictwa; w wielu przypadkach sądy państw Unii Europejskiej nie wyrażały zgody na przekazanie polskiemu wymiarowi sprawiedliwości osób oskarżonych o popełnienie czynów karalnych, argumentując to ryzykiem dla oskarżonego, że postępowanie przed polskim sądem nie będzie gwarantowało mu rzetelnego procesu karnego. Polska jest jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, który jest konfrontowany z tak fundamentalnymi konsekwencjami naruszania własnego prawa. A brak zaufania do realizacji przez Polskę koncepcji rządów prawa ma fundamentalny wpływ na bezpieczeństwo prawne. To z kolei jest esencją rządów prawa, które nie pozwalają na arbitralność działania jakiegokolwiek władzy, nie tylko Sejmu czy rządu, lecz także prokuratora i naczelnika wydziału urzędu skarbowego.

Konstytucja przestała realizować zadanie ograniczenia władzy publicznej i gwarancji wolności jednostki. Nierespektowanie przez organy władzy publicznej związania normami prawa i ustanowionymi procedurami skutkuje narastającym brakiem przewidywalności i pewności stanowienia oraz stosowania prawa. Konstytucja traci swoją funkcję normy zasadniczej, skoro z taką łatwością można zmieniać porządek konstytucyjny państwa za pomocą ustawodawstwa zwykłego, niepodlegającego efektywnej kontroli jego zgodności z konstytucją. Efektem jest narastający chaos i anarchia we wszystkich wymiarach i aspektach życia publicznego. Polityka przestaje być działaniem w granicach prawa, a staje się taranem rozbijającym porządek prawny. Jurydyzacja polityki jako ideał dobrze zorganizowanego i należycie funkcjonującego państwa zamienia się w swoje przeciwieństwo, jakim jest czysta polityzacja prawa, a tym samym jego nieograniczona instrumentalizacja.

Konstytucja jako gwarancja wolności i samookreślenia jednostki zaczyna brzmieć jak szyderstwo. Systematycznie ograniczane są prawa osobiste i polityczne, a pod pretekstem walki z pandemią także – w równym stopniu bezprawnie, bo na podstawie rozporządzeń, a nie na podstawie ustaw – prawa socjalne i ekonomiczne, bez należytej rekompensaty ze strony władzy publicznej. Co więcej, nadużycie kompetencji władzy publicznej przybiera pozór legalności: przykładem, jednym z wielu, jest skierowanie przez Marszałka Sejmu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, by ten zablokował możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych tak długo, jak długo niekonstytucyjność podstawy odszkodowania (rozporządzenie) nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny.

Konstytucja traci swoją funkcję polityczną, która zakłada rzeczywiste istnienie zasad ustrojowych legitymizujących porządek konstytucyjny. Co więcej, jeżeli zasady ustrojowe są wyrazem określonych wartości i ideałów, to erozja tych zasad jako rezultat świadomego i celowego działania konstytucyjnych organów państwa deprecjonuje samą istotę prawa.

Skala zła

Będzie ona narastała ze względu na efekt domina, polegający na oddziaływaniu skutków naruszenia jednej z funkcji konstytucji w jej powiązaniu z pozostałymi. Podobnie jak to się dzieje w przypadku naruszenia przepisów jednego z rozdziałów konstytucji i związków tego przepisu z przepisami innych rozdziałów. Najpierw mamy bowiem do czynienia z naruszeniem jednostkowego, wyodrębnionego przepisu konstytucji. Następny krok to takie naruszanie regulacji konstytucyjnej, które zmienia istotę instytucji ustrojowych.

Proces niszczenia konstytucji osiągnął taki poziom, że nie ma jej rozdziału, którego przepisy nie byłyby naruszone. Oznacza to nie tylko, że cała konstytucja staje się strzępem szlachetnego zamierzenia. Porwana została na strzępy wola narodu, wyrażona w referendum konstytucyjnym. A przecież podstawową legitymacją dla aktywności polityków jest właśnie wola narodu ucieleśniona w konstytucji. Akt głosowania w wyborach parlamentarnych tworzy legitymację pochodną i wtórną wobec konstytucji.

Rzeczywistości konstytucyjnej nie da się już dłużej definiować jako kryzys konstytucyjny, lecz trzeba określić ją jako wojnę przeciwko konstytucji, zaplanowaną przez pozakonstytucyjny, centralny ośrodek władzy politycznej i prowadzoną przez konstytucyjne organy państwa.

Wojna ma to do siebie, że przesuwają wszystkie granice. Ale każda wojna kiedyś się kończy. Granice zostają ustalane na nowo. Otwarte pozostaje pytanie, jakie granice obywatele wyznaczą nowej władzy. ■