

Marek Safjan

## Wyzwania dla państwa prawa – frustracje, oczekiwania, rzeczywistość

### 1. Społeczne postawy jako determinanty reform

1. Celem tego wykładu jest próba częściowej odpowiedzi na pytanie, dlaczego w 20 lat po rewolucji 1989 r. jesteśmy społeczeństwem sfrustrowanym, niewierzącym w swoje szanse i pesymistycznie postrzegającym najbliższą przyszłość. Zaznaczam wyraźnie, że nie chodzi tu o żaden wyczerpujący raport ani nawet o próbę systematycznej analizy czynników kształtujących dzisiaj określone postawy społeczne. Nie jestem socjologiem ani ekonomistą, od szeregu miesięcy spoglądam na naszą rzeczywistość z dystansem, mogę więc zająć się tymi przede wszystkim czynnikami, które są mi lepiej znane, tj. dotyczącymi funkcjonowania instytucji państwa prawa i relacji jednostki z szeroko rozumianymi instytucjami publicznymi. Warto jednak refleksje związane z tym przedmiotem moich eksploracji (państwo, prawo, obywatel) rozpocząć od krótkiej prezentacji tła społecznego.

2. W 20 lat po rewolucji pozostajemy społeczeństwem pełnym kompleksów, niewierzącym w swoje osiągnięcia i szanse. Polacy nie tylko nie bardzo lubią obcych, lecz także nie bardzo lubią siebie. Tak postrzegają nas cudzoziemcy przebywający przez pewien czas w naszym kraju. Zaskakująca jest ta stałość polskiego kompleksu – stanowi mieszaninę nawarstwionych historycznych urazów i wygórowanych ambicji, a także naszego narodowego mistycyzmu, misyjności wobec świata oraz kompleksu odrzucenia i marginalizacji przez świat zewnętrzny. A oto kilka

opinii przytaczanych za tygodnikiem *Polityka*<sup>1</sup> – Dimitrij Strelnikoff (biolog, pisarz, reportażysta rosyjski): „To, co mnie najbardziej dziwi, to brak wiary w Polskę. Nie takiej wiary, która każe biec na barykady, bo to świetnie potraficie, ale takiej, która sprawia, że człowiek wstaje rano i się uśmiecha, bo jest piękny dzień. Przecież tyle się wam udało. Kraj się rozwija, drogi są coraz lepsze, miasta coraz bardziej estetyczne, zabytki odnowione, kobiety coraz piękniejsze, kabarety coraz śmieszniejsze (...)”; Carlo Gonzales Tejera (dziennikarz, lektor języka hiszpańskiego): „To, co jest dziś w Polsce najgorsze, to budowanie obrazu Chrystusa narodów, siedzącego okrakiem na przedmurzu. Totalna obsesja na punkcie polskości. (...) Przeraża mnie pogarda, z jaką elity mówią w Polsce o chłopstwie, bokserach, obciachach. A to właśnie elity, zwłaszcza polityczne, są w Polsce najbardziej zakompleksione”; Gabrielle Lesser (niemiecka dziennikarka): „U was, gdy się dyskutuje, to po jednej stronie musi być klęska, po drugiej zwycięstwo. W dyskusji trzeba kogoś zniszczyć, zabić. I młodych też to niestety dotyczy, bo kultury dyskusji nie uczy ani szkoła, ani media, ani tym bardziej elity polityczne. To dziś według mnie największa polska wada. Nie umiecie się produktywnie kłócić”; J.J. Singh (hinduski biznesmen, dyrektor biura podróży): „Polacy czują się gorsi, moim zdaniem, zupełnie niesłusznie (...). Myślę, że kompleksy Polaków biorą się z braku pewności siebie”.

3. Polacy są społeczeństwem o wyjątkowo niskim stopniu wzajemnego zaufania, ale także o niewielkim zaufaniu do podstawowych instytucji państwa (takich jak organy wymiaru sprawiedliwości – 9% respondentów „ufających”; niewiele lepiej, bo w granicach 10–20%, kształtuje

---

Uniwersytet Warszawski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Wykład pt. „Wyzwania dla państwa prawa” odbył się na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie 7 stycznia 2010 r. w ramach seminarium „Dobre rządzenie”.

---

<sup>1</sup> K. Mill, „Co myślą cudzoziemcy o nas”, *Polityka* z 6 grudnia 2009 r.

się poziom zaufania do organów przedstawicielskich: Sejmu, Senatu)<sup>2</sup>. Polacy zaufaniem obdarzają członków najbliższej (97%) oraz dalszej rodziny (ok. 88%). Swoim współpracownikom ufa już tylko 59% obywateli. Polacy wykazują brak zaufania wobec ludzi, których osobiście nie znają; tylko 30% udziela odpowiedzi: „raczej mam zaufanie”, a zaledwie trzech na stu badanych deklaruje pełne zaufanie do nieznanym.

4. Zaufanie to podstawa obywatelskiej więzi, prospołecznych postaw i spójności społecznej, a w konsekwencji także motyw angażowania się w życie publiczne.

5. Jesteśmy społeczeństwem pesymistycznie spoglądającym w przyszłość i dotyczy to, co wydaje się najbardziej niepokojące, młodszych generacji Polaków (według badań publikowanych w dzienniku *Le Monde* w listopadzie 2009 r., znajdujemy się na trzecim miejscu od końca w rankingu „ optymizmu” młodego pokolenia Europejczyków wraz z Francją i Włochami!).

6. Wolność i przywiązanie do praw jednostki wbrew temu, co się często sądzi, nie są powszechnie doceniane w hierarchii wartości internalizowanych przez nasze społeczeństwo, wręcz przeciwnie, jak wynika z badań przeprowadzonych ostatnio przez tygodnik *Polityka* i TNS OBOP<sup>3</sup>, społeczeństwo jest tu bardzo podzielone: teza, że wolność jest ważniejsza niż porządek, uzyskuje niewielką przewagę (50 do 41%), podobnie jak teza, że prawa jednostki są ważniejsze niż nakazy wspólnoty (49 do 40%). Zdumiewające są też preferencje społeczne w odniesieniu do zadań państwa. Badania pokazują, że obywatele przedkładają bezpieczeństwo (59% respondentów) nad wolności i swobody obywatelskie (25%). Okazuje się, że nasze preferencje społeczne nie odbiegają aż tak zasadniczo od tych, które wykazały badania przeprowadzone kilka lat temu

przez Richarda Pipesa w odniesieniu do społeczeństwa rosyjskiego<sup>4</sup>.

7. Jak zauważył prof. E. Wnuk-Lipiński, stosunek Polaków do państwa jest określany przez postawy ambiwalentne, wyraźnie uwikłane w sprzeczność. Z jednej strony prezentujemy postawy typowo liberalne implikujące, iż państwo ma stać na uboczu i nie interweniować bez wyraźnej potrzeby w sprawy swoich obywateli, z drugiej zaś – postawy mocno egalitarne i odpowiadające bardziej wizji państwa socjalnego, z rozbudowanymi mechanizmami opiekuńczymi<sup>5</sup>.

8. Wśród wartości cenionych bez względu na pozycję społeczną i wykształcenie wysoko plasuje się zasada równego traktowania<sup>6</sup>. Źle oceniane jest jednocześnie praktyczne jej urzeczywistnienie w życiu publicznym, a więc w praktyce państwa prawa. Przywiązanie społeczeństwa do koncepcji państwa socjalnego wskazuje nie tylko na silne społeczne zaplecze kwestionowanych przez wielu ekonomistów tzw. praw socjalnych

<sup>4</sup> Zob. R. Pipes, „Rosyjska opinia publiczna”, wykład przedstawiony na posiedzeniu plenarnym PAU 19 marca 2007 r., *Rocznik PAU* 2007.

<sup>5</sup> Zob. E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, „Stosunek Polaków do własnego państwa”, *Nauka* 2008, nr 2: „Stosunek do normy egalitarnej («państwo jest odpowiedzialne za zmniejszanie różnic między biednymi a bogatymi») oraz normy liberalnej («państwo nie powinno wtrącać się w to, co robią obywatele, o ile nie łamią oni prawa») wyznacza dwa odmienne sposoby myślenia o państwie i jego relacji z obywatelami”. Normy te jednak współzyskują w postawach społecznych, skoro – jak wynika z badań cytowanych autorów – poparcie dla normy liberalnej (państwo nie powinno się wtrącać w to, co robią obywatele) wykazywało 73,2%, a poparcie dla normy egalitarnej – 82,7%.

<sup>6</sup> Jak twierdzą autorzy cytowanych wyżej badań, „równe traktowanie” odnosi się przede wszystkim do socjalnego składnika obywatelstwa, a działanie państwa – w opinii badanych – nie dość skutecznie redukuje nierówności społeczne między obywatelami. Jest rzeczą charakterystyczną, że poglądy te nie korelują w sposób statystycznie istotny ani z czynnikami wyznaczającymi pozycję społeczną jednostki (np. wykształcenie, poziom zamożności), ani z wiekiem respondentów, ani też z aktywnością obywatelską, mierzoną uczestnictwem w wyborach. Jest to zatem szeroko rozpowszechnione mniemanie zakorzenione w sferze aksjologicznej, przekraczającej granice klasowe czy pokoleniowe, a nie pogląd wypływający z aktualnego usytuowania jednostki w strukturze społecznej.

<sup>2</sup> Jak słusznie zauważa P. Sztompka, zaufanie jest wstępnym warunkiem demokracji, ponieważ „minimalne zaufanie oznacza obustronną gotowość do postępowania zgodnie z metaregulacjami (np. z regułą swobodnego prezentowania swojego stanowiska, podejmowania decyzji większością głosów, otwartego dialogu). Zaufanie pozwala również na zakładanie prawości i dobrej woli innych osób”, zob. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 355.

<sup>3</sup> Zob. M. Janicki, W. Władysław, „Polak Polityczny”, *Polityka* z 19–26 grudnia 2009 r.

i ekonomicznych w Konstytucji, ale determinuje zarazem zakres możliwych opcji w sferze polityki społecznej i gospodarczej kolejnych rządów.

9. Nie jesteśmy także społeczeństwem wolnym od tendencji autorytarnych, których przejawem są oczekiwania stosowania surowych kar i bezwzględność karania<sup>7</sup>. Poza sondażami dowodzi tego m.in. szerokie poparcie, jakie uzyskiwała polityka karna prowadzona przez ministra Zbigniewa Ziobro, a także nadal szerokie poparcie dla idei przywrócenia kary śmierci czy stosowania tzw. kastracji chemicznej etc.

10. „Polski kompleks” paradoksalnie działa prointegracyjnie, gdyż przez proces integracji europejskiej czujemy się mocniej dowartościowani i silniej związani z kulturą zachodniej cywilizacji, do której zawsze chętnie się przyznawaliśmy, ale której – w naszym odczuciu – nie byliśmy zarazem równoprawnymi uczestnikami. Dzisiaj jesteśmy bodaj najbardziej euroentuzjastycznym społeczeństwem w UE. Argumenty odwołujące się do tradycyjnie pojmowanej suwerenności i do tzw. wartości narodowych nie trafiają do przekonania większości społeczeństwa. Nasze przywiązanie do integracji europejskiej nie jest jednocześnie oparte na wiedzy o tym, czym jest Unia Europejska, jakie mechanizmy w niej rządzą, na czym polega proces europeizacji, ani też nie stanowi pozytywnej przesłanki do angażowania się mocniej w ogólnoeuropejską debatę. Ograniczony poziom wiedzy o Europie pogłębia zarazem frustracje i kompleksy – kochamy Europę, ale jej nie rozumiemy, a to wzmacnia uczucie odrzucenia wynikające z „nieodwzajemnionej miłości”.

11. W 20 lat po rewolucji 1989 r. przeciętny Polak tkwi mocniej niż kiedykolwiek w zaścianku podawanych często w prymitywnej formie problemów tworzących teatr życia lokalnego. Polskie społeczeństwo jest systematycznie wypychane przez media w stereotyp uproszczonej wizji świata. Można odnieść wrażenie, że jest odcięte od autentycznej debaty światowej o rzeczywistych problemach naszej cywilizacji. Nie dyskutujemy zatem ani o wizji europejskiej integracji, ani o dalekosiężnych skutkach kryzysu ekonomicznego, ani o potrzebie budowy

prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego, ani też o lepszym i mądrzejszym wykorzystaniu naszego potencjału intelektualnego. Pozostajemy zamknięci w kokonie ograniczonych informacji podawanych przez media, które sferę komunikacji publicznej przekształcają coraz wyraźniej w kronikę wypadków kryminalnych, wymyślanych na siłę afer i sensacji.

12. Ocena społeczeństwa w dyskursie publicznym, a także instytucji ustrojowych i prawnych, oraz treść powszechnie uznawanych wartości rodzi pytanie, co jest w istocie źródłem frustracji i zniechęcenia. Czy wypływa ono z naszej wrodzonej skłonności do niezadowolenia i braku wiary we własne siły oraz z kompleksów, czy też z niewłaściwego funkcjonowania instytucji życia publicznego i błędów popełnionych w okresie tworzenia zasadniczych mechanizmów ustrojowych?

## 2. Co należy zmienić?

Pora przejść do głównego tematu tego wykładu. Wskazane wyżej czynniki określają w pewnym stopniu kierunki rozważań nad ewentualnymi zmianami systemu prawnego i funkcjonowania instytucji publicznych. Rozpocznijmy od Konstytucji – w jakim stopniu jakość życia publicznego w Polsce zależy od zmiany rozwiązań konstytucyjnych?

**1. Zmiany w Konstytucji?** Okres 12 lat obowiązywania konstytucji pozwala generalnie na pozytywną ocenę zawartych w niej rozwiązań prawnych. Konstytucjonalizacja systemu prawnego jest dzisiaj faktem – ocena całości prawa przez pryzmat generalnych zasad i aksjologii konstytucyjnej stanowi niekwestionowany kanon myślenia o państwie prawa. Sprawą najważniejszą jest efekt dezideologizacji konstytucji, czyli sprowadzenie jej do poziomu realnego, obowiązującego prawa, i w konsekwencji definitywne porzucenie podejścia traktującego ją jako *decorum*, czyli zbiór uroczystych, lecz pustych formułek. Zbliżenie konstytucji do obywatela zawdzięczać należy przede wszystkim dwóm istotnym mechanizmom, które funkcjonują od 17 października 1997 r., a mianowicie indywidualnej skardze konstytucyjnej oraz uruchomieniu realnej odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za bezprawne działanie, w tym także

<sup>7</sup> A. Szostkiewicz, „Polacy bardziej prawnicowi. Polacy depczą w rozkroku”, *Polityka* z 15 października 2009 r.

za tzw. bezprawie normatywne i to nawet w postaci zaniechania legislacyjnego. W historii prawa ustalenie odpowiedzialności za wadliwe (niekonstytucyjne) ustawy stanowi prawdziwy przełom w kształtowaniu relacji pomiędzy obywatelem i państwem. Nie byłoby to możliwe ani bez nowej konstytucji, ani też bez funkcjonowania hierarchicznej kontroli konstytucyjności prawa, której naturalną konsekwencją jest odpowiedzialność państwa wobec jednostki także w sferze działań legislacyjnych władzy publicznej.

**2. Rozdział o prawach i wolnościach** funkcjonuje w praktyce konstytucyjnej dobrze, a aplikacja w orzecznictwie konstytucyjnym takich praw, jak: prawo do sądu, ochrona własności, równość traktowania, prywatność, wolność sumienia i wyznania etc., doprowadziła do zasadniczych zmian na poziomie wielu konkretnych rozwiązań ustawowych. Nie oznacza to, że w sferze stosowania tych praw nie pojawiają się ostre konflikty, wręcz przeciwnie – siła sporu konstytucyjnego świadczy dobrze o autentyzmie stosowanych standardów ochronnych. Przypomnijmy w tym miejscu wielkie debaty na temat zwrotu własności (np. spory o mienie zabużańskie, o dekrety nacjonalizacyjne, o majątek PZPR), prawa do rzetelnego procesu (np. słynne rozstrzygnięcia TK w kwestii postępowania kasacyjnego), ochrony prywatności w relacji do ochrony wolności słowa i sumienia (np. rozstrzygnięcia TK dotyczące granic odpowiedzialności dziennikarskiej czy prowadzenia lekcji religii w szkołach). Zdaje się jednak nie ulegać wątpliwości, że największe kłopoty, najpoważniejsze trudności interpretacyjne, silne napięcia społeczne pojawiają się na tle konstytucyjnych gwarancji praw społeczno-ekonomicznych, takich jak prawo do zdrowia, edukacji, zabezpieczenia społecznego, ochrony lokatorów czy zdrowia. Dobrym przykładem są trwające do dzisiaj zasadnicze spory o kształt systemu opieki zdrowotnej bądź o dostęp do edukacji na poziomie szkół wyższych powiązany z kwestią nieodpłatności za naukę w nich, czy też debaty dotyczące reform systemu zabezpieczenia emerytalnego, które dzisiaj osiągnęły swoje apogeum.

**3. Społeczeństwo pielęgnuje wizję państwa opiekuńczego**<sup>8</sup>, a tzw. normy programowe kon-

stytucji o niedookreślonej treści skłaniają do maksymalizacji oczekiwań, a zatem i żądań, w konsekwencji zaś do frustracji w wyniku niespełnienia postulatów wykraczających poza realne możliwości państwa. Nie proponowałbym jednak dzisiaj zmiany konstytucji w tej sferze, nakłaniałbym raczej elity polityczne do porzucenia łatwego populizmu. Lepsze wydaje się poszukiwanie rozwiązań opartych o możliwie szeroki konsensus, połączone z ukazaniem społeczeństwu rzeczywistych wyborów, które muszą zostać w tej dziedzinie dokonane. Przykładem mogą być następujące rozwiązania: całkowita nieodpłatność wszelkich świadczeń medycznych, połączona z trudniejszym do nich dostępem *versus* częściowa, minimalna odpłatność połączona z większą transparentnością zasad dostępności i lepszą jakością świadczeń; pełna nieodpłatność za studia w szkołach publicznych, połączona z malejącą liczbą miejsc nieodpłatnych i obniżaniem się poziomu kształcenia *versus* częściowa, ale powszechna odpłatność za studia wyższe połączona z szerokim systemem stypendialnym i większym dopływem środków na edukację; petryfikacja zastanych rozwiązań emerytalnych połączona z perspektywą malejących świadczeń *versus* podniesienie progu wieku emerytalnego w połączeniu z realnymi gwarancjami ich wysokości. To oczywiście zaledwie kilka przykładów. Jedno jest pewne – społeczeństwo musi dokonywać wyborów z pełną świadomością, a rządzący muszą się zdobyć na odwagę pokazania wchodzących w grę alternatyw.

**4. Zagadnienia ustrojowe. Czy potrzebny jest rozdział europejski w Konstytucji?** Stoimy dzisiaj w obliczu zjawiska, które towarzyszy wszystkim krajom zintegrowanej Europy: „europeizacji prawa”. Polacy, jak wskazano wyżej, to społeczeństwo euroentuzjastów, jakkolwiek niezbyt jeszcze przygotowane do stawienia czoła wynikającym stąd wyzwaniom. Traktat z Lizbony wprowadza istotne zmiany w dziedzinie tworzenia prawa unijnego, zakładając znaczne poszerzenie uprawnień parlamentów narodowych w zakresie inicjowania procedur legislacyjnych i określania stanowiska wobec projektowanych aktów. Należałoby przedyskutować kwestię, czy relacje Sejmu i Senatu z Parlamentem Europejskim nie powinny stać się przedmiotem rozwiązań konstytucyjnych. Zasada kwalifikowanej większości

<sup>8</sup> Zob. dane cytowane powyżej na temat postaw społecznych.

przy podejmowaniu istotnych decyzji na poziomie Rady Europejskiej sprawia, że legitymacja odpowiednich organów władzy publicznej do prezentowania określonego stanowiska na forum europejskim powinna być dokładniej określona. Konieczne jest doprecyzowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego w porządku wewnętrznym. Przewidziana w Traktacie możliwość opuszczenia UE wymaga zapewne także jakiegoś przełożenia na mechanizm konstytucyjny. Nie wspominam już o dość oczywistej i dobrze znanej kwestii, jaką stanowi w perspektywie zmiana statusu NBP w związku z przystąpieniem, można mieć nadzieję, że w nieodległej perspektywie, do strefy euro.

Europeizacja to jednak nie tylko zmiany w systemie prawnym, lecz także przeobrażenia nawyków interpretacji i stosowania prawa. To także potrzeba dostrzegania szerszego kontekstu, w którym funkcjonuje dzisiaj prawo krajowe, a więc szerszego wykorzystania wykładni funkcjonalnej zapewniającej elastyczność mechanizmów prawnych, które mogą być stosowane zgodnie ze standardem unijnym często bez potrzeby bezpośredniej interwencji legislacyjnej. Sądy krajowe są sądami unijnymi, ale pod warunkiem dostrzegania przez samych sędziów kontekstu europejskiego. Niestety polskie sądy zazwyczaj zadają pytania dotyczące wyłącznie podatku VAT, co znacząco osłabia oddziaływanie instytucji pytań prejudycjalnych na inne dziedziny prawa krajowego. Niepokoić musi także fakt, że jak dotychczas (w roku 2010) nie został podpisany przez Prezydenta protokół umożliwiający zadawanie pytań prejudycjalnych związanych z obszarem współpracy sądowej w sprawach karnych (i to pomimo wyroku, w którym TK uznał za zgodny z ustawą zasadniczą mechanizm zadawania takich pytań), który stał się integralną częścią prawa europejskiego<sup>9</sup>.

W konkluzji tego punktu nasuwa się uwaga, że jeśli chcemy odgrywać w UE rolę adekwatną do naszego potencjału oraz wyzbyć się kompleksu „odrzućnia” i statusu „nierównego partnera”, musimy umiejętnie i skutecznie wykorzystywać instrumenty wywierania wpływu na to, co się w UE dzieje. Zamiast na sporze o skład

delegacji powinniśmy się skupić na kwestii, co chcemy i co możemy zaproponować naszym partnerom w UE, w jaki sposób zdobyć poparcie innych krajów dla naszego stanowiska oraz jaką wizję integracji uznajemy za odpowiadającą oczekiwaniom i aspiracjom polskiego społeczeństwa.

**5. Władza wykonawcza.** Konstytucyjne mechanizmy ustrojowe nie sprawdziły się w jednym zasadniczym punkcie dotyczącym funkcjonowania władzy wykonawczej w relacji pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów. Rozwiązania te trzeba uznać za dysfunkcjonalne, rozmywające odpowiedzialność za stan państwa. Stanowią one samodzielny czynnik frustracji po stronie rządzących, gdyż powodują paraliż w sferze działań programowych i rządzonych, wywołując frustrację z powodu niespełnionych oczekiwań. Propozycje w tym zakresie przedstawione kilka miesięcy temu przez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” zdają się zmierzać w dobrym kierunku i stały się już obecnie przedmiotem szerszej debaty publicznej. Nie będę rozwijał tego wątku, zwłaszcza w obecności członków Konwersatorium, którzy zapewne zechcą podjąć ten temat. Jedna uwaga wydaje się tu jednak konieczna. Wysoki standard kultury konstytucyjnej może w dużym stopniu niwelować mankamenty rozwiązań ustrojowych. Polska jest jednak nadal jeszcze krajem dopiero budującym standardy demokratycznej kultury prawnej, a to wymaga czasu i wieloletniej praktyki. Nie możemy jako społeczeństwo i państwo pozwolić sobie na luksus oczekiwania, aż takie standardy się utrwalą i zaczną dobrze funkcjonować, zważywszy na wielkie wyzwania, które stoją przed nami w nadchodzących dziesięcioleciach. Niekiedy potrzebne jest podejście bardziej pragmatyczne, szybkie wyciągnięcie wniosków z niedostatków prawa, które może tworzyć prawdziwą pułapkę dla wszystkich uczestników „gry”. Taka sytuacja panuje, jak się wydaje, obecnie.

**6. Wymiar sprawiedliwości.** Powróćmy na chwilę do przedstawionego wyżej opisu postaw Polaków. Jak wynika z prezentowanych danych, nie ufamy sobie ani też instytucjom życia publicznego. Pomijając współczynnik frustracji wynikający z wrodzonych i historycznie utrwalonych postaw niechęci do instytucji państwa i ogólnego pesymistycznego charakteru

<sup>9</sup> Zob. wyrok TK z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU 2009, nr 2A, poz. 9.

naszego społeczeństwa, nie można nie dostrzeżać rzeczywistych i obiektywnych przyczyn tego rodzaju postaw. Najbardziej bodaj niepokoi systematyczny spadek zaufania do instytucji szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości (wskaźnik zaufania plasuje się obecnie na poziomie nieprzekraczającym 10%)<sup>10</sup>. Przyczyny tego zjawiska są dobrze znane i opisane. Należy do nich zaliczyć wieloletnie postępowania sądowe w sprawach cywilnych i karnych, polityczne uwikłania prokuratury czy zupełnie niezrozumiałą praktykę stosowania aresztu tymczasowego (Polska w ostatnich latach przegrała ponad 100 spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu). Dodatkowo można wymienić nadal utrudniony i kosztowny dostęp do kwalifikowanej pomocy prawnej, niedostateczny (nieszczelny) nadzór nad służbami specjalnymi (zwłaszcza w zakresie stosowania drastycznych środków ingerowania w prawa jednostki – takich jak podsłuchy i prowokacje policyjne) oraz przepelnione zakłady karne (co także uznane zostało przez Trybunał w Strasburgu za przejaw łamania standardów konwencyjnych, przede wszystkim zakazu okrutnego i poniżającego traktowania). Negatywne zjawiska są już zidentyfikowane i dobrze, że poprawę w tej dziedzinie traktuje się jako jeden ze strategicznych celów do osiągnięcia w perspektywie 20 lat. W raporcie rządowej grupy ekspertów „Polska 2030”<sup>11</sup> zakłada się na przykład: „skrócenie średniego czasu postępowań sądowych do standardów obowiązujących w krajach o podobnym systemie prawnym, takich jak Niemcy i Austria, zwiększenie efektywności wydatkowania środków na wymiar sprawiedliwości, tak by dostosować tę efektywność do poziomu istniejącego w krajach o podobnym systemie prawnym, zapewnienie dostępności pomocy prawnej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) na etapie przed sądowym i sądowym, wzrost pozytywnych ocen wymiaru sprawiedliwości z obecnie 9% do 50% w 2030 roku”.

<sup>10</sup> Anegdota z góralek: a to skoro sędzią jesteście, Panie, to macie dużo, dużo dudków. Każdy, kto chce sprawę wygrać, to płaci.

<sup>11</sup> Zob. *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (red. nauk. M. Boni), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

O ile cele są już zdefiniowane, o tyle nadal niejasne pozostają drogi wyjścia z impasu i sposoby osiągnięcia poprawy, chociaż pewne kroki zostały już podjęte. Duże nadzieje wiąże się z wyodrębnieniem funkcji Prokuratura Generalnego. W 2009 r. nastąpiło po raz pierwszy rzeczywiste otwarcie zawodów prawniczych – nigdy wcześniej nie przyjęto tak wielu młodych prawników na aplikację. Zmiany w sądownictwie następują jednak za wolno. Problem polskiego sądownictwa nie polega na niedostatecznej liczbie sędziów, ale na zbyt małym zapleczu w postaci aparatu pomocniczego (referendarze i asystenci) oraz na wadliwej organizacji przebiegu postępowań sądowych. Konieczne wydaje się dalsze uproszczenie procedur, większy rygorizm proceduralny i zdyscyplinowanie uczestników postępowań. Istotne jest też wyraźne określenie wewnętrznych terminów instrukcyjnych na zakończenie poszczególnych etapów oraz położenie większego nacisku przez samorząd sędziowski na kryteria efektywności postępowania jako istotnie ważące przy ocenie awansów sędziowskich. Osobnym problemem pozostaje zakres kognicji sądów, który jest w istotnym stopniu zdeterminowany przez rozwiązania konstytucyjne. Wydaje się jednak, że pewne kategorie spraw mogłyby być przynajmniej w pierwszej fazie ułatwiane na poziomie procedur przedsądowych, na przykład przez notariat (z możliwością odwołania się do sądu). Myślę tu przede wszystkim o sprawach rejestrowych i wieczysto-księgowych, które stanowią jedną z najliczniejszych kategorii, absorbując nadmiernie sądy ze szkodą dla tych spraw, w których istnieje rzeczywisty spór i potrzeba „wymiaru sprawiedliwości”. W dyskusjach nad sądownictwem zapomina się często, że i w tej dziedzinie muszą być podejmowane niełatwe decyzje. Społeczeństwo musi zdecydować, czy za wartość preferencyjną uznać efektywność, sprawność i szybkość postępowań, czy maksymalnie rozbudowane gwarancje drogi sądowej (które, dodajmy, są w Polsce usytuowane wyżej niż na poziomie Konwencji Europejskiej i standardów wspólnotowych, na przykład jeśli chodzi o obowiązkową w każdej sytuacji dwuinstancyjność postępowania sądowego). Ten problem może być w tym miejscu jedynie zasygnalizowany.

Dyskusja nad kondycją wymiaru sprawiedliwości dotyka istoty państwa prawa. Bez odbu-

dowania zaufania do mechanizmów ochrony prawnej trudno oczekiwać zmian w postawach społecznych w relacji do instytucji państwa w ogóle. Instrumenty ochrony prawnej, choćby najszerzej rozbudowane, bez właściwej egzekucji i zdeformowane przez nieefektywne i niesprawny sąd podważać muszą wiarę w sens instytucji państwa prawa, są dodatkowym źródłem frustracji, poczucia nierówności i braku bezpieczeństwa prawnego, stanowią ponadto poważny czynnik negatywnie oddziałujący na tempo rozwoju gospodarczego.

7. Sformułowana wyżej teza staje się dzisiaj, w naszej mocno „zjurydyzowanej” rzeczywistości, szczególnie oczywista: demokracja współczesna jest coraz częściej opisywana jako system oparty nie na rządach parlamentów, ale na rządach sędziów (określa się to zjawisko jako *judicial government*). Prawo – jego jakość, skuteczność i racjonalność – jest oceniane nie za pośrednictwem werbalnego zapisu normy w dzienniku urzędowym, ale przez pryzmat normy realnie stosowanej. O tym decydują przede wszystkim sędziowie. Na końcu dodajmy jednak, że stosowanie prawa we współczesnym państwie prawa nie polega na czysto formalnej aplikacji przepisu, lecz na skomplikowanym zabiegu dekodowania obowiązującej normy z całości systemu, co zapewniać ma osiągnięcie celów i wartości przyjętych przez demokratyczne społeczeństwo. Taki sposób wykładni i stosowania prawa jest zarazem ważną przesłanką dla odbudowy zaufania do wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Wydaje się, że inne podejście do prawa pozwoliłoby uniknąć sprawy Kluski i podobnych zdumiewających postępowań, o których czytamy co pewien czas w prasie i których finałem jest zniszczenie całkiem dobrze rozwijającego się biznesu. *Rex* w państwie prawa może mieć różne oblicza: okrutnika na ślepo używającego prawa do zadawania bezmyślnie ciosów na prawo i lewo albo oświeconego władcy, który wie, do czego prawo

służy, i rozumie, że nie jest ono środkiem ograniczania wolności, ale przeciwnie – jej wzmacniania. Temida w cywilizowanej kulturze Zachodu dawno przestała być ślepa: zaczęła dostrzegać rzeczywistość, w której używa swojej władzy i potrafi różnicować stosowane środki, co niekoniecznie musi zaprzeczać idei sprawiedliwości i równości wszystkich wobec prawa, o ile sługami Temidy będą ludzie mądrzy i niezależni.

**8. Samorząd jako narzędzie społeczeństwa obywatelskiego.** Dzisiaj w Polsce podstawowym wyzwaniem dla państwa prawa jest przywrócenie spójności społecznej oraz ograniczenie bierności, braku zaangażowania i wszechogarniającej obojętności. Postulat tworzenia społeczeństwa obywatelskiego pozostaje nadal trudny do zrealizowania. Te same mechanizmy, które w gospodarce rynkowej wyzwalały inicjatywy w indywidualnych i prywatnych sprawach, osłabiają jednocześnie motywację do angażowania się w to, co nie jest postrzegane w kategoriach bezpośredniego, wymiernego interesu. W Polsce wektory postaw społecznych działające w przeciwnych kierunkach ujawniają się być może nawet z większą intensywnością – Polacy mają wpisana historycznie w duszę skłonność do prywatnej zapobiegliwości kosztem działań zespołowych, służących dobru wspólnemu. Czy prawo może w tej dziedzinie jeszcze coś uczynić? Co zrobić, żeby ludzie chcieli chodzić na wybory (poziom przekraczający nieco 40% frekwencji wyborczej wydaje się dzisiaj niebywałym osiągnięciem), a także wykazywali większą albo wręcz jakąkolwiek inicjatywę w działaniach na rzecz własnej społeczności?

Nie mam mocnego przekonania co do tego, że prawo może być w tej dziedzinie samodzielną siłą sprawczą i że wystarczą dobre instrumenty prawne dla wykreowania nowej rzeczywistości. Zaangażowanie, obywatelskie poczucie wspólnoty i odpowiedzialność za losy otoczenia buduje się stopniowo, jest to proces długotrwały, opierający się na wieloletniej lub nawet wielowiekowej akumulacji doświadczeń, praktyki i obyczaju. W Polsce byliśmy takich doświadczeń pozbawieni – egoizm niektórych warstw społecznych wiązał się z niemocą, biedą i biernością innych. Nie byliśmy historycznie społeczeństwem spójnym, a kategorie wspólnoty ograniczały się do szlachty, ziemiaństwa, wreszcie

<sup>12</sup> Zob. też w tej kwestii trafne uwagi w *Raporcie Polska 2030* (op. cit.): „Jedną z podstawowych strategii eliminacji z życia obywateli i przedsiębiorstw formalizmu i biurokracji prawnej powinna być koncentracja na celach i treści przepisów zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego wdrażania. Sposób formułowania regulacji powinien być precyzyjnie skorelowany z celami, jakie regulacja ma osiągnąć”.

inteligencji, a dzisiaj do elit różnych środowisk. Wydaje się, że może to być jedna z przyczyn wyobcowania czy nawet wykluczenia całkiem sporych warstw społeczeństwa, poczucia frustracji i braku wpływu na rzeczywistość. Pozostajemy, w moim przekonaniu, nadal swoistym „społeczeństwem kastowym”, w którym świat intelektualisty, polityka czy biznesmena oddala się coraz bardziej od świata tzw. prostego człowieka – wszakże liczebnie dominującego.

Uważam jednak, że prowsłotnotowe i proobywatelskie instrumenty prawne są niezbędne w takiej sytuacji. Nie zastąpią one co prawda nawyków, obyczaju i stereotypu „kastowości”, ale mogą przyspieszać pozytywne zmiany i tendencje. Potrzebne jest więc, w moim przekonaniu, umacnianie struktur samorządu terytorialnego, co pozwoli członkom społeczności lokalnej identyfikować się w większym stopniu z podejmowanymi działaniami. Możliwe jest to wyłącznie na drodze wzmocnienia realnych prerogatyw samorządu, na przykład pozostawienia mu większej swobody budżetowej. Pożądana wydaje się reforma systemu podatkowego, w wyniku której samorządy uzyskiwałyby większy wpływ na podział pieniędzy podatników, m.in. za pośrednictwem podatków lokalnych<sup>13</sup>. Dodatkowo należałoby rozważyć reformę ordynacji wyborczej, tak aby zapewniała lepszą identyfikację lokalnych liderów politycznych, większą osobistą odpowiedzialność za realizację prezentowanego programu i mocniejszą więź personalną między wybierającymi i wybieranymi. Sformułowane w tym zakresie – blisko dwa lata temu – postulaty, zgodne z zasadą decentralizacji i pomocniczości, zawarte

<sup>13</sup> W raporcie nr 2 Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” pt. *Samorządność i demokracja lokalna*, Warszawa 2007, znajdziemy taką oto uwagę: „Reforma finansów lokalnych. Finanse publiczne stanowią dziedzinę wciąż zbyt scentralizowaną. Dotychczasowa dyskusja sprowadza się jedynie do sprawy udziału władz lokalnych w podatkach pobieranych przez państwo. Niepisany tabu objęta jest dyskusja nad rozwiązaniami prowadzącymi do zasadniczo odmiennego uregulowania sytuacji finansowej samorządów i do wprowadzenia takich instrumentów finansowych na szczeblu samorządowym, które sprzyjałyby silniejszej integracji społeczności lokalnych, np. prawa władz lokalnych do stanowienia podatków lokalnych, powiązania budżetów lokalnych z lokalnymi instytucjami kredytowo-oszczędnościowymi czy sposobu poboru podatków”.

w opracowaniu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, pozostają nadal w pełni aktualne, warto je więc przypomnieć: „Władze samorządowe jako władze związków mieszkańców muszą funkcjonować jako emanacja społeczności lokalnych. Stąd kluczowe znaczenie ma możliwość uczestniczenia tych społeczności w sprawowaniu władzy. Można tu sformułować wymogi zarówno natury prawnej, administracyjnej, jak i społecznej, a nawet psychologicznej:

- Warunkiem wstępnym powstawania i skutecznego funkcjonowania struktur samorządowych jest gotowość i chęć do przejęcia kontroli nad swoimi sprawami przez członków społeczności lokalnej.
- Władza lokalna pochodząca z wyboru musi reprezentować interesy i potrzeby całej społeczności, również grup mniejszościowych, np. mieszkańców poszczególnych miejscowości, którzy mogą mieć inne potrzeby niż zostali.
- Kompetencje i uprawnienia władz oraz ich wzajemne relacje muszą umożliwiać realizację działań niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych.
- Władze samorządowe muszą posiadać pełne zaufanie swych społeczności.
- Społeczności lokalne muszą mieć możliwość uczestniczenia w wyznaczaniu celów rozwoju i strategii ich realizacji.
- Muszą istnieć efektywne mechanizmy kontroli społecznej działania władz samorządowych i interwencji w wypadku uchybień.
- Muszą być stworzone warunki do nabywania przez wszystkich zaangażowanych członków społeczności kompetencji w zakresie rozwiązywania problemów zbiorowości przez partycypację, mediacje i negocjacje”.

**9. Media i debata publiczna.** Mam coraz silniejsze przekonanie, że jednym z istotnych, negatywnych wyznaczników życia publicznego w Polsce jest bardzo niski poziom mediów zarówno prywatnych, jak i publicznych. Martwi mnie mialkość przekazu informacyjnego, schlebającego nieomal wyłącznie najprostszym oczekiwaniom, oraz utrata z pola widzenia ważnych i zasadniczych dla przyszłości spraw, takich jak np. nasilający się konflikt ze światem islamu i walka z terroryzmem. Brak też jasnej wizji przyszłości integracji europejskiej, koncepcji



państwa opiekuńczego i liberalizmu gospodarczego w dobie kryzysu etc. To tylko kilka przykładów tematów albo nieobecnych, marginalizowanych, albo deformowanych w mediach. Produkt otrzymany na co dzień to kronika kryminalna połączona z nieustanną dawką „informacji historycznych” o powiązaniach różnych osób z poprzednim systemem. Zniekształcenie rzeczywistości oglądanej przez pryzmat polskich mediów jest tym większe, gdy spogląda się na to z perspektywy zewnętrznej, tak jak w moim wypadku – z Luksemburga, gdzie istnieje możliwość codziennej konfrontacji z przekazem innego typu. Z polskiej perspektywy zaskakiwać może, iż żadna z francuskich afer w ostatnich miesiącach (np. spór sądowy Villepin – Sarkozy, tzw. afera Clearstream czy skazanie potężnego niegdyś ministra Charles’a Pasqua za aferę korupcyjną) nie zdjęła z pierwszych stron gazet ważnych spraw o wymiarze ogólnym, takich jak konsekwencje wejścia w życie Traktatu z Lizbony, sytuacja w Iranie, wojna w Afganistanie czy dyskusja nad reformą konstytucyjną we Francji. W Polsce debata medialna nad zmianami konstytucyjnymi została w ostatnich tygodniach zmieniona w spór czysto polityczny pomiędzy większością rządzącą i opozycją, a wcześniejsze próby wywołania szerszej dyskusji na temat niezbędności reform konstytucyjnych, podejmowane przez środowiska *par excellence* niepolityczne (takie jak DiP), nie zostały w szerszej skali dostrzeżone. Brak poważnej debaty publicznej jest traktowany coraz częściej jako symptom głębokiej polskiej patologii, która wymaga zdecydowanej reakcji. Zauważa to na przykład *Raport Polska 2030*, w którym czytamy: „Przedefiniowanie wymaga rola mediów publicznych, które powinny stać się źródłem standardów w zakresie rzetelnej informacji, debaty publicznej, kultury wysokiej, promowania postaw i wartości spójnych z potrzebami kształtowania społecznego kapitału rozwojowego na miarę XXI w. Debata publiczna powinna być poświęcona kluczowym wyzwaniom oraz dylematom polityki rozwojowej państwa i na równi angażować wszystkich interesariuszy, w tym tych, którzy, jak trzeci sektor, są dziś często z tego dialogu wyłączeni. Celem powinien być przy tym wzrost zaufania ludzi między sobą oraz obywateli do państwa. Taka jakość debaty pozwoli zamienić w dialog

społeczny nieumiejętne i jednostronne komunikowanie przez władze publiczne ich celów, strategii i działań, a przez obywateli niepewności, frustracji i lęków. Dialog ten stałby się zrozumiały dla wszystkich obywateli, zarówno wygrywających na modernizacji, jak i tych, którzy borykają się z problemem przyswojenia sobie kapitału rozwojowego (...)”.

Czy kwestia jakości mediów w Polsce może być traktowana w kategoriach problemu prawnego, wyzwania dla państwa prawa? Z pewnością tak, choć w ograniczonym zakresie, bo nic nie zastąpi kultury medialnej jako takiej, a rola ręcznego sterowania mediami za pośrednictwem instrumentów prawnych odeszła – jak można mieć nadzieję – w przeszłość. Instrumenty prawne muszą być jednak skutecznie wykorzystane do przywrócenia odpowiednich funkcji polskich mediów publicznych. Właściwie od początku istnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mamy do czynienia ze zjawiskiem zawłaszczania mediów publicznych – telewizji i radia – przez kolejne środowiska polityczne. Formuła prawna zezwalająca na taką deformację funkcji nie ma sensu; jest nie tylko zbyt kosztowna, ale prowadzi przede wszystkim do fatalnych następstw w świadomości społecznej, utrwalając nieprawdziwy obraz świata, w którym nie liczy się nic poza pragmatycznym, bieżącym interesem określonych środowisk politycznych. Formuła konstytucyjna zawarta w art. 214 okazała się zbyt pojemna i elastyczna, pozwalając w konsekwencji na przejścia rządów nad mediami publicznymi według kryteriów czysto politycznego interesu<sup>14</sup>. Zmiana tej sytuacji w drodze nowych regulacji na poziomie ustawowym nie wydaje się możliwa, potrzebne jest nowe rozwiązanie na szczeblu konstytucyjnym, które nie tylko precyzyjniej określałoby kryteria, jakim odpowiadać powinni członkowie tego ciała, ale przede wszystkim zmieniałoby formułę wyboru – dzisiaj przybierającego charakter czysto polityczny. Rozważyć można na przykład wybór członków większością kwalifikowaną, by zapewnić zawsze konieczność uwzględnienia głosu opozycji, albo wprowadzenie systemu obowiązkowych rekomendacji dla kandydatów ze strony środowisk niepolitycznych.

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K4-06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32

### III. Uwagi końcowe

Poruszono w tym miejscu kilka zaledwie spraw, które być może nazbyt pompatycznie zostały określone jako „wyzwania dla państwa prawa”. Celem była identyfikacja paru, w moim subiektywnym odczuciu najważniejszych problemów, które sprawiają, że chociaż w 20 lat po upadku komunizmu w Polsce żyjemy w kraju, gdzie udało się przeprowadzić tak wiele zmian, to poziom frustracji, pasywności i zubożenia oraz poczucie braku szans na przyszłość są nadal wysokie. Byłoby wspaniale, gdyby kolportowany we Francji afisz zapowiadający powrót polskiego hydraulika do kraju był nie tylko chwytem propagandowym, lecz odzwierciedleniem rzeczywistości. Zabrzmiałoby zapewne paradoksalnie, ale jestem głęboko przekonany, że żyjemy obecnie w najlepszym okresie naszej historii. Musimy wykorzystać daną nam szansę i wierzę, że to się uda. Dzisiaj zamiast wznagąć irracjonalne poczucie beznadziejności, trzeba uruchomić wyobraźnię.

#### Profesor Andrzej Zoll

Dziękuję bardzo, dziękuję za zaproszenie, ale chciałbym powiedzieć, że niedobry był to wybór – zaproszenie mnie tutaj jako komentatora, dlatego że nazbyt zgadzam się z tym, co powiedział przedmówca. Właściwie to podpisałbym się pod wszystkimi tezami, które zostały przedstawione. Może z jednym wyjątkiem, który pozwoli mi jednak na odniesienie się do pewnych stwierdzeń krytycznie. Chciałbym też pewne kwestie, które poruszył pan profesor Safjan, wzbogacić przykładami albo nieco rozwinąć zarysowany problem. Zupełnie zasadnicza sprawa to nasz stosunek do wolności i do bezpieczeństwa. Coraz bardziej, gdybyśmy popatrzyli na zapisy w ustawach, zezwalające na stosowanie środków przymusu oraz różnych ingerencji w naszą prywatność, którą właściwie należałoby pozostawić tylko obywatelom, zgadzamy się na ograniczenia naszej wolności. Gdybyśmy porównali te przepisy z okresu końcowego Polski Ludowej i obowiązujące obecnie, to byśmy ze zdziwieniem stwierdzili, że to, co żeśmy w rozmowach przy Okrągłym Stole zwalczali jako wyraz państwa totalitarne, w dzisiejszych przepisach dotyczących policji i innych służb specjalnych idzie znacznie dalej

niż w tamtym okresie. Jest oczywiście prawdą, że inną mamy sytuację, mamy państwo demokratyczne, mamy kontrolę nad tymi służbami, ale to pokazuje naszą zgodę na to, że nasza wolność jest tutaj w bardzo dużym stopniu ograniczana, że my właśnie dla zapewnienia nam bezpieczeństwa godzimy się na znaczne jej ograniczenie. Chciałem przypomnieć zbiór felietonów księdza profesora Tischnera *Nieszczęsny dar wolności*, gdzie Ksiądz Profesor, w roku 1993, pisał o lęku Polaków przed wolnością. Myślę, że to jest nieprecyzyjna diagnoza: lęk przed wolnością. To jest lęk przed odpowiedzialnością, która jest zawsze drugą stroną wolności. Myślę, że tego lęku przed odpowiedzialnością powinniśmy się bać i w jakiś sposób wyzwolić się spod jego oddziaływania. Ale w jaki sposób to zrobić? Na tym polega moja niezgoda ze spojrzeniem profesora Safjana – moim zdaniem zbyt pesymistycznym – na obraz społeczeństwa obywatelskiego. Mam pewne doświadczenia z okresu, gdy byłem rzecznikiem praw obywatelskich i bardzo ściśle starałem się współpracować ze środowiskiem budującym społeczeństwo obywatelskie, z organizacjami obywatelskimi. Muszę powiedzieć, że z wielkim podziwem patrzę na rozwój tego sektora, gdzie władza wcale mu nie pomaga. Zwrócę Państwu uwagę, że po tej euforii lat 90., kiedy było wyraźne wsparcie dla inicjatyw obywatelskich, przyszły lata zdecydowanie chudsze. Proszę zauważyć, że od 2005 r. już ewidentnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego znikło z języka politycznego. W ogóle się nim nie operuje. Dzisiaj, kiedy rządzi partia, która ma obywatelskość w swojej nazwie, też specjalnie się tego kierunku nie wzmacnia, co jest dla mnie pewnym zaskoczeniem. Wydaje mi się, że wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i doprowadzenie wyraźnie do realizacji zasady subsydiarności jest naszym podstawowym zadaniem. Zasadę subsydiarności rozumiem w ten sposób, że nie ma się ona kończyć na samorządzie terytorialnym, ale właśnie ma sięgać do organizacji obywatelskich, które powinny zastępować władze publiczne wszędzie tam, gdzie obywatele mogą sami sprawy publiczne załatwić i gdzie najczęściej załatwiane są one znacznie taniej i znacznie kompetentniej niż przez zbiurokratyzowany aparat władzy publicznej. Na wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego powinniśmy położyć

duży nacisk. Nie chcę powiedzieć, że władza ma budowę tego społeczeństwa specjalnie wspierać – władza ma zlikwidować przeszkody w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i w tym kierunku należy zmierzać. Proszę Państwa, to się wiąże z edukacją, dlatego bardzo trafna była uwaga dziennikarki niemieckiej, że w Polsce nie ma debaty publicznej i my tej debaty nie umiemy prowadzić. Jestem członkiem fundacji niemieckiej, dużej fundacji Hertie Stiftung, która finansuje m.in. rozwój demokracji w Europie w sektorze obywatelskim. Ta fundacja finansuje w Niemczech, a teraz zaczęła również w Polsce, dyskusje w szkołach, dyskusje obywatelskie, takie oksfordzkie dyskusje prowadzone przez uczniów. Poziom tych debat jest, proszę Państwa, na razie bardzo mierny, ale w tym kierunku trzeba pójść. Nasza młodzież nie potrafi dyskutować. My też nie potrafimy dyskutować, to zresztą bardzo wyraźnie widać.

Edukacja, która ma być edukacją obywatelską, winna pokazywać nie tylko prawa, wolności, lecz także obowiązki i odpowiedzialność. W tym kierunku powinniśmy przygotowywać się do życia publicznego.

Wiąże się to też z kulturą prawną, o której pan profesor Safjan mówił. Proszę Państwa, chciałbym podać pewne przykłady. W pełni się zgadzam z profesorem Safjanem, że ostatnio udało się zrobić bardzo ważną rzecz, to znaczy rozdzielić urząd Ministra Sprawiedliwości od Prokuratora Generalnego. Żywię przekonanie, że jest to krok, który zmieni ocenę naszego wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim zmieni ocenę prokuratury. Dotychczasowe upolitycznienie było jakimś bardzo poważnym mankamentem tej niezmiernie przecież ważnej instytucji. Wybieramy, i to dzięki prasie (znakomicie, że jest to wybór dokonywany publicznie), kandydatów na Prokuratora Generalnego. Ale proszę Państwa, nikt nie podnosi rzeczy, która jest skandaliczna w całej tej procedurze. Jednym z kandydatów jest osoba będąca członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, organu wybierającego. Osoba ta nie zrezygnowała z uczestniczenia w Krajowej Radzie Sądownictwa, a kandyduje na urząd Prokuratora Generalnego. Przecież przy zastosowaniu elementarnych standardów prawnych jest to sytuacja niedopuszczalna. W ogóle na ten temat się nie pisze, o tym się nie mówi, to nie jest

krytykowane, to jest uznawane za dopuszczalną normę. Weźmy sprawę bulwersującą właśnie dzisiaj media, które zajmują nam czas aferą hazardową. Chodzi mi o tryb pracy komisji hazardowej. Wydaje mi się, że rzeczywiście wykluczenie dwóch osób z PiS było jakimś zasadniczym błędem i nieporozumieniem, nie stawia się tym posłom przecież żadnych zarzutów. Ale dla mnie uczestnictwo tych osób akurat w komisji jest niedopuszczalne z innego powodu – przecież one jeszcze przed rozpoczęciem jej prac wydały wielokrotnie orzeczenie w tej sprawie, która ma być badana. Przecież posłowie, którzy się bez przerwy wypowiadają w mediach, na temat sprawy, którą mają osądzać, już zajęli stanowisko. Oni się sami zdyskwalifikowali. Zresztą nie tylko oni, bo i inni członkowie tej komisji. Jest to zresztą pewna tradycja już od komisji Rywina, że zanim zaczęły się posiedzenia, to już każdy z posłów zasiadający w komisji organizował konferencję prasową i mówił, co sądzi na temat przedmiotu orzeczeń. To jest, proszę Państwa, jakaś wielka porażka, wskazująca, że nasze standardy prawne są absolutnie nieprzestrzegane. To zdecydowanie powinno ulec zmianie.

Problemy związane z Konstytucją, które pan Safjan jedynie poruszył, ja podobnie oceniam. Konstytucję uważam za bardzo dobrą. Konstytucja, szczególnie w zakresie ochrony wolności i praw, postawiła może nawet zbyt wysokie standardy. Jest to w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela na pewno wzorowy dokument. Moim zdaniem przede wszystkim art. 30, który wskazuje na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wszelkich wolności i praw, a więc na zakorzenienie naszych wolności związanych z człowieczeństwem, a nie z nadaniem przez władzę państwową, jest jakimś wielkim osiągnięciem naszego konstytucjonalizmu. Niezmiernie ważne jest to, że konstytucja zaczęła funkcjonować w życiu prawnym. Mamy dobrze, jesteśmy w tym punkcie w trójkę dumni z tego, funkcjonuje Trybunał Konstytucyjny. Ale z tym Trybunałem Konstytucyjnym nie jest jednak wszystko dobrze. Podlega on bardzo poważnym zagrożeniom. Jeszcze parę lat temu słyszeliśmy, jak publicznie przywódcy państwa mówili o tym, że już mają pięciu sędziów w Trybunale z pewną opcją polityczną i potrzeba im jeszcze trochę więcej, żeby mieć przewagę.

To jest znów dowód na kulturę prawną, kulturę polityczną. Trybunał, jeśli ma być w rękach takiej czy innej opcji, to lepiej, żeby w ogóle nie istniał. To musi być organ absolutnie niezależny. Mamy mechanizmy, które nie są dobrze uregulowane w Konstytucji, w szczególności chodzi o wybór sędziów Trybunału. Tryb wyboru jest czysto polityczny. Prowadzi to do tego, że przecież mamy dzisiaj w składzie Trybunału osoby, które przed dniem wyboru pełniły funkcję wicemarszałka Sejmu czy były posłami lub senatorami, lub ministrami. To są osoby, które następnego dnia stały się bezpartyjne i absolutnie politycznie niezależne. Wydaje mi się, że konieczne jest wprowadzenie do Konstytucji przynajmniej zastrzeżenia, że nie może być kandydatem na sędziego Trybunału Konstytucyjnego osoba, która w ostatnich pięciu latach była członkiem parlamentu czy członkiem rządu albo pełniła urząd ministra w Kancelarii Prezydenta bądź w Kancelarii Premiera. Te osoby powinny być przez pewien czas odsunięte od możliwości kandydowania właśnie ze względu na to, żeby zapewnić niezależność, polityczną niezależność składów orzekających w Trybunale Konstytucyjnym.

Sprawa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To jest bardzo nieszczęśliwy organ, któremu złamano kręgosłup na samym początku funkcjonowania. Przypomnę sprawę, która weszła również do historii języka polskiego, bo falandyzacja prawa wiąże się akurat z tym wypadkiem. Prezydent Wałęsa odwołał Przewodniczącego KRRiT, twierdząc, że skoro go mianuje, to ma prawo również go odwołać. Trybunał wypowiadał się w tej sprawie i stwierdził, że nie ma prawa, na co minister Falandyz rzekł: „No to na przyszłość już nigdy nie odwołamy”. Ten odwołany już został odwołany i to był ten przykład falandyzacji prawa. Tym złamano w jakiś sposób niezależność KRRiT, ale od samego początku ten organ jest chory. Dlatego w założeniu trzeba zmienić w tym punkcie Konstytucję. Proszę zobaczyć, to jest pewna hybryda. KRRiT jako jedyny organ poza rządem wydaje powszechnie obowiązujące rozporządzenia, czyli jest elementem władzy wykonawczej. A z drugiej strony ma to być taki ombudsman właściwie zbiorowy, który zgodnie z art. 214 Konstytucji ma dbać o wolność słowa i niezależność mediów, czyli ma być tym

organem ombudsmanskim dbającym o przestrzeganie praw demokratycznego państwa, jeżeli chodzi właśnie o problem mediów. Myślę, że nie da się tego ze sobą pogodzić. Ustrój KRRiT powinien być również w Konstytucji zmieniony.

Niezmiernie ważną sprawą jest ta, o której na końcu mówił pan profesor Safjan, tzn. poziom naszej debaty medialnej. To, co dziennikarze, i to wszystkich stacji, wyprawiają obecnie, to właściwie skupianie się wyłącznie na jakichś kryminalnych sprawach, na aferach. Nawet podjudzanie uczestników debaty, jeżeli w ogóle to debatą można nazwać, prowadzi do zupełnego zaniku kultury i prawnej, i politycznej w Polsce. W tym punkcie podzielałam pesymizm pana Safjana.

Dziękuję bardzo.

### Sędzia Jerzy Stępień

Dziękuję bardzo za zaproszenie do tej debaty. Jestem w bardzo trudnej sytuacji, bo dotychczasowe wypowiedzi były tak wielowątkowe i podnosiły tak wiele problemów, że nader trudno się do nich wszystkich odnieść, ale chciałbym się skupić przynajmniej nad niektórymi kwestiami.

Po pierwsze, problem dumy narodowej. Dlaczego jesteśmy ciągle takimi malkontentami i cechuje nas głęboka niewiara w wartość naszej kultury, naszych rozwiązań ustrojowych, naszej historii? Coś takiego chyba jest. Otóż ja proponuję zawsze spojrzenie jakby z innej strony. Sam sobie uświadomiłem, i to dość późno, że zawsze wypychałem jakby ze świadomości to wszystko, co się z naszym państwem działo od XVI do XVIII w., wychodziłem bowiem z założenia: skoro straciliśmy własne państwo, skoro straciliśmy niepodległość i nie potrafiliśmy jej odzyskać przez tak długi czas, skoro później znowu ją straciliśmy, to w takim razie chyba coś było fatalnego w tych rozwiązaniach ustrojowych, które upadek państwa poprzedziły. Lepiej więc o nich nie myśleć. Wypchnąć to jakby poza świadomość i uczyć się od tych, którzy byli zwycięzcami w XVIII w. czy później. Ale to jest fałszywe stanowisko. Popatrzmy z perspektywy XXI w. Kto tu tak w zasadzie wygrał, a kto przegrał? Bardzo się cieszę, że nie mam w swoim backgroundzie historycznym tego wszystkiego, co mają nasi sąsiedzi ze Wschodu i z Zachodu. Oni byli zwycięzcami wtedy, w XVII i XVIII w. w szczególności. Napadli nas, zniszczyli naszą państwowość.

Oczywiście nie bez naszej winy, ale z perspektywy dzisiejszej w gruncie rzeczy nasza sytuacja jest komfortowa. Mamy to wszystko, co mają oni. Jesteśmy w ramach tej samej rodziny europejskiej, korzystamy z całego europejskiego dorobku cywilizacyjnego, a jednocześnie nie mamy tych wszystkich straszliwych obciążeń, które ludzkość zawsze będzie naszym sąsiadom pamiętała do ostatniego dnia istnienia tego świata i jeden dzień dłużej, jakby dodał znany idol nie tylko młodzieży. Wydaje mi się, że kiedy popatrzymy na polskie osiągnięcia szesnastowieczne i ówczesne polskie rozwiązania ustrojowe, które z profesorem Safjanem bardzo często analizowaliśmy w prywatnych rozmowach poza salą sądową, to widać wyraźnie, że sprawdzały się one bardzo długo i były źródłem inspiracji dla innych porządków konstytucyjnych. Nie rozumiem na przykład, dlaczego nie potrafimy pokazać światu, że naprawdę pierwszą prawdziwie nowoczesnie pisaną Konstytucję mieliśmy już pod koniec XVI w., a były nią artykuły henrykowskie. Oto po raz pierwszy społeczeństwo obywatelskie – bo tak możemy powiedzieć, obywatele Rzeczypospolitej – najpierw napisali Konstytucję, te 21 punktów, do których król się musiał zastosować, i następnie powiedzieli mu: „Zaprzysięgnij te punkty, jeżeli chcesz być tutaj królem”. Tak naprawdę prezydentem, bo król z wyboru to nie jest monarcha. Mieliśmy zatem system prezydencki już pod koniec XVI w. z rozdzieloną władzą wykonawczą od ustawodawczej i od sądowniczej, ponieważ od 1578 r. istniały niezależne od Sejmu i od króla trybunały koronne. Przez wiele lat ludzie zajmujący się konstytucjonalizmem na świecie odwoływali się właśnie do tego, co się działo w Wenecji, co się działo w Niderlandach i co się działo w Rzeczypospolitej, bo to był najpoważniejszy podmiot wtedy w Europie. Jakoś nie potrafimy się chwalić, nie potrafimy pokazać tego naszego dorobku cywilizacyjnego, więc ja proponuję właśnie takie spojrzenie. Trzeba też inaczej popatrzeć na naszą historię. Naprawdę, ludzie na świecie nie interesują się ani Grunwaldem, ani tymi wszystkimi bitwami, do których jesteśmy tak przywiązani, kiedy uczymy się historii. Dla nich autentycznie najciekawsze są poszukiwania ustrojowe, szesnastowieczne w szczególności. Więc jeśli poszukujemy dziś sposobów odbudowania dumy narodowej, dla głębszego

uświadomienia sobie, że mamy swoje miejsce nie tylko w Europie, lecz także na świecie, to musimy pokazać, że mamy poważny dorobek cywilizacyjny, kulturowy, i że jednocześnie nie ciąży na nas fatalna hipoteka historyczna. To wszystko powinno pozwolić nam inaczej trochę patrzeć na nasze miejsce w Europie i na świecie.

To sprawa pierwsza. Druga: myślę, że do końca nie przeżyliśmy jeszcze treści zasady subsydiarności, chociaż bez przerwy się nią posługujemy. Co ona właściwie mówi? Że każdy człowiek jest sam odpowiedzialny za własne życie, za swoje zdrowie, za swoją edukację. Wszystkie inne instytucje, czy to pozarządowe, czy publiczne, łącznie z centralnymi, a także z europejskimi, mogą tylko pomagać nam w rozwiązywaniu naszych problemów, natomiast nigdy nie mogą nas samych zastąpić ani odebrać nam zdolności i możliwości decydowania o naszym indywidualnym losie. Kiedyś w prywatnej rozmowie Richard Pipes powiedział mi, że jeśli Rosjanin ma jakiś problem, to nigdy nie pójdzie z nim do sąsiada. Pójdzie do swojego przyjaciela, członka rodziny. Z kolei Amerykanin, gdy ma jakiś problem, to pójdzie z nim właśnie przede wszystkim do sąsiada. W następnej kolejności pojawiają się dopiero jakieś inne osoby. A Polak, gdy ma problem, to jak pan profesor Sztompka powiedział: „A niech to Warszawa załatwi”. Więc my musimy tę hierarchię, którą odziedziczyliśmy po starym scentralizowanym, totalitarnym systemie, jakoś mentalnie w sobie zmienić, przebudować, zniszczyć ją i uwierzyć, że naprawdę za nasze życie, nasze rodziny, za nas samych jesteśmy odpowiedzialni my. I nikt z nas tej odpowiedzialności nie zdejmie, nikt za nas tych spraw nie załatwi. To jest bardzo istotne, jeśli chodzi o kwestie związane z naszą mentalnością, z odbudowywaniem naszej psychiki narodowej itd.

I teraz, przechodząc do spraw szczegółowych, muszę powiedzieć, że z większością wskazanych tu diagnoz w zasadzie się zgadzam, niektóre bym może nawet wyostrzył, ale przejdę do problemu konstytucyjnego związanego z naszą propozycją, która początkowo została wysunięta w liście tych trzech siedzących tutaj osób, a która później stała się propozycją Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Jak widzę, nasza propozycja jest ostatecznie poważnie traktowana, bo dyskusja w tej chwili toczy się zarówno w parlamencie,

choć jeszcze anemicznie (jakkolwiek dobrze, że w ogóle), jak i w łonie rządu i myślę, że niebawem zostanie zintensyfikowana. Myśmy doszli do wniosku, że w naszą Konstytucję wpisany jest pewien mechanizm wewnętrznie sprzeczny. Być może ma to związek z naszym zbiorowym lękiem przed odpowiedzialnością, która jest konsekwencją wolności. Oczywiście nie jest tak, że można być wolnym bez przyjmowania na siebie konsekwencji podejmowanych decyzji. Proszę zwrócić uwagę, że tak nawet w tej Konstytucji został skonstruowany model władzy wykonawczej, według którego – cytuję tutaj profesora Sarneckiego z Krakowa – nikt właściwie nie może. Bo niby rząd ma możliwość kreowania pewnej polityki, ale nie może jej zrealizować, prezydent bowiem może przez swoje weta zablokować działanie rządu. Z kolei prezydent nie ma instrumentów do tego, żeby wykreować jakąś politykę, bo te wszystkie instrumenty są naprawdę w rządzie – stworzyliśmy zatem taką sytuację, w której w gruncie rzeczy nikt nie może się do końca czuć odpowiedzialny i ponosić odpowiedzialności politycznej za podejmowane wybory i decyzje. Po analizie tej sytuacji konstytucyjnej doszliśmy do wniosku, że błąd jest właśnie w wecie prezydenckim, a raczej w mechanizmie jego odrzucania. Bo jeśli w celu odrzucenia weta prezydenckiego trzeba uzyskać trzy piąte większości wskazanej przez Konstytucję, to to oznacza, że w pewnych sytuacjach rząd, aby przełamać weto, które pojawiło się w procesie legislacyjnym, musi sięgać do wsparcia posłów opozycji. Czyli w gruncie rzeczy żąda się od polityków czegoś niewykonalnego, a mianowicie, żeby mając rząd, realizowali swój program, ale przy pomocy opozycji. Przepraszam bardzo, ale to jest właśnie niemożliwe. Albo inaczej – to jest możliwe, od razu powiem, ale za pewną cenę, tylko za jaką? Za cenę polityczną, ale w jaki sposób jest ona negocjowana, tego już zwykle nie wiemy. Znamy tylko efekt tej ceny, efekt tej umowy, ale tak naprawdę nie wiemy, w jaki sposób przebiegała ta decyzja, co zostało sprzedane za co. Czasami uda się, co prawda nie jest to praktyka godna pochwały, zamontować w pokoju jakiejś posłanki kamerę telewizyjną i wtedy widzimy, jak wyglądają te negocjacje w wydaniu polityków, co nas oburza, i słusznie. W rzeczywistości jednak to system konstytucyjny tworzy

takie warunki. W związku z tym zaproponowaliśmy, żeby była możliwość odrzucenia weta prezydenckiego taką większością, która jest potrzebna do utrzymania rządu. Czasami spotykamy się z zarzutem, że wtedy władza będzie skumulowana tylko w jednym ręku, że lepiej by było, gdyby pomiędzy rządem a Prezydentem był jakiś balans. Ja na to mówię, że ten balans powinien być między władzą wykonawczą, ustawodawczą a sądowniczą, a nie w samej władzy wykonawczej, bo wtedy właśnie dochodzi do wewnętrznego jej paraliżu. Myślę, że coraz większa liczba ludzi już to rozumie. Z satysfakcją stwierdzam, że także już wśród dziennikarzy pojawiają się głosy wskazujące, że oni też rozumieją, iż trzeba przewyciężyć tę złą konstrukcję. Zobaczymy, co z tego wyniknie. Miejmy nadzieję, że uda się to zrobić właśnie teraz, w najbliższym czasie, bo my mamy fatalną praktykę pisanie konstytucji. Wszystkie dotychczasowe konstytucje, łącznie ze wskazanymi przeze mnie artykułami henrykowskimi, zawsze pisane były przeciwko komuś albo za kimś. Przeciwko silnej władzy Walejusza albo za silną władzą Wettynów w XVIII w., albo za słabą władzą Piłsudskiego, albo za silną władzą Piłsudskiego. Członkowie komisji konstytucyjnej, tej, która przygotowywała obecną Konstytucję, mówią, że najpierw robiono wszystko, żeby ograniczyć władzę prezydenta, którym był wtedy Lech Wałęsa. Ale kiedy przewodniczący komisji konstytucyjnej sam został prezydentem, a stało się to w 1995 r., to wtedy robiono wszystko, żeby pozycję prezydenta wzmocnić. Efekt tego jest taki, jaki jest. I teraz właśnie, w ciągu najbliższych kilku miesięcy, żyjemy w takim czasie, kiedy możemy dokonać zmian, nie wiedząc, kto będzie prezydentem, czyli nie ze względu na osoby, które mogą objąć ten urząd, ale przede wszystkim ze względu na spójność pewnego wewnętrznego mechanizmu. I mam nadzieję, że tak się stanie. Myślę też, że członkowie komisji konstytucyjnej, piszący projekt konstytucji w latach 90., nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jak silnym tzw. wetoaktorem stanie się Trybunał Konstytucyjny, bo kiedy pisano projekty konstytucji, odnoszono się do sytuacji, jaka wtedy miała miejsce, jeśli chodzi o ten organ. Orzeczenia TK mogły być mianowicie ostatecznie kwestionowane przez parlament. Stąd zresztą koncepcja, żeby Sejm

wybierał sędziów Trybunału. Niemniej w sytuacji, gdy mamy już zasadę ostateczności orzeczeń, to okazuje się w praktyce, że TK jest znacznie silniejszym obrońcą Konstytucji niż Prezydent. Jest silniejszym gwarantem niezależnego badania z punktu widzenia Konstytucji urobku legislacyjnego parlamentu. A tego, jak sądzę, członkowie komisji chyba do końca sobie wówczas nie uświadamiali; mam zresztą na to dowody, rozmawiałem na ten temat z niektórymi członkami komisji konstytucyjnej – jaka będzie rola TK, która ujawniła się dopiero w pełni po 1997 r., a tak na dobrą sprawę to w 1999 r., kiedy zaczęła obowiązywać zasada ostateczności orzeczeń.

I jeszcze jedna sprawa dotycząca TK. Musimy też uświadomić sobie wszyscy – my to może lepiej z uwagi na wieloletnią praktykę i obserwowanie pracy TK czujemy – jak wielką wartością jest Trybunał Konstytucyjny. Wyobraźcie sobie Państwo, co by się działo w państwie, gdybyśmy uchwalili bardzo piękny kodeks cywilny, tylko zapomnieli wprowadzić sądownictwo powszechne, które by rozstrzygało spory na tle tego kodeksu. Co by było, gdybyśmy uchwalili piękny kodeks karny, tylko zapomnieli o sądach, które by go stosowały. Hans Kelsen już latach 30. powiedział: dopóty nie ma niezależnego organu, który jest w stanie bronić konstytucji przed ustawami z nią sprzecznymi, dopóki konstytucja pozostaje tylko zbiorem pobożnych życzeń. Wynika stąd, że dopiero wtedy konstytucja zaczyna działać, kiedy istnieje niezależny organ, który może uchylić ustawę z nią niezgodną, bo oczywiście nigdy parlament tego sam nie zrobi, a przynajmniej w jakichś zupełnie nadzwyczajnych okolicznościach mógłby to tak uczynić. Tak więc Trybunał jest olbrzymią wartością i ja się tutaj zgadzam z panem profesorem Zollem, że ten model, który w tej chwili istnieje, wyboru sędziów, powinien być zmieniony, i osobiście bardzo mi się podoba opinia, która została przed chwilą przedstawiona.

W kwestii samorządu, bo pan profesor Safjan mówił także o samorządzie terytorialnym, myślę, że generalnie rozwiązania samorządowe nie są najgorsze, chociaż płyną od samorządu sygnały wskazujące, że bieżące ustawodawstwo stworzyło w tej chwili tak silny gorset różnego rodzaju ograniczeń dla niego, że na dobrą sprawę samorząd jest wtłoczony w pewne koleiny

podejmowania standardowych działań i jest mu bardzo trudno zdobyć się na jakieś śmiałe rozwiązania. Trzeba się temu zatem przyglądać. Wiem, że pan profesor Reguński, który nadal kieruje Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, chce rozpocząć pracę badawczą, żeby przyjrzeć się temu zagadnieniu, bo być może nastąpiła tu zbyt daleko idąca regulacja, która hamuje działalność samorządu.

I ostatnia rzecz, o której chciałbym powiedzieć. Mianowicie, jeśli mówimy o samorządzie, to najczęściej skupiamy się na budowaniu struktur samorządu, odpowiednich mechanizmów finansowania itd. Za mało natomiast myśleliśmy o kształceniu ludzi do samorządu, do administracji. Nie chcę tego wątku rozwijać, powiem tylko tyle, że model kształcenia ludzi do samorządu jest dalece anachroniczny, zupełnie nie odpowiada, moim zdaniem, znakom czasu i potrzebom. Dotyczy to także administracji w ogóle. Sam fakt, że najpierw została powołana Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, a dopiero po kilku latach stworzono ustawę o służbie cywilnej, wskazuje tu na jakiś paradoks. *Nota bene* do dzisiaj mamy kłopoty ze służbą cywilną i one powinny być też jak najszybciej rozwiązane; śledzę wszystko, co profesor Hausner robił w tej szkole, w szczególności czytam uważnie *Zarządzanie Publiczne*. Wydaje mi się, że to jest właśnie ten kierunek, o którym powinno się przy kształceniu dla samorządów i dla administracji myśleć, bo nasi urzędnicy, a wiele lat z nimi współpracowałem i w różnych miejscach, są nastawieni przede wszystkim na przestrzeganie procedur, ale nie są przygotowani do tego, żeby samodzielnie identyfikować najistotniejsze problemy społeczne i poszukiwać najwłaściwszych metod ich rozwiązania. I tutaj widzę wielki problem. Dziękuję.

### **Profesor Janusz Koczanowski**

Nasuwa się tu wiele tematów dyskusyjnych. Z konieczności ograniczę się do jednego. Mam wielką satysfakcję, że wątkiem, który zamierzam przedstawić, zajął się szerzej, na ile zdołałem usłyszeć, w tej kiepskiej akustycznie sali, pan profesor Zoll. Chodzi mianowicie o problem oceny niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Z chwilą wprowadzenia do naszej Konstytucji tego organu byłem bardzo

dumny jako obywatel państwa polskiego z faktu, że tego rodzaju organ wreszcie się w naszym systemie konstytucyjnym pojawił i że tak bezkompromisowo funkcjonował (nawet w okresie, kiedy sędziowie Trybunału mieli świadomość nieostateczności swych wyroków). Bardzo istotnym elementem w ewolucji funkcjonowania tego ciała stało się oczywiście przyjęcie zasady wydawania przezeń orzeczeń ostatecznych. Niestety ostatnio obserwuję, że TK jakby zatracił swoją bezkompromisowość, powiem wręcz odwagę, w wyrokowaniu. Sędziowie Trybunału, proszę mi wybaczyć to sformułowanie, niktogo nie zamierzam tutaj obrażać, stali się chyba bardziej asekurancy i ostrożni przy ferowaniu wyroków. Tak jakby przed ich wydaniem zadawali sobie pytanie, jak wyrok taki zostanie przyjęty przez określone grupy społeczne, polityczne czy – przede wszystkim – wyznaniowe, a nie, jakie on znajduje uzasadnienie i podstawy w Konstytucji. W pełni podzielam diagnozę pana profesora co do trybu powoływania sędziów, gdyż chyba właśnie ona w sposób decydujący stanowi wspomnianą przyczynę reorientacji orzeczniczej Trybunału. Wprawdzie sam tryb powoływania sędziów od początku jego istnienia nie uległ zmianie, prawdopodobnie więc zmieniło się nastawienie Sejmu jako organu, który wybiera sędziów Trybunału, do sprawy obsady miejsc w nim. Sejm, jak wiadomo, w ostatnich latach stał się sceną ostrej, bezwzględnej walki politycznej. Skończył się okres euforii i entuzjazmu, myślenia kategoriami państwa, a nie własnej partii, tak charakterystyczny dla pierwszej dekady po 1989 r. Toczącym tę walkę partiom aktualnie niestety nie chodzi o wybór kandydata najlepszego merytorycznie, lecz takiego, który jest bezwzględnie przez nią akceptowany. Kandydatom umocowanym głównie politycznie później, z chwilą ich wyboru na sędziego Trybunału, bardzo trudno zerwać, mimo zagwarantowanej im długiej kadencji, swoistą pępowinę łączącą ich z ugrupowaniem, któremu zawdzięczają wybór i wobec którego czują się na swój sposób zobowiązani.

### **Profesor Grażyna Skąpska**

Ja też może zacznę od takiego stwierdzenia, że Bogu dzięki, po pierwsze, mamy Trybunał Konstytucyjny, a po drugie, jesteśmy członkami

Unii Europejskiej. Zanoszę te podziękowania do Opatrzności, ponieważ jestem generalnie zwolenniczką takiego euroentuzjastycznego podejścia do naszej rzeczywistości. Natomiast, korzystając z obecności wybitnych panów profesorów i sędziów TK, jak również z uwagi na Państwa, chciałabym przejść do problemu państwa prawa i zadać pytanie, czy przypadkiem nie jest tak, że my w XXI w. jesteśmy zmuszeni do redefinicji jego koncepcji, biorąc pod uwagę to, że ta koncepcja i zasada została stworzona dość dawno, w zupełnie innym okresie historycznym i w innych realiach. Chciałabym też powiedzieć, że moje wątpliwości wynikają m.in. z rezultatów badań programów badawczych, którymi kieruję, a zatem rezultatów badań nad inwestowaniem przez polskich biznesmenów w Unii Europejskiej, badań nad zaufaniem do wymiaru sprawiedliwości prowadzonych na zlecenie Krajowej Rady Sądownictwa oraz badań nad korupcją. I to mnie skłania do zadania generalnego pytania. Po pierwsze, wracając do tych ogólnych wątków, które były poruszone przez wszystkich panów profesorów i sędziów, chciałabym zwrócić uwagę na fakt, że obecnie, m.in. pod wpływem procesu globalizacji, zetknięcia się z innymi kulturami prawnymi, a nie tylko z indywidualistyczną kulturą zachodnią, pojawia się problem reinterpretacji indywidualnych praw i wolności obywatelskich w kontekście danej kultury, no i może jakichś wartości w postaci dobra publicznego. Wydaje mi się, że prawa jednostki mogą być równie dobrze chronione i brnione, ale w nawiązaniu do kulturowej zbiorowości, w której ona żyje. Posłużę się tu dwoma konkretnymi przykładami wyroków, jednego Trybunału w Strasburgu dotyczącego krzyży we Włoszech i drugiego w Niemczech odnośnie do zakazu handlu w niedzielę w Adwencie. Wyrok Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu jest bardzo krytykowany przez studentów z Włoch, którzy kształcą się w Polsce. Ci młodzi ludzie są jak najbardziej zwolennikami wolności religijnej, ale jednak zwracają uwagę na znaczenie kulturowej tożsamości. Pojawia się problem, czy jedna osoba z Finlandii może zakwestionować kulturę zbiorowości, w której właśnie się znalazła, niezmuszona w dodatku do żadnego wyboru. W Polsce też już znalazł się pan, który wystąpi do sądów polskich i zapewne odwoła się



do Trybunału w Strasburgu w podobnej sprawie. Druga sprawa była w Niemczech bardzo dyskutowana; miało to miejsce przed Świętami Bożego Narodzenia. Sąd niemiecki uchylił swoim wyrokiem możliwość handlowania w każdą niedzielę w Adwencie, co rozpoczęło wielką debatę. Wyrażone zostały różne opinie za i przeciw, niemniej ten Sąd, zresztą na skutek listu biskupów jednego i drugiego Kościoła, wprowadził zasadę handlu tylko w dwie niedziele, a zatem ograniczył wolność ekonomiczną, właśnie ze względu na tożsamość kulturową zbiorowości, w której to prawo się realizuje. Jak mi się wydaje, globalizacja i konfrontacja z innymi religiami, które mają bardzo silne poczucie własnej tożsamości, powoduje redefinicję praw jednostki również w Europie i odejście od ich czysto indywidualistycznej i abstrakcyjnej interpretacji.

Druga sprawa to liberalizm *versus* bezpieczeństwo socjalne. Tutaj również odwołam się do wyników badań – bo to jest bardzo zaskakujące – nad biznesmenami inwestującymi w Europie. Otóż my badamy kultury prawne, ocenę prawa w Polsce i gdzie indziej. Do tej pory przeprowadzono około stu wywiadów. W dużej większości z nich pojawia się problem ochrony praw pracowniczych. Gdy pytamy: „Co Pana/Panią najbardziej zaskoczyło we Francji czy w Niemczech (o Włoszech trochę inaczej się mówi)?”, polscy przedsiębiorcy często odpowiadają: „Niezwykle silna ochrona praw pracowniczych”. Nie wspominam już tutaj o ochronie praw pacjentów, w kontekście reformy służby zdrowia i tego, o czym tutaj się mówiło. Sądzę, iż m.in. to jest źródło polskiego euroentuzjazmu. Europa jest jednak Europą socjalną, co ma bardzo głębokie korzenie, i niezależnie od silnego nacisku na wolność czy na prawa indywidualne zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, ochrona praw pracowniczych, bezpłatne studia – które są w Europie podstawowym sposobem studiowania – są bardzo powszechne i Polacy tak widzą tamtą rzeczywistość. Biznesmeni są zaskoczeni, że bez przerwy mają miejsce inspekcje, kontrole.

I wreszcie, proszę Państwa, chciałam przejść do głównego wątku dotyczącego państwa prawa. Kojarzemy jego definicję ze stosowaniem prawa, no i bardzo słusznie; chodzi o art. 2 oraz 7 Konstytucji. Zastanawiam się jednak

bardzo głęboko, czy nie powinniśmy większej uwagi zwrócić na tworzenie prawa. Bogu dzięki, mamy Trybunał Konstytucyjny, jednak organ ten nie eliminuje, zwłaszcza że nie ma takiej możliwości, tworzenia złego prawa. Właśnie prowadząc badania nad biznesmenami, przede wszystkim tymi z górnej półki, zdobywam dużą wiedzę na temat „ustawiania”, „kupowania” czy wstrzymywania ustaw. Ustawa reprivatyzacyjna to przykład wstrzymywania prawa, który się za nami ciągnie od lat i nie wiadomo dlaczego, mimo że mamy Konstytucję i ochronę własności, odpowiednie prawo nie jest ustanawiane. To są manipulacje przy tej tzw. ustawie hazardowej. Takich rzeczy było znacznie więcej, od samego początku funkcjonowania nowego systemu. Sądzę zatem, że do definicji państwa prawnego powinno być włączone tworzenie prawa, a nie tylko jego stosowanie i przestrzeganie. Zwłaszcza że w świetle naszych badań negatywne oceny wymiaru sprawiedliwości bardzo często wiążą się z negatywną oceną prawa, a nasi respondenci nierzadko podkreślali, że prawo jest złe, a to, co robią sądy, stanowi konsekwencję złego prawa. Na tym skończyłabym moją wypowiedź. Dziękuję bardzo.

### Doktor Jan Lic

Chciałem odnieść się do kwestii, która była tu niejednokrotnie poruszana, a mianowicie samorządności i problemu społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje mi się, że problem ten w dużym stopniu jest utożsamiany z samorządem terytorialnym i pragnąłbym zwrócić uwagę na to, że jest to zbyt wąskie podejście, tzn. poza samorządem terytorialnym, który stanowi część administracji publicznej, istnieją też liczne organizacje samorządowe, które należą do szerokiego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Chciałem Państwu podać taki przykład, akurat spoza tych dziedzin prawa, którymi się zajmuję, właściwie raczej ze sfery moich osobistych działań, podejmowanych swego czasu w obronie tzw. przestrzeni publicznej, która miała być zajęta przez prywatnego inwestora. Wtedy to, proszę Państwa, akurat natknąłem się na problem, że w prawie budowlanym, po którejś tam nowelizacji, organizacje społeczne zostały wyeliminowane z wpływu na uzyskanie przez kogoś pozwolenia na budowę. Jakaś nowelizacja znosiła możliwość

zglaszania uwag i uczestnictwa w procesie pozy-skiwania pozwolenia na budowę. Wtedy w naturalnym odruchu, ośladnięty, że tak powiem, ideą samorządnej Rzeczypospolitej, sięgnąłem do Konstytucji, chcąc zobaczyć, czy jest tam jakieś wsparcie, czy jest jakiś przepis, który stałby w obronie tych organizacji społecznych eliminowanych przez tego rodzaju przepisy prawa budowlanego. Ze zdumieniem zauważyłem, proszę Państwa – było to kilka lat temu, ale nie sądzę, żeby coś się zmieniło – że nie ma żadnego, ale to żadnego wsparcia w Konstytucji w przepisach, jeżeli chodzi o takie ogólne właśnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, czy samorządowego, czy działalności samorządowej, ale nie w sensie tylko i wyłącznie samorządu terytorialnego. Właśnie na ten problem chciałem zwrócić uwagę. Nie należy patrzeć tylko przez pryzmat samorządu terytorialnego, trzeba patrzeć szerzej, bo tylko wtedy będziemy budować prawdziwe społeczeństwo obywatelskie w szerokim tego słowa znaczeniu, i Konstytucja musi również udzielić wyraźnego wsparcia tej idei. Dziękuję bardzo.

### **Profesor Kazimierz Sosenko**

Po pierwsze, apeluję do wszystkich osób, które zabierają głos, aby mówiły do mikrofonu. Zupełnie straciłem orientację, co mówiła moja przedmówczyni, bo z dużej odległości nic nie było słyhać. Chciałem też zadać pytanie panom profesorom, mianowicie, czy widzą panowie jakieś zagrożenia dla poziomu państwa prawa w Polsce, z uwagi na ekspansywne stanowisko Kościoła. Ja osobiście mam inne obawy aniżeli pani profesor G. Skąpska, dotyczące nadużywania argumentu kulturowej tożsamości przez grupę o silnym wpływie na życie publiczne. Jeśli chodzi o laickość polskiego państwa, to się ostatnio przejawiało w kwestii symboli religijnych umieszczanych w miejscach publicznych, gdzie ci obywatele, którzy nie są ich zwolennikami w takich właśnie miejscach, są przedstawiani jako wrogowie samych symboli, co jest oczywiście nadużyciem. Sprawa wyróżnionej pozycji niektórych podmiotów, w tym wypadku Kościoła katolickiego i nieprawidłowości prawnych z tym związanych, pojawiła się także w odniesieniu do odpisów podatkowych na darowizny na rzecz związków wyznaniowych. Media donosiły, że nieprawidłowości polegające na oszukiwaniu

fiskusa w wyniku zmywy obu stron darowizny przybrały skalę masową. Moje pytanie brzmi zatem następująco: nie wspominali o tym panowie dlatego, że uważacie, iż problem nie jest istotny, czy dlatego, że temat jest niewygodny? I jeszcze taka refleksja na temat zakompleksienia i poczucia dumy, co było punktem wyjścia wystąpienia pana profesora Safjana. Otóż ja osobiście nie jestem zakompleksionym Polakiem, ale nie dlatego, że znajduję szczególne powody do dumy z naszych osiągnięć, tylko dlatego, że dostrzegam wiele mankamentów także w życiu innych narodów i nie szukam powodów do dumy czy też powodów do wstydu w XV czy XVI w., tylko moją opinię opieram na tym, co ma miejsce aktualnie. Sami panowie wskazali wiele takich powodów, jak niski poziom debaty publicznej czy fatalne media, ja bym jeszcze dodał niedobre praktyki polityczne, polegające na ignorowaniu opinii publicznej przez polityków w ważnych kwestiach. Przejawiało się to chociażby w sprawach udziału Wojska Polskiego w wojnach toczonych na Środkowym Wschodzie czy instalacji w Polsce amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej, a więc w istocie obecności na terytorium naszego kraju obcych baz wojskowych, do czego na całe szczęście nie doszło, jakkolwiek to nie nasza zasługa. Powodów do wstydu mamy zatem sporo. I pytanie tylko, czy jakoś potrafimy się z tymi problemami uporać. Dziękuję.

### **Robert Chrabąszcz**

Mam do panów następujące pytania. Pierwsze dotyczy proponowanych przez panów reform w ramach władzy wykonawczej w aspekcie Konstytucji. Czy zmiany te idą w kierunku skonstruowania w Polsce czegoś na kształt systemu gabinetowo-parlamentarnego? Czy obecnie istniejący dualizm egzekutywy, czyli podział na kompetencje ustrojowe prezydenta i premiera, jest zdaniem panów niekorzystny z samej definicji, czy też niefunkcjonalny Polsce tu i teraz? W niektórych państwach – Austrii, Francji, Rumunii w pewnym momencie, Finlandii – ten dualizm egzekutywy istniał i zakorzenił się w tamtejszej rzeczywistości społecznej. Wiąże z tym pytanie o techniczne przeprowadzenie takiej zmiany. Propozycja reformy zaproponowana przez premiera Tuska postulo-wała, żeby w Polsce zrezygnowano z wyborów

powszechnych prezydenta. Rozumiem, że byłby to pierwszy krok do ograniczenia jego pozycji w dualnym systemie egzekutywy. Jednak na podstawie – przeprowadzonych wprawdzie naprędce – sondaży okazało się, że 80–90% Polaków nadal chce wybierać prezydenta w wyborach powszechnych. Skoro zatem pozostaniemy przy prezydenckich wyborach powszechnych, to czy uzasadnione będzie odebranie mu dużej części kompetencji? Odnoszę wrażenie, że w takim wypadku powszechne wybory prezydenckie mogą być traktowane jak przeprowadzane raz na kilka lat kosztowne igrzyska, nieprzekładające się na jakiegokolwiek konsekwencje polityczne.

Kolejna uwaga odnosi się do stwierdzenia, że mamy dobrą Konstytucję, ale złe ustawy, niskiej jakości. Czy ta zła jakość wynika tylko z tego, że źle pracuje parlament i źle pracują komisje parlamentarne? A może wypływa to stąd, że sama Konstytucja jest nieco przeregulowana, przegadana, jak to zarzucano jej w trakcie debaty przed referendum w 1997 r., uznając, że stanowi zbyt opasły, obszerny dokument, który usiłuje, na poziomie stosunkowo najwyższym, regulować wszystkie aspekty sprawowania władzy wykonawczej? Jeszcze mam takie uboczne „konstytucyjne” pytanie szczegółowe: czy potrzebne są w Konstytucji takie elementy, jak określone wskaźniki ekonomiczne, na przykład dotyczące długu publicznego, czy potrzebny jest zapis, że ordynacja wyborcza musi być proporcjonalna itp.?

Na koniec kwestia upolitycznienia organów typu Trybunał Konstytucyjny lub KRRiT. Rozumiem, że wszyscy na tej sali chcą, żeby działały one tak jak w krajach „starej Unii”. Odwołam się może do innego przykładu, czyli do Stanów Zjednoczonych. W USA te organy, na przykład Sąd Najwyższy, mają nierzadko wymienne składniki i są upolitycznione. Mówi się często: „Bardzo dobrze, że powołany kiedyś przez Demokratów sędzia odejdzie na emeryturę, a prezydent, o orientacji republikańskiej, powoła nowego sędziego, który będzie zwolennikiem kary śmierci i będzie ona mogła być częściej stosowana”. Zatem to upolitycznienie władzy sądowniczej w Stanach Zjednoczonych istnieje. Moje pytanie brzmi, czy jest aż tak oburzające, że w Polsce podobne praktyki mają miejsce? Dziękuję bardzo.

### **Doktor Stanisław Mazur**

Chciałbym się odnieść do kwestii poruszonych w wystąpieniu profesora Zolla. Rozpocznę od komentarza do jego wypowiedzi. Pan profesor Zoll stawia ważne pytanie, czy o jakości polskiego prawa i demokracji przesądzą bardziej cechy obywateli, czy charakter instytucji i rozwiązań systemowych. To pytanie ze wszech miar zasadne, a sposób odpowiedzi na nie może implikować szereg normatywnych i ustrojowych konsekwencji. Jeżeli spojrzeć na to zagadnienie z perspektywy historycznej, dostrzegamy, że zaprzątało ono już umysły starożytnych myślicieli. Wiele uwagi poświęcali mu Platon i Arystoteles, rozprawiając na temat tego, co jest dobrym, a co złym ustrojem, czym się one cechują i co je warunkuje. W tych debatach wyraźnie rysowały się dwie linie historycznego podziału, rozwijane wraz z tym, jak kształtowało się nowożytne podejście do państwa i sposobu zarządzania nim.

Z jednej strony mamy tych, którzy dostrzegają w obywatelach przede wszystkim takie cechy, jak gnuśność, lenistwo, prywatę, a nierzadko i głupotę. W przywarach tych upatrują oni źródeł psucia ustroju i czynienia rzeczy, które nie przystoją obywatelowi republiki. Z drugiej zaś strony liczna jest grupa obserwatorów i interpretatorów życia społecznego, którzy w systemach społecznych i porządkach instytucjonalnych, takich jak rynek i państwo, upatrują czynników determinujących sposób postępowania obywatela. Podnoszą oni, że jednostka jest albo otoczona szczelnym kokonem paternalizmu państwowego (zapewniającego wygodę, ale zarazem pozbawiającego obywatelskiego impetu, jak obrazowo opisywał to Monteskiusz w XIX, a Hayek w XX w.), albo też poddana dyktatowi wykorzystanych z kontekstu społecznego bezosobowych sił rynkowych (o czym w tak przekonujący sposób pisał Polany w swej monumentalnej pracy). Trochę bardziej pozytywny obraz oddziaływania rynku na jednostkę kreślą teoretycy racjonalnego wyboru, chociaż i oni nie pozostawiają nam złudzeń – jednostka maksymalizuje użyteczność, a nie roztrząsa spraw lokujących się w sferze publicznej. Zarówno obraz jednostki gnuśnej z powodu przywar jej charakteru czy też omnipotencji państwa, jak i aktywnej, ale skrajnie egoistycznej zdaje się być nie tylko nazbyt uproszczoną, lecz także nieuprawnioną diagnozą.

Przenosząc te rozważania na grunt polskich rozmów o jakość demokracji, wydaje się, że dominuje pogląd, iż jej niezadowolająca jakość i nikła obywatelska aktywność są konsekwencją przywar osobowościowych, a nie uregulowań instytucjonalnych. Innymi słowy, obywatele nie dorosli do demokracji. To w moim przekonaniu nieuprawniony osąd. Uważam, że źródła deficytów tkwiących w polskiej demokracji w większej mierze leżą po stronie niesprawności państwa jako architekta porządku instytucjonalnego niż po stronie obywateli i ich organizacji. To raczej tutaj należy upatrywać źródła słabości polskiej demokracji i niskiej jakości rządzenia. Wydaje się, że w Polsce, używając języka Habermasa, przesterowanie systemów społecznych, nadmierne rozbudowanie porządków formalnych zaszło tak daleko, że obywatele znaleźli się w swoistej żelaznej klatce, która ogranicza pole ich obywatelskiego działania. Nie oznacza to oczywiście, że sfera, którą określamy jako obywatelską, działa w sposób doskonały. Tak z pewnością nie jest.

Teraz chciałbym przejść do pytania. Panowie proponujecie, i jest to propozycja interesująca, wyklarowanie relacji wewnątrz egzekutywy – między prezydentem a premierem. Wydaje się, że jest to konieczne, zważywszy na obecny poziom dysfunkcyjności tego rozwiązania. Abstrahując od rozważań, czy dysfunkcyjność ta wynika z cech osobowych aktorów owych relacji, czy też ze słabości rozwiązań systemowych, czy panowie nie dostrzegacie potrzeby ograniczenia negatywnych konsekwencji, które będą z tego wynikać? Jeżeli dodatkowo wzmocnimy pozycję ustrojową premiera, która w Polsce wydaje się bardzo silna, to czy nie pojawia się pokusa budowania monolitycznej egzekutywy, mogącej nabierać cech quasi-autorytarnych? Osłabienie pozycji prezydenta to w istocie wyrugowanie z systemu rządzenia aktora wyposażonego w silny potencjał blokowania (*veto players*). Innymi słowy, czy w imię sprawnej technologii wykonywania władzy w istocie rzeczy nie gubimy bardzo ważnej cechy demokratycznego systemu rządzenia, jaką jest sposobność ścierania się racji i interesów, artykułowania różnych przekonań i postaw? Czy to nie jest wybór między sprawnością i efektywnością rządzenia a pluralizmem i zasadą demokratycznej reprezentacji interesów?

### Profesor Jerzy Hausner

Chciałbym się odnieść przede wszystkim do wystąpienia profesora Safjana. Zaczę od kwestii dysonansu poznawczego. Jak pan profesor stwierdził, ludzie z jednej strony w 90% stawiają na coś, a z drugiej – w 90% stawiają na coś przeciwnego. Czy to jest jednak kwestia dysonansu poznawczego? Czy chodzi o opaczne rozumienie rzeczywistości, czy też, za czym optuję, mamy do czynienia z poważnym pęknięciem społecznym? Nie interpretuję przy tym przytoczonych danych, ale staram się dostrzec i skomentować problem. Swego czasu profesor Mirosława Marody zaproponowała koncept interpretacyjny, który potem wspólnie wykorzystaliśmy w jednym z raportów opisujących polskie społeczeństwo. Raport ten nazwaliśmy „Trzy Polski”. Pokazaliśmy tam, że różne części społeczeństwa polskiego uczestniczą w odrębnych systemach reguł gry społecznej. Tę część społeczeństwa, która dobrze funkcjonuje w regułach rynkowych, nazwaliśmy „Polską kapitałową”, ponieważ tacy ludzie utrzymują się zasadniczo z różnych form kapitału – od intelektualnego do finansowego. Ich dochody nie są bezpośrednio zależne od państwa, władzy publicznej. Drugą wielką grupę stanowią ludzie utrzymujący się z etatu, trwałego zatrudnienia w sektorze publicznym – to „Polska etatowa”. Ich dochody są bezpośrednio pochodną podatków ściąganych przez państwo, a tym samym pozostają oni od funkcjonowania państwa bezpośrednio uzależnieni. Wreszcie trzecia wielka grupa obywateli to dla nas „Polska socjalna”, czyli ludzie utrzymujący się głównie z transferów socjalnych, różnego rodzaju zasiłków. Te trzy wielkie grupy społeczne uczestniczą w istocie w odrębnych rzeczywistościach społecznych. To obiektywne pęknięcie, które nie wynika tylko z historii, ale jest podtrzymywane przez obecne rozwiązania systemowe. Dobrym ich przykładem jest systemowe wyłączenie ludności wiejskiej z ogólnego systemu finansowego, w tym systemu podatkowego. Oczywiście nie wszystko, co dotyczy polskiej wsi, da się tym wyjaśnić, ale jeżeli się zastanowić, dlaczego występuje tak silna dominacja roszczeniowej postawy wśród ludności wiejskiej, to wskazana zmienna systemowa wydaje się mieć zasadnicze znaczenie. To przecież oznacza faktycznie inny status obywatelski, dlatego że część problemów, które profesor Safjan

poruszył, ma raczej charakter instytucjonalny niż czysto prawniczy. Dla występowania i utrzymywania się w Polsce niektórych anachronicznych rozwiązań systemowych system prawa ma istotne, ale nie rozstrzygające znaczenie.

Druga myśl, którą chcę przedstawić, ma wydźwięk optymistyczny. W Polsce nastąpiła konstytucjonalizacja porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w sumie obronił swoją pozycję. Jest to jedna z niewielu instytucji publicznych, która nie została jak dotąd politycznie złamana i partyjnie skolonizowana. Na przeciwnym biegunie można ułożyć Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Nawet Narodowy Bank Polski w pewnym momencie stał się obiektem politycznego uzależniania. Niemniej jednak – idąc śladem tego, co powiedziała profesor Skąpska – chciałbym zapytać, czy nie powinno nam chodzić o coś więcej niż konstytucjonalizacja porządku prawnego, a mianowicie o konstytucjonalizację ładu społecznego, czyli dążenie do tego, aby konstytucyjna aksjologia „działała” nawet wtedy, gdy nie ma konkretnych przepisów i sądowej sankcji. To proces bardzo złożony i potrzeba na to długiego czasu, ale wydaje się on konieczny.

Ogromne znaczenie nadają postawionej dzisiaj przez profesora Safjana tezie, iż jeśli chcemy mieć efektywny system sądowy, to trzeba ograniczyć sądową drogę rozstrzygania sporów. Jestem gorącym zwolennikiem tego sposobu myślenia. Trzeba jednak przy tym pamiętać, że muszą się pojawić inne instytucje, które by spory rozstrzygały, na przykład instytucja mediacji społecznej. To wymaga, aby funkcjonowały publiczne i obywatelskie organizacje zajmujące się mediacją, a jednocześnie formowała się świadomość i kultura polubownego rozstrzygania sporów indywidualnych i zbiorowych. Mediacja społeczna nie rozwine się bez odpowiedniego zakorzenienia.

I na końcu przechodzę do rzeczy, która ni by wydaje się wielkim ustrojowym sukcesem, ale też moim zdaniem zaczyna nastrożać poważnego problemu. Pokreślono tu już dzisiaj, że samorząd terytorialny musi być silniej umocniony od strony aktywności obywateli. Odnoszę wrażenie, że problem tkwi jeszcze w innej sferze, szczególnie w wypadku samorządu gminy. Zważywszy na to, jak wypełniane są poszczególne jego funkcje oraz realizowane zadania, można

dojść do wniosku, że w Polsce w praktyce zaczyna występować coraz więcej autonomicznych gminnych porządków prawnych i sposobów działania administracji. Często podawany jest przykład dużej różnorodności i arbitralności w stosowaniu przepisów prawa budowlanego na terenie różnych województw i powiatów. Tak rozumiana decentralizacja władzy i kompetencji prowadzić może do fragmentaryzacji państwa, swego rodzaju jego uzaściankowania. Będąc zdecydowanym zwolennikiem zasady pomocniczości i budowania struktur państwa od aktywności obywatela w górę, dostrzegam jednakże z drugiej strony, że w tym procesie muszą mieć miejsce pewne instytucjonalne ograniczenia. Nie da się tego załatwić samym przepisem czy normą prawną. Tu musi też na przykład faktycznie działać nadzór wojewody.

### **Profesor Bogusława Gnela**

Pozwolę sobie przedstawić pogląd, że „wyjściowym” zadaniem państwa prawa jest tworzenie dobrego prawa. Oczywiście przekonanie, że da się stworzyć prawo idealne, jest błędne, ale poszukiwanie metod doskonalenia prawa uważam za celowe. Najlepszy byłby taki mechanizm tworzenia prawa, w którym Sejm przedłożony mu projekt ustawy, przygotowany przez specjalistów, mógłby przyjąć albo odrzucić, a nie mógłby wprowadzać do niego zmian. O jakości prawa decydowałiby prawnicy, nie zaś politycy. Jako prawnicy uczestniczymy w procesie tworzenia prawa i wiemy, jak on wygląda. W procesie uzgodnień międzyresortowych w dyskusjach nad projektem ustawy często nie chodzi o poprawność tworzonego prawa, tylko o to, który resort ma rację. Poza tym nie tylko jako pracownik naukowy, lecz także jako praktyk obserwuję, jak prawo jest stosowane przez sądy. Często jest tak, że prawo wyraża jakąś ideę, na przykład ochronę strony słabszej – konsumenta, a sąd nie kieruje się nią w prowadzeniu postępowania ani w wydanym orzeczeniu. Jeżeli w „młodym” państwie prawa realizowane są nowe zasady, to być może starsi urzędnicy oraz niektórzy sędziowie mniej o nich wiedzą, ponieważ zdobywali wykształcenie w okresie, w którym w ogóle nie były one jego podstawą. Innymi słowy, w „młodym” państwie prawa ważną rolę odgrywa edukacja. Skoro przez doświadczenia praktyczne nie

możemy nadrobić tak szybko zaległości, które mamy w dostosowaniu postępowania do właściwego w państwie prawa, to uczmy się najpierw teoretycznie tego postępowania. Uczmy szacunku do prawa młodych ludzi w szkołach podstawowych i średnich, uczmy studentów, a także posłów, senatorów i urzędników postępowania zgodnego z regułami państwa prawa. Jestem dumna z Polaków. Uważam, że zrobiliśmy przez ostatnie 20 lat bardzo dużo, aby zbliżyć się poziomowi życia w tych państwach, które budowały go przez setki lat. Jeżeli chodzi o badania ankietowe, to zastanawiam się, dlaczego w rozmowach studenci mówią, że najważniejsze są dla nich pieniądze, a w ankietach anonimowych mówią o życiu rodzinnym i o szczęściu jako o wartościach najwyższych. Jesteśmy „dziwnym”, ale wspaniałym narodem, nie potrafimy się jeszcze pięknie różnić, lecz wszystko przed nami. W badaniach przedsiębiorczości Polki zajmują ponoć pierwsze miejsce w Europie, a pośród innych państw – chyba ósme na świecie, więc w tej dziedzinie nie jest tak źle. Wydaje się, że w rozwoju najbardziej przeszkadzają nam instytucje. Warto zatem doskonalenie państwa prawa zacząć od tworzenia dobrego prawa, w miarę klarownego, i podjąć działania zmierzające do tego, aby w instytucjach publicznych było jak najmniej złej polityki, a więcej profesjonalizmu. Niestety przyczyną wielu zaniechań zasługujących na krytykę są politycy. Dlaczego nadal nie udaje się przeprowadzić do końca procesu komercjalizacji, dlaczego służba zdrowia nie została zreformowana? Wydaje się, że przyczyny opóźnień w tym zakresie mają charakter polityczny, a społeczeństwo, wprowadzane w błąd przez środki masowego przekazu, nie zdaje sobie sprawy, że na przykład świadczenia medyczne finansowane ze środków publicznych i tak będą za darmo, niezależnie od tego, czy świadczący te usługi szpital będzie prywatny czy publiczny. Mniej polityki w gospodarce, lepsze prawo, edukacja społeczeństwa pozwalająca nadrobić zaległości wynikające z poprzedniego ustroju wydają się gwarancjami systematycznego doskonalenia państwa prawa. Dziękuję.

### **Odpowiedź na pytania**

Dziękuję bardzo, dyskusja była wielowątkowa i oczywiście odniesienie się do wszystkich

poruszonych problemów jest niemożliwe, przedstawię zatem kilka refleksji ogólnych, a do niektórych pytań uda mi się być może odnieść bardziej szczegółowo.

Rozpocznę od tego, co towarzyszy cały czas myśleniu o państwie prawa, a mianowicie jak pogodzić, całkowicie zrozumiałe, dążenie do prawa doskonałego, do efektywnych mechanizmów prawnych, z odpowiednim standardem politycznym kultury prawnej przestrzeganych w praktyce. Chcielibyśmy, żeby i jedno, i drugie założenie było respektowane. W rzeczywistości jest jednak tak, że ani jedno, ani drugie nie bywa doskonałe. Czasem niedoskonałe prawo może być poprawiane przez lepszą kulturę prawną i polityczną, lepszy standard urzeczywistniany w praktyce. Uwaga ta dotyczy wszystkich szczebli funkcjonowania państwa. Nie zapominajmy, że w istocie rzeczy nawet bardzo złe prawo może być mądrze stosowane przez mądrych sędziów, a więc w sposób, który pozwala uniknąć w praktyce oczywistych wad rozwiązań prawnych. Znane powiedzenie „nie ma złych praw, są tylko źli sędziowie” odpowiada w jakimś sensie rzeczywistości, bo każde prawo można „poprawić” przez racjonalne i sensowne jego stosowanie. Na poziomie rozwiązań ustrojowych jest to postulat szczególnie ważny: jego spełnienie wymaga, aby zawsze przestrzegać aksjologii, którą wyraża paradygmat państwa prawa. W nawiązaniu do wypowiedzi pana profesora Hausnera trzeba więc zauważyć, że rzeczywista konstytucjonalizacja życia publicznego jest związana nie tylko z ustanowieniem transparentnych reguł tworzenia prawa oraz jego egzekucji i konsekwentnym przestrzeganiem procedur formalnoprawnych, lecz także z tym, w jakim stopniu towarzyszy temu aksjologia państwa, myślenie o wartościach i wspólnych założeniach. Na każdym etapie życia publicznego, funkcjonowania instytucji pamiętać należy o tym, co tak naprawdę jest funkcją i intencją określonych rozwiązań prawnych. Nie są one przecież celem samym w sobie, ale tworzone są po to, by zaspokoić konkretne potrzeby społeczeństwa. Prawo nie jest tworzone po to, aby ograniczać wolność ludzi, ale po to, żeby ją umacniać, a jeżeli zgodzimy się z tą tezą, to konsekwentnie trzeba ją uznać zarazem za kryterium interpretacji prawa decydujące o racjonalnym jego stosowaniu. Urzeczywistnienie tego postulatu wymaga jednak

radikalnej zmiany podejścia do problemów funkcjonowania mechanizmów prawnych.

Zapewne nie mała odpowiedzialność spoczywa pod tym względem na wszystkich, którzy są zaangażowani w edukację prawniczą. Być może nasza wina jako prawników-profesorów uczących młodych ludzi, polega na tym, że nie potrafimy przekazać tego, co jest nieodłącznym składnikiem wiedzy prawniczej wymagającej przy stosowaniu prawa głównie dużej wyobraźni oraz odpowiedniej wrażliwości rozumienia celów i założeń prawa, w większym nawet stopniu niż dobrej znajomości tekstów przepisów prawa. Dziś mamy liczne bazy informatyczne, takie jak systemy LEX, które zastępują czysto pamięciowe opanowanie prawa, stanowiące od pokoleń niepodważalny element prawniczego wykształcenia. Współczesna wiedza prawnicza zakłada głównie umiejętność operowania złożonymi technikami interpretacyjnymi, rekonstruowania obowiązującej normy jednocześnie na bazie różnych metod wykładni, wśród których wykładnia funkcjonalna zajmuje coraz bardziej znaczącą pozycję, nie mniejszą niż wykładnia semantyczna. Jest to z pewnością trudniejsze zadanie niż stosowanie prawa 100, 50 czy nawet 20 lat temu. Musi uwzględniać współistnienie równoległych porządków prawnych w układzie wertykalnym i horyzontalnym, a prawidłowa rekonstrukcja normy wymaga sięgnięcia jednocześnie na przykład do prawa europejskiego, konstytucji i przepisów określonej gałęzi czy dyscypliny prawniczej. Powtórzyć warto raz jeszcze tezę, że dopiero mądre i uczciwe stosowanie prawa zapewnia rzeczywiste funkcjonowanie państwa prawa. To jest także odpowiedź na pytanie postawione w dyskusji o tym, czy tworząc dobre prawo, nie można by zapobiec tym samym licznym patologiom i deformacjom. Mam przekonanie, że możliwość stworzenia idealnych mechanizmów i rozwiązań jako panaceum na bolączki i deformacje życia publicznego jest czystym złudzeniem, ponieważ zawsze będzie pozostawała szeroka sfera uzależniona od standardów kultury demokratycznej, której nic nie może zastąpić. Oczywiście proporcje pomiędzy tym, co zależy bezpośrednio od treści prawa, a tym, co zależy od standardu jego stosowania, mogą być różne. Zapewne bezpieczniejsze jest posiadanie w miarę dobrego prawa i nieliczenie zbyt niu na charakter i osobowości

jego wykonawców. Ale dbając wyłącznie o dobre prawo, a nie o standard jego stosowania, przyjmujemy założenia idealistyczne i przez to nieskuteczne w osiągnięciu zamierzonych celów.

W moim przekonaniu mamy dzisiaj znacznie większe kłopoty z przyzwoitym standardem kultury prawnej i politycznej niż z prawem jako takim. Niepokojące zjawisko łamania takiego standardu, o czym słusznie mówił profesor Zoll, obserwujemy na wszystkich poziomach życia publicznego. Nie potrafimy ze sobą dyskutować, nie potrafimy znajdować kompromisu, uznawać odmienności własnych wizji rozwoju społeczeństwa i własnych poglądów. Spór polityczny jest czymś normalnym w społeczeństwie demokratycznym, ale upolitycznienie wszelkich sfer funkcjonowania państwa może się okazać zjawiskiem niebezpiecznym. Nawet małe odstępstwa na rzecz odejścia od polityki stają się dzisiaj trudne, o czym świadczy fakt niezrealizowania od lat postulatu wybierania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przy udziale (choć nie wyłącznym!) środowisk naukowych oraz prawników-praktyków.

Rację mają moi koledzy, twierdząc, że problem polskiej wolności jest jednocześnie problemem polskiej odpowiedzialności, lęku społeczeństwa. I to jest rzeczywiście trafna diagnoza Tischnerowska, całkiem aktualna dzisiaj. Lęk przed wolnością (przed odpowiedzialnością?) przejawia się w wynikach badań socjologicznych, które wykazują tak wiele niespójności, czy wręcz sprzeczności w postawach społeczeństwa, w tym także jego elit, wtedy gdy konieczne jest dokonywanie podstawowych wyborów pomiędzy różnymi modelami rozwoju społecznego, pomiędzy modelem liberalnym a socjalnym i egalitarnym. Uwikłanie w sprzeczność występuje na poziomie „każdej z Polsk”, o których była mowa w dyskusji.

Nie można wykluczyć, że nie potrafimy dokonywać samodzielnie wyborów, tak jak to czynią wolne jednostki w liberalnym państwie, o utrwalonej tradycji demokratycznej. Być może tych wyborów się boimy, ujawniając w ten sposób lęk przed odpowiedzialnością. A być może politycy nie dają społeczeństwu szans na to, by mogło uzmysłwić sobie, na czym polega sens i cena dokonywanych wyborów. Czyż nie potwierdza tego fakt, że w momentach istotnych

i strategicznych, kiedy wazą się losy podstawowych reform w państwie, sygnały ze strony polityków nie są nigdy konkluzywne i nie pokazują rzeczywistych konsekwencji obrania tej lub innej drogi? Społeczeństwo jest w ten sposób pozbawiane możliwości zrozumienia tego, jaką cenę trzeba za dokonywany wybór zapłacić. Mam wrażenie, że na przykład spory o reformę służby zdrowia utknęły w martwym punkcie m.in. dlatego, że nikt nie miał odwagi ostatecznie wyjaśnić, jakie są warunki progowe reform, jakie są możliwości państwa, jakie są realne parametry wyboru i ich konsekwencje. Tkwimy w świecie niedomówień i półprawd, eufemizmów, gdzie niczego nie nazywa się wprost, bo może mieć to zbyt wysoką cenę polityczną. Dotyczy to także wielu innych dyskusji nad ważnymi reformami w państwie, chociażby w zakresie edukacji, zabezpieczeń społecznych czy systemu podatkowego itd.

Chciałbym się odnieść do problemów konstytucyjnych poruszonych w dyskusji. Całkowicie zgadzam się z panem prezesem Stępnem, że jest niedobrze, kiedy tworzy się na poziomie konstytucji prawo „za kims” lub „przeciwko komuś”. To jest rzeczywiście zjawisko niepokojące, przypomina nieco, choć odległa to analogia, słynne artykuły henrykowskie, jakkolwiek są one zarazem fantastycznym przecież przykładem negocjacji, które były toczone z władzą publiczną przez obywateli. Zgadzam się, że konstytucjonalizacja życia w Polsce może polegać na poszukiwaniu i odtwarzaniu najlepszych tradycji prawnych wynikających z naszej bogatej historii. Problem polega jednak na tym, że po okresie rozwoju w XVI w. polskiej demokracji, kiedy Polskę można było określić najbardziej demokratycznym w tamtym czasie systemem Europy, te fantastyczne tradycje uległy przerwaniu. W późniejszych wiekach, również w stuleciu XX, zbyt krótkie były okresy wolności i demokracji, by mogły się utrwalić pozytywne standardy demokratyczne jako autentyczne wartości społeczne. Nic zatem dziwnego, że preferencje przejawiane przez społeczeństwo polskie w odniesieniu do wartości demokratycznych w pewnym stopniu przypominają preferencje społeczne w Rosji ujawniane w badaniach profesora Pipesa. Pewną część historii XIX i XX w. mamy wspólną. To się

odbija dzisiaj na naszej mentalności i na naszym sposobie patrzenia na rzeczywistość.

Elementem konstytucjonalizacji państwa jest funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Postawiono w dyskusji pytanie, czy sąd konstytucyjny traci swoją ostrość i nie staje się asekuracyjny. Myślę, że musimy spoglądać nań w sposób realistyczny, jako na instytucję złożoną z różnych osobowości, które mają swoje poglądy i wizje świata, odmienne wrażliwości prawnicze. Nie można zakłamywać rzeczywistości, twierdząc, że sędziowie konstytucyjni – jako osoby całkowicie niepolityczne i niezależne – nie mają żadnych poglądów, przekonań, systemów wartości. Niezależność i apolityczność nie polega na braku poglądów, a symbol „ślepej Temidy”, rozumianej jako bezduszna wykonawczyni prawa, jest nieporozumieniem. Wartość sądu konstytucyjnego, jego jakości działania (a dotyczy to sądu na każdym poziomie, także tego, w którym w tej chwili jestem) polega na absolutnej niezależności myślenia sędziów, umiejętności i odwadze podejmowania decyzji, a jednocześnie na umiejętności zachowania powściągliwości. Sędziowie konstytucyjni powinni pamiętać, że nie jest ich zadaniem zastępowanie innych instytucji życia demokratycznego, bez względu na ogromną i wciąż wzrastającą rolę, jaką odgrywają w demokratycznym społeczeństwie. Twierdzenie, że żyjemy w systemie *judicial government* jest miarodajne dla oceny rzeczywistości. Zmienia się prawdopodobnie koncepcja państwa prawa, o czym mówiła pani profesor Skąpska. Chyba rzeczywiście musimy redefiniować pewne instytucje, ale też na poziomie samego rozumienia prawa, jego odniesień, wizji i multicentryczności. Na to ma wpływ, o czym mówiła też pani profesor, globalizacja, jest to więc sprawa innego usytuowania relacji pomiędzy prawami jednostki i wspólnoty. Nie dlatego, że my zmieniamy istotę problemu jednostka–wspólnota, ale dlatego, że zmieniamy proporcje, w jakich obecnie „ważone są” prawa jednostki i prawa wspólnoty.

W kwestii samorządu zgodzę się z głosem jednego z panów profesorów, że samorząd to nie tylko samorząd terytorialny, a także, rzecz jasna, organizacje pozarządowe – struktura społeczna ma przecież ogromne znaczenie. Polska pod tym względem chyba nie plasuje się najgorzej, tych organizacji jest bowiem sporo. Ale mam



wrażenie, że w działaniach organizacji pozarządowych bierze udział tylko jakaś niewielka część społeczeństwa. Proszę zwrócić uwagę, że w tym nie uczestniczą ludzie starszego i średniego pokolenia, a prawie wyłącznie ludzie młodzi. Jest to także przyczynek do tezy o pasywności naszego społeczeństwa.

Zgadzam się, że struktury prawne samorządu terytorialnego są petryfikowane, być może nadmiernie, są włożone w system, który z trudem poddaje się regulacji. Problem polega na tym, by określić większe pole samodzielności i autonomii samorządu. To jest ten problem, o którym mówił też pan profesor Hausner: decentralizacja nie może być podstawą fragmentaryzowania państwa, jego funkcji i misji. Musimy jednocześnie zadbać o to, żeby linia demarkacyjna pomiędzy samorządem terytorialnym a centrum była wyraźniej przeprowadzona; na przykład w dziedzinie podziału budżetu, podatków lokalnych ta linia moim zdaniem nie jest dobrze ustalona, co w konsekwencji ogranicza bardzo pole działań samorządu.

Czas się skończył, więc przepraszam, że nie mogę się odnieść do wielu innych wątków. Kilka słów jedynie w odpowiedzi na pytanie pana profesora Sosenko o to, czy Polska nie staje się państwem klerykalnym, w którym zostały zwichnięte ważne mechanizmy demokratyczne właściwe dla państwa świeckiego.

Moim zdaniem Polska jest państwem, które respektuje na poziomie zasad konstytucyjnych i reguł ustawowych założenia państwa świeckiego, ale nie jest wolne w sferze praktyki życia publicznego od sytuacji, w których pojawiają się niekiedy zjawiska niepokojące. Jednym z nich jest nieumiejętność rozdzielenia w debacie prawnej racji prawnych i światopoglądowych, co dostrzegamy m.in. w dyskusji nad ustawami biotechnicznymi, w tym nad zapłodnieniem *in vitro*. Mój niepokój budzi także destrukcyjny wpływ na życie publiczne niektórych ośrodków, takich jak Radio Maryja, i brak reakcji na ich działania ze strony odpowiednich struktur państwa, ale też samego Kościoła. Myślę tu m.in. o reakcji na

emitowanie w przestrzeni publicznej treści, które mają wyraźny ksenofobiczny czy wręcz rasistowski charakter. Uważam, że jest zjawiskiem pozytywnym rozpoczęcie w Polsce autentycznej debaty o znaczeniu zasady państwa świeckiego, jakkolwiek o wiele lat spóźnionej. Nie przesadzałbym jednak ze swoistością sytuacji w Polsce. Dzisiaj w każdym niemal państwie europejskim konflikty na tle religijnym, stosunku do innych (niż chrześcijaństwo) wyznań, się zaostrzają. We Francji jest to konflikt w odniesieniu do chust, w Szwajcarii – meczetów, we Włoszech – obecności krzyża w szkole publicznej.

I może jeszcze ostatnia uwaga w odpowiedzi na pytania pana Chrabąszcza, który porusza istotny problem, czy nie jest przypadkiem tak, że zła konstytucja jest powodem tworzenia złego prawa.

Stwierdzenie, że zła konstytucja determinuje złe prawo, jest moim zdaniem absolutnie nieprawidłowe. Złe prawo może niszczyć mechanizmy konstytucyjne, utrudniając w praktyce ich funkcjonowanie. Złe prawo powstaje z zupełnie z innych powodów. Myślę, że kluczowa jest tu kwestia poprawienia jakości procedur legislacyjnych, o których można by debatować, ale to nie jest problem mechanizmów konstytucyjnych. Natomiast co do upolitycznienia niektórych instytucji w Polsce – muszę powiedzieć, że w odróżnieniu od innych podobnych instytucji w państwach demokratycznych nie przekonuje mnie podany przykład Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Poziom zaufania do Sądu Najwyższego nie jest tak wysoki, jak się wielu wydaje. Nie jest tak, że 90% amerykańskich obywateli wierzy, iż Sąd Najwyższy jest prawdziwym symbolem amerykańskiej suwerenności i demokracji. Poziom zaufania do Sądu Najwyższego USA nie przekracza obecnie 40%, czyli nie jest nadmiernie wysoki, a jeśli sięgamy do wypowiedzi pana sędziego Scalii, to może nie powinniśmy mieć nadmiernych kompleksów, oceniając jakość polskiej demokracji.

Dziękuję bardzo za uwagę.