



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy

Piotr Winczorek

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



I

Uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe (tj. połączony Sejm i Senat) w dniu 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przyjęcie jej przez obywateli w referendum ogólnokrajowym zakończyło trwający od 1989 roku okres prowizorium ustrojowego w Polsce. Prowizorium to wyrażało się istnieniem w tym czasie trzech aktów normatywnych rangi konstytucyjnej, z których jeden pochodził jeszcze z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1944–1989; oficjalnie od 1952 roku). Akt ten w poważnym stopniu znowelizowano w latach 1982–1989 przez wprowadzenie do niego przepisów ustanawiających nowe lub przywracających dawniej istniejące (w latach 1921–1939) instytucje ustrojowe, takie jak: odpowiedzialność konstytucyjna przed specjalnym organem władzy sądowniczej – Trybunałem Stanu – najwyższych rangą funkcjonariuszy państwa, kontrola konstytucyjności i legalności aktów normatywnych przekazana w ręce Trybunału Konstytucyjnego, ombudsman, który występuje w Polsce pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich, urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (istniał w latach 1921–1939 i w latach następnych na emigracji w Londynie oraz na terenie kraju w latach 1947–1952), przywrócenie drugiej izby parlamentu – Senatu. Ważne ustrojowe zmiany przyniósł sam koniec 1989 roku, kiedy to wykreślono z obowiązującej jeszcze Konstytucji z 1952 roku zdecydowaną większość odniesień do panującego uprzednio w Polsce systemu politycznego i gospodarczego, określanego przez samą konstytucję jako socjalistyczny, a przez jego przeciwników jako komunistyczny.

Ustrój państwa, któremu Konstytucja z 1997 roku nadała prawne ramy, kształtowany był świadomie przez jej twórców tak, aby odpowiadał następującym kryteriom:

- a) pozostawał w zgodzie z polskimi, demokratycznymi tradycjami państwowymi;
- b) był zaprzeczeniem złych doświadczeń politycznych okresu państwa autorytarnego tak z lat 1926–1939, jak i w szczególności z lat 1944–1989, tj. okresu, w którym Polska znajdowała się w radzieckiej strefie wpływów, a władzę w niej sprawowała partia komunistyczna;
- c) dawał wyraz ogólnoeuropejskim, demokratycznym i liberalnym tendencjom ustrojowym, zwłaszcza w dziedzinie wolności i praw człowieka i obywatela;
- d) uwzględniał zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia ustrojowe okresu po 1989 roku.

Przyjęto zatem, że wśród podstaw, na których opierać się będzie ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej oraz życie społeczne i gospodarcze jej obywateli, znajdują się idee: suwerenności Narodu rozumianego jako ogół wszystkich obywateli kraju, demokratyczne-

go państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, podziału i wzajemnej równowagi władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (prezydent i Rada Ministrów) i sądowniczej (niezawisłe sądy i trybunały), pluralizmu politycznego, wolności religijnej, neutralności filozoficznej i wyznaniowej państwa, kojarzenia demokracji bezpośredniej z pośrednią, subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej, ochrony praw mniejszości narodowych, wolności gospodarowania i zagwarantowania prawa własności.

Konstytucja z 1997 roku zawiera bardzo obszerny katalog wolności i praw człowieka i obywatela. Jest on, co do istoty, a nawet szczegółów, wzorowany na podobnych katalogach, zawartych w innych współczesnych konstytucjach europejskich, a także na uregulowaniach międzynarodowych. Obejmuje on wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, społeczne i gospodarcze wraz z instytucjonalnymi gwarancjami ich przestrzegania.

II

Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej określić można jako zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy. Rząd i jego szef – Prezes Rady Ministrów (premier) powoływany jest przez prezydenta, jednakże aby mógł podjąć i prowadzić właściwą mu działalność publiczną, musi uzyskać i zachować w czasie swego urzędowania zaufanie większości parlamentarnej (Sejmu). Oznacza to w praktyce, że rządy w Polsce tworzone są przez zwycięskie w wyborach do Sejmu partie polityczne i ich koalicje. Możliwe jest: udzielenie rządowi jako całości wotum zaufania, uchwalenie wobec niego wotum nieufności albo uchwalenie wotum nieufności w stosunku do poszczególnego ministra. W przypadku przyjęcia wotum nieufności wobec rządu, jest ono skuteczne jedynie wówczas, gdy Sejm bezwzględną większością głosów wybierze nowego premiera na miejsce usuwanego. Ta, zaczerpnięta z konstytucjonalizmu niemieckiego, zasada (tzw. konstruktywnego wotum nieufności) jest elementem racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego w duchu systemu kanclerskiego. Jej wprowadzenie w Polsce w 1997 roku wraz z innymi czynnikami (np. względny ustabilizowaniem się układu partyjnego w parlamencie) przyczyniło się do zaniku nietrwałości i chwiejności kolejnych ekip rządowych, jakie w latach poprzedzających przyjęcie obecnej Konstytucji (tj. 1989–1997) były stałym składnikiem wydarzeń politycznych w Polsce. Jednocześnie premier uzyskał stosunkowo silną pozycję w ramach rządu. To on decyduje o składzie gabinetu, obsadzie licznych stanowisk w administracji rządowej oraz o podstawowych kierunkach polityki państwa. Skrępowany jednak często bywa przez układ sił partyjnych, wspierających w parlamencie prowadzony przez niego rząd.

Głową państwa jest prezydent. W latach 1989–1990 pochodził on z wyborów pośrednich, dokonywanych przez członków Zgromadzenia Narodowego. W ten sposób urząd ten został powierzony gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu, który jednak po kilkunastu miesiącach ustąpił ze stanowiska. Od 1990 roku prezydent powoływany jest w wyborach bezpośrednich w jednej lub dwóch turach głosowania powszechnego na 5-letnią kadencję, którą można powtórzyć tylko jeden raz. Wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym

wyraźnie wzmocnił jego demokratyczną legitymację. Tak powołany na ten urząd został Lech Wałęsa (na jedną kadencję), Aleksander Kwaśniewski (na dwie kadencje) i Lech Kaczyński (w 2005 roku; jego kadencja kończy się w 2010 roku).

Konstytucja określa zadania prezydenta dosyć szeroko. Jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Jest cywilnym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Wykonując te zadania, prezydent korzysta z szeregu kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, z których najważniejsze to: prawo powoływania na liczne stanowiska w aparacie państwowym (sędziowie, ambasadorowie) i w Siłach Zbrojnych (np. szef Sztabu Generalnego), ratyfikacja umów międzynarodowych, prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw (weto podlega rozpoznaniu przez Sejm i może być odrzucone większością 3/5 głosów), prawo kierowania ustaw i umów międzynarodowych do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania ich konstytucyjności. Do jego kompetencji należy też skracanie w niektórych przypadkach (nieuchwalenie na czas budżetu państwa, brak możliwości utworzenia rządu) kadencji parlamentu i rozpisywanie przedterminowych wyborów. Prezydent ma prawo wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów, stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Pod rządami Konstytucji z 1997 roku nie zdarzyło się dotychczas ani skrócenie przez prezydenta kadencji parlamentu, ani ogłoszenie któregoś z wyżej wymienionych stanów nadzwyczajnych.

Niektóre z kompetencji prezydenta wykonywane są jako tzw. prerogatywy, tj. takie uprawnienia, z których korzystanie nie wymaga zgody (kontrasygnaty) premiera. Pozostałe, a stanowią jednak większość, takiej kontrasygnacie podlegają. Oznacza to, że szef rządu może ze skutkiem prawnie wiążącym odmówić swej zgody, przez co akt władczy prezydenta nie dochodzi do skutku. Natomiast w wyniku dokonanej kontrasygnaty, premier bierze na siebie odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem za ten akt.

Prezydent nie odpowiada przed parlamentem za swoje działania, odpowiada natomiast przed Trybunałem Stanu za łamanie konstytucji i ustaw, a także za popełnienie przestępstwa. W razie skazania zostaje złożony z urzędu. W tym miejscu można zasygnalizować, że przypadek taki nigdy się nie zdarzył. Co więcej, mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej jest praktycznie nieczynny. Trybunał Stanu w całym okresie swojego istnienia (tj. od 1982 roku) orzekł prawomocnie tylko w jednym przypadku (ministra). Nie wynika to z faktu, iż nie występują przypadki, w których mógłby być uruchomiony, lecz z powodu trudności o charakterze polityczno-proceduralnym, związanych z koniecznością uzyskania w parlamencie bardzo silnego poparcia dla wniosku w sprawie oskarżenia danego funkcjonariusza państwowego.

Sejm i Senat są organami władzy ustawodawczej, jednakże ich rola ustrojowa jest różna. Oba te organy pochodzą z wyborów powszechnych, bezpośrednich i są wyłaniane w głosowaniu tajnym na 4-letnie, równe kadencje. Sejm może skrócić swoją kadencję większością 2/3 konstytucyjnej liczby posłów. Oznacza to jednocześnie skrócenie kadencji Senatu i konieczność rozpisanie przez prezydenta przedterminowych wyborów do obu izb parlamentu. Posłowie do Sejmu, których jest 460, wybierani są w okręgach wielomandatowych na podstawie ordynacji proporcjonalnej; senatorowie (w liczbie 100) w okręgach dwumandatowych na podstawie ordynacji większościowej.

Sejm jest nie tylko organem, do którego należy uchwalanie ustaw, ale także kontrola nad działalnością rządu i administracji państwowej oraz powoływanie na liczne stanowiska w innych organach władzy publicznej (np. Trybunałe Stanu i Trybunałe Konstytucyjnym). Rola Senatu sprowadza się w zdecydowanej mierze do uczestnictwa w procesie legislacyjnym (o czym dalej).

Instytucją demokracji bezpośredniej w Polsce jest referendum. Istnieje kilka ich rodzajów, a mianowicie referenda ogólnokrajowe: (a) zatwierdzające niektóre zmiany w Konstytucji, (b) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, (c) wyrażające zgodę na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej, mocą której Polska przekazuje organowi lub organizacji międzynarodowej część kompetencji swoich władz publicznych oraz referenda lokalne, (d) w sprawach merytorycznych dotyczących danej jednostki samorządu terytorialnego, (e) w sprawie odwołania wykonawczego organu samorządu.

W latach 1989–2009 odbyły się w Polsce 4 referenda z udziałem ogółu obywateli. Dwa z nich dotyczyły spraw o charakterze ogólnopaństwowym (por. wyżej „b”). Nie przyniosły one rezultatów z powodu braku odpowiedniej frekwencji głosujących. Ponadto przeprowadzone zostało referendum dotyczące zatwierdzenia nowej konstytucji, o czym była wyżej mowa. Odbyło się też takie, w którym obywatele upoważnili prezydenta do ratyfikacji traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej (por. wyżej „c”). Oba przyniosły rezultaty pozytywne i wiążące. Znacznie więcej przeprowadzanych jest referendów lokalnych. W większości przypadków dotyczą one odwołania organów stanowiących samorządu (por. wyżej „e”). Rzadko jednak dają one wyniki wiążące z powodu zbyt niskiej frekwencji głosujących.

Niezwykle ważne miejsce w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej zajmuje Trybunał Konstytucyjny. Pierwszy skład tego Trybunału podjął działania w 1986 roku. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w liczbie 15 powoływani są spośród wybitnych prawników indywidualnie, na 9-letnie, jednorazowe kadencje. Trybunał orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych, ustaw i innych aktów normatywnych z Konstytucją (kontrola konstytucyjności), a rozporządzeń wykonawczych wobec ustaw oraz innych aktów normatywnych (np. normatywnych uchwał Sejmu – ich przykładem jest regulamin Sejmu) także z ustawami (kontrola legalności). Podejmuje on sprawy na wniosek upoważnionych konstytucyjnie podmiotów, między innymi – prezydenta, posłów, senatorów, marszałków Sejmu i Senatu oraz premiera. Z wyłączeniem prezydenta, który może wnioskować o skontrolowanie konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem i ogłoszeniem (a umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem), innym podmiotom przysługuje jedynie prawo uruchomienia kontroli następczej, tj. przeprowadzanej po wejściu aktu normatywnego w życie. Trybunał zajmuje się aktami normatywnymi o ogólnokrajowym zasięgu obowiązywania. Nie podlegają jego kognicji akty normatywne tzw. prawa miejscowego, to jest stanowione przez organy władzy lokalnej (samorządowej i rządowej).

Do 1999 roku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją w całości lub części podlegały odrzuceniu przez Sejm. Obecnie wszystkie orzeczenia Trybunału są ostateczne i powszechnie obowiązujące. Poza wnioskami do Trybunału, znane są też inne instytucje prawne pozwalające na podjęcie kontroli konstytucyjności lub legalności prawa. Należą do nich pytania prawne, kierowane do Trybunału przez sąd i dotyczące konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, na podsta-

wie którego ma on rozstrzygnąć daną sprawę, a także tzw. skargi konstytucyjne. Służą one każdemu podmiotowi prawa, który po wyczerpaniu drogi sądowej, może wnioskować o skontrolowanie konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, będącego podstawą prawomocnego wyroku wydanego przez sąd w jego sprawie. Liczba spraw, napływających do Trybunału na podstawie wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, jest ogromna i co roku wzrasta. Stwarza to wiele trudności i znaczne przeciąganie się spraw. Z drugiej zaś strony świadczy o wysokim zaufaniu do tej instytucji.

Poza badaniem konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, Trybunał wyposażony jest w prawo delegalizacji partii politycznych oraz w prawo rozstrzygania sporów kompetencyjnych między najwyższymi, konstytucyjnymi organami państwa. O ile w pierwszej z tych spraw nie miał on nigdy okazji by się wypowiedzieć, o tyle w drugiej wydał jedno tylko orzeczenie (w 2009 roku). Chodziło o spór między prezydentem a premierem o to, który z nich ma reprezentować Polskę w obradach Rady Europejskiej. Trybunał uznał, że pierwszeństwo w tym względzie należy się szefowi rządu, ale również prezydent może brać w nich udział. Natomiast ustalanie stanowiska państwa w sprawach omawianych w czasie tych obrad należy, zgodnie z Konstytucją, do Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny, jak to wynika z doktryny, przepisów prawa i jego własnych deklaracji, jest tzw. ustawodawcą negatywnym. Oznacza to, że kształtuje on system obowiązującego prawa jedynie przez usuwanie z niego niekonstytucyjnych lub nielegalnych uregulowań; nie wprowadza do tego systemu ustanawianych przez siebie samodzielnie norm. Jednakże, gdy uważniej przyjrzymy się orzecznictwu Trybunału w ciągu 25 lat jego funkcjonowania, okaże się, że jest on bardzo istotnym czynnikiem pozytywnej legislacji, przede wszystkim dzięki aktywnej działalności interpretatorskiej. Jej wyniki brane są pod uwagę przez sądy wszystkich instancji i przez organy prawodawcze. Z drugiej jednak strony, oskarżany bywa o nadmierny aktywizm, niepoparty wystarczającym, demokratycznym uprawomocnieniem.

Poza trybunałami, władza sądownicza skupiona jest w rękach niezależnych sądów i niezawisłych sędziów. Obok sądów powszechnych, orzekających między innymi w sprawach karnych, cywilnych i rodzinnych, istnieją sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Struktura sądownictwa jest wieloszczeblowa. Na jej czele stoi Sąd Najwyższy, orzekający głównie jako sąd kasacyjny. Wszystkim podmiotom prawa służy prawo do sądu w postępowaniu co najmniej dwuinstancyjnym.

Przedstawiając ogólny schemat polskiego ustroju politycznego pod rządami Konstytucji z 1997 roku wspomnieć należy o samorządzie terytorialnym. Składają się na niego organy lokalne działające na szczeblu: gmin (szczebel podstawowy), powiatów oraz województw. Organy samorządu dzielą się zasadniczo na dwie kategorie – pochodzące z wyborów powszechnych, kolegialne organy stanowiące (uchwałodawcze), tj. rady gmin/miast, powiatów i sejmiki województw oraz jednoosobowe organy wykonawcze, czyli wójtowie gmin (burmistrzowie/prezydenci miast), starostowie powiatów, marszałkowie województw. Na szczeblu podstawowym organy wykonawcze są wybierane w głosowaniu powszechnym, a na dalszych szczeblach wybór dokonywany jest przez organy stanowiące. Samorząd terytorialny jest instytucją mającą na mocy Konstytucji własne zadania, kompetencje oraz źródła finansowania, niezależne od administracji rządowej. Samorząd podlega nadzorowi administracji rządowej jedynie w zakresie legalności, a jego samodzielność chronią sądy.

Odmienne niż w przypadku unormowań konstytucyjnych, dotyczących instytucji władczych szczebla ogólnopaństwowego, konstrukcję ustrojową samorządu terytorialnego i jej funkcjonowanie ocenia się na ogół pozytywnie. Pojawiają się jednak także głosy, iż w przyszłości należałoby iść raczej w kierunku centralizacji i etatyzacji sfery publicznej niż jej decentralizacji. Stanowisko takie zajmują przede wszystkim niektóre środowiska prawnicze i antyliberalne.

III

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku ustanawia tzw. zamknięty system źródeł prawa. Oznacza to, że za obowiązujące w Polsce uważa się tylko te akty normatywne, które Konstytucja wymienia *expressis verbis*. System źródeł prawa dzieli się na dwie części: akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa o charakterze wewnętrznym. Te pierwsze obowiązują wszystkie podmioty prawa, te drugie jedynie instytucje i funkcjonariuszy publicznych, którzy podlegają organom wydającym dany akt. Akty prawa wewnętrznego nie mogą nakładać żadnych zobowiązań na obywateli. System prawa jest zhierarchizowany. Najwyższym aktem normatywnym jest w Polsce Konstytucja, dalej następują ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy i akty wykonawcze wydane na ich podstawie, tj. rozporządzenia. W systemie tym wysoką pozycję zajmują akty wtórnego prawa europejskiego, ponieważ posiadają pierwszeństwo przed ustawami. Ponadto, do kategorii prawa powszechnie obowiązującego zalicza się akty prawa miejscowego, stanowione przez organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej, które obowiązują na obszarze danych jednostek podziału terytorialnego kraju. Akty prawa o charakterze wewnętrznym przybierają różną postać, np. zarządzeń ministerialnych, uchwał Sejmu i Senatu, zarządzeń kierowników jednostek administracji rządowej albo samorządowej itp.

Konstytucja, z jednym wyjątkiem, nie zna aktów normatywnych rzędu ustawy stanowionych przez inne organy państwa niż parlamentarne. Takim wyjątkiem są rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez prezydenta w czasie trwania stanu wojennego. Przypadek ich ustanowienia nie miał dotychczas miejsca. Ponadto podkreślić należy, że Konstytucja wprowadza tylko dwa rodzaje ustaw – zwykłe oraz zmieniające Konstytucję; nie są znane w Polsce przykładowo ustawy organiczne.

Podstawowy tryb ustawodawczy przedstawia się następująco. Projekt ustawy może wnieść do Sejmu: prezydent, grupa posłów, Senat, Rada Ministrów oraz obywatele po zebraniu 100 tys. podpisów. Projekt podlega rozpoznaniu w trzech etapach (tzw. czytaniach) na posiedzeniach plenarnych Sejmu i w jego komisjach. Mogą być do niego zgłaszane poprawki przez wnioskodawców, posłów i Radę Ministrów. Ostatecznie projekt wraz z przyjętymi poprawkami poddany jest głosowaniu w Sejmie w trakcie trzeciego czytania i uważany jest za przyjęty, jeżeli otrzyma większość głosów oddanych w obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów. Tak uchwalona ustawa przekazywana jest Senatowi. Senat może uznać, że zasługuje ona na akceptację bez poprawek, może zaproponować odrzucenie ustawy w całości albo wprowadzenie do niej określonych poprawek. W pierwszym przypadku ustawa jest przekazywana prezydentowi do podpisu. W dwóch dalszych

jest zwracana Sejmowi, który może odrzucić propozycje Senatu bezwzględną większością głosów. Jeśli tego nie uczyni, ustawa w całości przepada albo zostaje jej nadana treść zgodna z poprawkami Senatu. Następnie ustawa kierowana jest do prezydenta. Może on ją podpisać bez zastrzeżeń, przed podpisaniem skierować do Trybunału Konstytucyjnego albo zawetować. Jeśli Trybunał uzna wniosek prezydenta za bezzasadny albo gdy Sejm odrzuci weto, prezydent ma obowiązek ustawę podpisać. Podpisany akt podlega urzędowej promulgacji w Dzienniku Ustaw i wchodzi w życie z zachowaniem, co do zasady, 14-dniowego *vacatio legis*. Na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, wskazane w niej organy (głównie Rada Ministrów, premier lub ministrowie) i w ustalonym przez nią zakresie wydają rozporządzenia wykonawcze.

Liczba aktów normatywnych stanowiących w Polsce gwałtownie rośnie. Samych ustaw przyjmowanych jest co roku przynajmniej kilkadziesiąt. Do tego dochodzą liczne i obszerne akty prawa europejskiego, a także wiele rozporządzeń wykonawczych do ustaw krajowych. Hipertrofia działalności prawotwórczej jest wprawdzie zjawiskiem powszechnym, lecz w Polsce szczególnie dotkliwym ze względu na stosunkowo niewysoki poziom kultury i wiedzy prawnej społeczeństwa oraz braki w fachowej obsłudze prawnej obywateli. Należy też zwrócić uwagę na uciążliwą zmienność prawa i jego skomplikowanie. Niejednokrotnie zdarza się, że dany akt normatywny jest nowelizowany kilka, a nawet kilkanaście razy w ciągu roku. Ponadto obserwuje się obniżającą się techniczno-legislacyjną jakość prawa, a także instrumentalne jego traktowanie w procesie stanowienia i stosowania. Nader często bowiem nie zaspokaja ono potrzeb społecznych, lecz odpowiada jedynie bieżącym oczekiwaniom partii politycznych i rozmaitych grup nacisku.

Tworzy to niepokojący obraz tak z punktu widzenia interesów państwa, jak i poszczególnych obywateli. Stan prawa w Polsce jest przedmiotem stałej krytyki licznych organizacji społecznych, środowisk prawniczych, publicystów, naukowców, a nawet samych polityków, którzy jako posłowie lub senatorowie biorą czynny udział w jego tworzeniu.

Proponuje się zatem usprawnienie prawotwórstwa przede wszystkim przez objęcie go silniejszym nadzorem ze strony rządu, który dysponuje odpowiednią kadrą zawodowych legislatorów. W strukturach polskiego rządu działa profesjonalne Centrum Legislacyjne, wspierane przez złożoną z autorytetów nauki i praktyki prawa Radę Legislacyjną. Centrum ma opracowywać rządowe projekty ustaw, oparte na przygotowanych przez poszczególne ministerstwa założeniach roboczych.

Poważnym dylematem polskiej legislacji jest udział parlamentarzystów w bezpośrednim pisaniu ustaw, głównie przez korzystanie z prawa do wnoszenia poprawek do projektów proponowanych przez rząd. W Polsce nie istnieje możliwość wiązania wotum zaufania do rządu z przyjmowaniem ustaw w wersji przez rząd zaproponowanej. Rząd ma bardzo ograniczone możliwości zapobiegania niszczeniu swych projektów przez parlamentarzystów. Jedynym w istocie środkiem, poza oddziaływaniem polityczno-dyscyplinującym na posłów partii lub koalicji rządzącej, jest wycofanie projektu rządowego z Sejmu przed końcem drugiego czytania. Mamy zatem do czynienia z problemem ustrojowym, który polega na konflikcie dwóch wartości – parlamentarnego demokratyzmu z fachowością i skutecznością w stanowieniu prawa, tym bardziej dotkliwym, że polscy parlamentarzyści bardzo często korzystają z inicjatywy ustawodawczej, a liczba wnoszonych przez nich projektów dorównuje, a nawet przewyższa, liczbę projektów rządowych.

IV

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku należy do kategorii konstytucji sztywnych. Jej zmiana możliwa jest w drodze ustawy, uchwalonej większością 2/3 głosów przez Sejm i zaaprobowanej bezwzględną większością głosów przez Senat. W całym okresie jej obowiązywania znowelizowana została jedynie dwa razy i to w sprawach drugorzędnych. Pojawiają się natomiast liczne propozycje jej zmiany w rzeczywiście istotnym zakresie.

Propozycjom tym towarzyszą dwa rodzaje uzasadnień. Pierwsze z nich związane są z zasadniczo negatywną oceną tej Konstytucji, dokonywaną w kategoriach aksjologicznych i ideowych. Już na etapie prac nad jej projektem, a także w okresie poprzedzającym referendum zatwierdzające, była ona atakowana przede wszystkim z pozycji narodowo-katolickich i eurosceptycznych. Zarzucano jej, iż nie uwzględnia dostatecznie tradycyjnych wartości chrześcijańskich oraz nie zapewnia ochrony polskiej suwerenności. Z tym typem argumentów korespondowały podejrzania, że jest ona w dziedzinie praw i wolności człowieka i obywatela nadmiernie liberalna, a za mało „wspólnotowa” (solidarna), oraz że ustanawia system ustrojowy o zbyt słabym przywództwie państwowym. Stąd pojawiły się projekty całkowicie nowych uregulowań konstytucyjnych, które, zdaniem ich autorów – przede wszystkim wywodzących się ze środowisk narodowej prawicy – miałyby te braki usunąć. W sferze rozwiązań politycznych szły one w kierunku umocnienia władzy prezydenta, niekiedy na wzór konstytucji Francji V Republiki lub na wzór uregulowań przyjętych w Polsce po 1926 roku i w roku 1935 (nowelizacja konstytucji z 1921 roku dokonana w 1926 roku, a następnie nowa konstytucja z 1935 roku). Obecnie tego rodzaju krytyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku jest rzadsza, ale nie oznacza to, że całkowicie wygasła.

Drugi rodzaj uzasadnień wiąże się z pragmatyczną oceną funkcjonowania rozwiązań przyjętych przez tę Konstytucję. Niekiedy jednak ocena przybiera wyraźne zabarwienie polityczne, związane z bieżącą walką o władzę i wpływy między partiami politycznymi i ich przywódcami.

Uzasadnienia tego rodzaju rozpowszechniły się głównie w latach 2005–2009. W znacznej mierze są one następstwem politycznego starcia o przywództwo państwowe między obecnym premierem rządu a prezydentem Rzeczypospolitej. Jego echem było wspomniane wyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sporu kompetencyjnego. W celu przecięcia tych sporów, które zdaniem części obserwatorów wpisane są immanentnie w logikę obecnego ustroju, proponuje się nadać ustrojowi politycznemu Rzeczypospolitej postać bądź wyraźnie prezydencką (nawet na wzór USA), albo zdecydowanie kanclerską (na wzór Niemiec). Innym pomysłem jest wprowadzenie ustawowych doprecyzowań, odnoszących się do zakresu zadań i kompetencji rządowego i prezydenckiego pionu władzy wykonawczej. W ostatnim okresie (jesień 2009) pojawił się projekt ograniczenia siły polskiej prezydentury między innymi przez odstąpienie od powoływania na urząd prezydenta w drodze wyborów powszechnych (wyboru dokonywać miałyby Zgromadzenie Elektorów złożone z posłów, senatorów i przedstawicieli sejmików województw) oraz przez ułatwienie Sejmowi odrzucania weta prezydenckiego wobec ustaw.

Można jednak dyskutować, jak dalece oceny te i płynące z nich propozycje zmian konstytucyjnych są refleksem rzeczywistych ułomności ustrojowych, a na ile wynikają z braku rozwiniętej kultury współistnienia (koabitacji) między dwoma ośrodkami władzy (rządowym i prezydenckim) o odmiennych sympatiach ideowych, temperamentach i rozwiniętych ambicjach politycznej dominacji. Sympatie, temperament i ambicje są, jak się wydaje, związane z osobowością polityków, którzy w danym czasie sprawują władzę, nie wynikają zaś w sposób konieczny z uregulowań konstytucyjnych. Po roku 1989 okresy koabitacji rządu i prezydenta o odmiennych inklinacjach ideowych i politycznych już w Polsce się zdarzały (np. za prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego i Aleksandra Kwaśniewskiego) i nie łączyły się z jakimś szczególnym napięciem między tymi dwoma pionami władzy wykonawczej. Trudności takiej koabitacji zaznaczyły się natomiast ze znaczną siłą od roku 2007.

Dosyć często spotykamy się też z krytyką dotyczącą funkcjonowania władzy ustawodawczej. O niektórych jej przyczynach wspominałem w punkcie III tego opracowania. Do negatywnych ocen procesu legislacyjnego dołącza się też krytycyzm, spotykający jego głównych uczestników – posłów i senatorów. Nie jest to krytyka charakterystyczna wyłącznie dla stosunków polskich. Podnosi się zatem, że parlamentarzyści nie mają należytego poziomu wiedzy i obywatelskiej moralności; są niekiedy uczestnikami zawstydzających afer, a nawet sprawcami przestępstw. Stąd (zrealizowane już zresztą częściowo) postulaty ograniczenia immunitetu parlamentarnego oraz wprowadzenie zakazu kandydowania do Sejmu i Senatu osób skazanych prawomocnie na karę pozbawienia wolności za przestępstwa ścigane z urzędu.

Pojawiają się także propozycje zmian konstytucyjnych innej natury. Dwuizbowość parlamentu przywrócona w Polsce w 1989 roku nie okazała się – zdaniem krytyków – rozwiązaniem najlepszym. Dlatego też sugeruje się likwidację Senatu, a przynajmniej znaczne ograniczenie liczby senatorów. W parze z tą propozycją idzie koncepcja ograniczenia o połowę liczby posłów (do 230). Pociągnięcia te motywuje się chęcią usprawnienia działania organów ustawodawczych i redukcją wydatków na ich utrzymanie. Likwidacja Senatu byłaby jednak aktem politycznie wątpliwym i delikatnym. Trzeba bowiem pamiętać, że miała już w Polsce raz miejsce w następstwie sfałszowanego przez władze komunistyczne referendum z 1946 roku.

Ze sporym zainteresowaniem spotyka się pomysł, aby odstąpić od wyborów proporcjonalnych do Sejmu (a także do organów stanowiących samorządu terytorialnego), przeprowadzanych w okręgach wielomandatowych i przyjąć zasadę wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych. Zwolennicy takiego rozwiązania są zdania, że umocniłoby ono związki między wyborcami a ich mandatariuszami, uczyniłoby ich bardziej odpowiedzialnymi oraz ograniczyłoby wpływ partii politycznych na skład ciał przedstawicielskich, który dziś określany bywa jako szkodliwy. Ustanowienie systemu większościowego w wyborach do Sejmu wymagałoby zmiany Konstytucji, a do samorządowych organów stanowiących – zmiany odpowiednich ustaw. Czy jednak wywołałoby skutki, na których pojawienie liczą zwolennicy takich zmian, to kwestia dyskusyjna.

Pomijając inne, mniej istotne propozycje reform konstytucyjnych, zapytać można, jak dalece przeprowadzenie takich reform jest politycznie możliwe. Wydaje się, że nie istnieje obecnie dla nich sprzyjający klimat. Partie polityczne i ich przywódcy wypowiadają prze-

ciwstawne sądy na temat zakresu i charakteru reform. To, co jedna wpływowa partia polityczna popiera, to druga zwalcza, albo przynajmniej wyraża w tej sprawie *desinteressement*. Dotyczy to na przykład umocnienia pozycji ustrojowej prezydenta albo zmiany zasad prawa wyborczego.

Trudno też zauważyć, aby wokół aktu z 1997 roku ukształtowała się w Polsce atmosfera patriotyzmu konstytucyjnego, o którym wspomina i którego oczekiwali Jürgen Habermas. Nie oznacza to, że konstytucja nie jest w stanie wywołać w społeczeństwie polskim pozytywnych nastawień i emocji. Wielkim szacunkiem otaczana jest do dnia dzisiejszego Konstytucja 3 maja 1791 roku, która wprawdzie nigdy nie weszła w życie (w 1794 roku Polska utraciła niepodległość na rzecz sąsiednich mocarstw), ale uważana jest powszechnie za jeden z najważniejszych dokumentów polskiej państwowości w całej jej historii.

V

W opinii autora tego opracowania, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nie jest sama w sobie przyczyną trudności politycznych i niezbyt sprawnego funkcjonowania instytucji i mechanizmów państwa. Należy wziąć tu pod uwagę przynajmniej dwie okoliczności. Po pierwsze, mamy do czynienia w Polsce ze słabo rozwiniętą, choć umacniającą się z wolna kulturą życia demokratycznego i obywatelskiego. Postęp w tej mierze może sprawić, iż między rozwiązaniami prawnokonstytucyjnymi a wiedzą, umiejętnościami i skłonnościami obywateli oraz zawodowych polityków ukształtuje się równowaga. Sprawi ona, że nie najgorzej jednak zaplanowane mechanizmy ustrojowe będą działać efektywniej niż dotychczas. Po drugie, nie należy zapominać, że tak jak w innych krajach, na konstytucję państwa składają się nie tylko sformalizowane przepisy, ale także zwyczaje, praktyki, uzusy. Są one rodzajem smaru, który pozwala zmniejszać niebezpieczeństwo zacięć w działaniu mechanizmu ustrojowego. Takie zwyczaje kształtują się też w Polsce (tu ważna rola Trybunału Konstytucyjnego), co pozwala założyć, że niektóre przynajmniej dzisiejsze kłopoty staną się tylko wspomnieniem, choć jest więcej niż pewne, że pojawią się kolejne, obecnie jeszcze nierozpoznane.

Po kilkunastu latach obowiązywania, można się już zastanawiać nad celowością i nad kierunkami przyszłych zmian Konstytucji z 1997 roku. Jednakże, w przekonaniu piszącego te słowa, nie jest potrzebne jej uchylenie i przyjęcie w jej miejsce nowej, wprowadzającej całkowicie odmienne od obecnych rozwiązania ustrojowe. W szczególności błędem byłoby ustanowienie w Polsce systemu prezydenckiego w jakiegokolwiek z jego odmian. System taki poza Stanami Zjednoczonymi nie zdał egzaminu. Jeśli został ustanowiony, to okazywał się często zaczynem rozmaitego typu reżimów autorytarnych. Nie inaczej mogłoby być w Polsce, gdzie utrzymuje się w niektórych środowiskach mit „władzy muskularnej”, utożsamianej z rządami obdarzonego osobistą charyzmą, „silnego człowieka”. Sądzę, że najwłaściwszy w polskich warunkach społecznych, zgodny z narodową tradycją ustrojową jest system władzy umiarkowanej, zinstytucjonalizowanej (a nie spersonalizowanej), podzielonej między wzajemnie kontrolujące się pionier aparatu państwowego.

Z umiarkowaną sympatią spoglądam na propozycję powrotu do powoływania na urząd prezydenta nie w głosowaniu powszechnym, lecz przez wybór powierzony Zgromadzeniu Narodowemu. Nie zakładałbym przy tym konieczności ograniczenia uprawnień władczych głowy państwa, np. przez ułatwienie Sejmowi odrzucania prezydenckiego weta. Przegląd uregulowań konstytucyjnych przyjętych przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej (np. Litwa, Estonia, Rumunia, Czechy) pozwala wysnuć wniosek, iż zakres władzy prezydenckiej jest w nich zbliżony do tego, jaki zna polska Konstytucja niezależnie od sposobu wyboru głowy państwa (bezpośrednio, przez parlament).

Nie jestem przekonany co do potrzeby doprecyzowania konstytucyjnych regulacji, odnoszących się do stosunków prezydent Rzeczypospolitej – Rada Ministrów wraz z jej Prezesem. Są one, moim zdaniem, dostatecznie wyraziste. Nie mam wątpliwości, że Konstytucja powierza prawo prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej rządowi; co więcej, ustanawia domniemanie zadań na rzecz rządu we wszystkich kwestiach związanych z bieżącym zarządaniem państwa. Prezydent ma do spełnienia w tych zakresach istotne funkcje i są one konstytucyjnie wskazane przez określenie jego kompetencji władczych (w tym prerogatyw). Respektując treść i granice tych uregulowań z łatwością można uniknąć sporów między dwoma pionami władzy wykonawczej – prezydenckim i rządowym.

Jakkolwiek propozycja wprowadzenia w Polsce większościowego systemu wyborczego w wyborach do organów przedstawicielskich na wszystkich ich szczeblach wygląda frapująco, to nie jestem przekonany, czy przyniósłby on zapowiadane skutki w postaci uwolnienia radnych i parlamentarzystów spod nacisku ich rodzimych partii politycznych i czy oczyściłby życie publiczne z objawów partyjniactwa i wszelakiego rodzaju lobbingu. Przykłady państw, które znają i praktykują od dziesięcioleci wybory większościowe, jak Wielka Brytania, USA czy Francja są w tym względzie raczej zniechęcające.

Mimo głosów by całkowicie znieść konstytucyjną instytucję parlamentarnego immunitetu formalnego, byłbym za tym, aby ją utrzymać w dotychczasowej postaci. Immunitet formalny chroni posłów i senatorów przed ściganiem prawnokarnym, chyba że zostanie w indywidualnych przypadkach uchylony przez (odpowiednio) Sejm albo Senat, lub że parlamentarzysta sam się go zrzeknie. Brak takiej ochrony mógłby być wykorzystany przeciwko członkom Sejmu lub Senatowi w celu represjonowania lub zastraszania opozycji. Lepiej zatem, aby przy wszystkich swych wadach pozostał on elementem normatywnego wyposażenia parlamentarzystów. A w gruncie rzeczy, jest on instytucją chroniącą bardziej prawa parlamentu jako całości niż przywileje poszczególnych jego członków.

Sądzę jednak, że pewne konstytucyjne zmiany lub reformy będą albo niezbędne, albo pożądane. Wśród niezbędnych, na pierwszym miejscu, należy wymienić uchylenie przepisów przesadzających o istnieniu w Polsce pieniądza narodowego i dotyczących jego emisji przez Narodowy Bank Polski oraz upoważniających organ tego Banku – Radę Polityki Pieniężnej – do prowadzenia krajowej polityki pieniężnej. Bez uchylenia tych postanowień niemożliwe będzie przystąpienie Polski do strefy euro. Trzeba jednak mieć na uwadze, iż posiadanie własnej waluty uważane jest przez część elity politycznych i opinii publicznej za oznakę suwerenności państwowej. Stąd też wprowadzenie takiej zmiany może napotkać na znaczny opór tych, którzy suwerenność tę postrzegają w tradycyjnych kategoriach.

Wśród zmian pożądaných wymienilibym w szczególności:

- a) zniesienie Trybunału Stanu jako organu, z którym wiązano znaczne nadzieje, ale który okazał się instytucją martwą. Nie chodzi tu o eliminację *impeachmentu*, a tym bardziej samej odpowiedzialności konstytucyjnej. Orzekanie w sprawach, które są nią objęte, można by przenieść do Trybunału Konstytucyjnego albo Sądu Najwyższego;
- b) zastanowić się można nad zmniejszeniem liczby posłów i senatorów, choć nie tak drastycznie, jak to proponują niektóre ugrupowania polityczne. Zmniejszenie to należałoby tak pomyśleć, by sprzyjało sprawności w funkcjonowaniu parlamentu;
- c) inna zamiana dotycząca parlamentu mogłaby polegać na przekształceniu Senatu w izbę reprezentującą wspólnoty samorządowe, zwłaszcza terytorialne. Istnienie dwóch izb, opartych na powszechnej reprezentacji suwerena, może budzić wątpliwości;
- d) byłoby rzeczą pożądaną, by usprawnić proces legislacyjny. W tym zakresie możliwe są rozmaite rozwiązania, choć każde z nich wywoływać będzie z pewnością uwagi krytyczne. Pierwszym z nich mogłoby być wprowadzenie – w ograniczonym przedmiotowo zakresie i pod kontrolą parlamentu – aktów prawotwórczych rządu ustawy (dekrety) wydawanych przez bądź to prezydenta, bądź też Radę Ministrów. Drugim byłoby (również w ograniczonym przedmiotowo zakresie) wprowadzenie powiązania wotum zaufania dla rządu z uchwalaniem przedstawianych przez niego projektów ustaw. Trzecim mogłoby być ograniczenie swobody posłów w uchwalaniu poprawek do rządowych projektów ustaw;
- e) instytucja referendum ogólnonarodowego w sprawach ważnych dla państwa nie jest szczęśliwie pomyślana. Nawet wówczas, gdy referendum przyniesie wynik ważny i wiążący, nie powoduje w sposób nieunikniony zmian w uregulowaniach ustawowych, i to nawet, gdy dokonanie takich zmian suweren jasno nakazuje. By zmiany takie nastąpiły, konieczne jest uchwalenie odpowiedniej ustawy. Posłowie jednak nie są związani instrukcjami wyborców; są *de facto* związani poleceniami kierownictw własnych partii. Stąd też może się zdarzyć, że nie podporządkują się referendalnemu werdyktowi. Pozostanie on niewykonany, mimo że jest konstytucyjnie wiążący. W polskim prawie nie istnieje instytucja odwołania posła, wyborcy nie są w stanie na drodze prawnej doprowadzić do skrócenia kadencji Sejmu, aby „ukarać” izbę za niesubordynację. Nie posiadają też możliwości uchwalenia ustawy bez oglądania się na parlament. Jedyne przypadki, gdy wiążący wynik referendum zastępuje ustawę, to ten, gdy obywatele wyrażają zgodę na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych. Należałoby zatem rozważyć możliwość przekazania im (w ograniczonej liczbie ważnych ustrojowo przypadków) prawa uchwalania ustaw w drodze ogólnonarodowego referendum z pominięciem Sejmu i Senatu;
- f) przedmiotem krytyki bywa instytucja skargi konstytucyjnej. Służy ona tym, którzy (po wyczerpaniu drogi sądowej) chcą zakwestionować zgodność z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego sąd orzekł w ich sprawie, jeśli rzecz dotyczy określonych konstytucyjnie wolności, praw lub obowiązków człowieka i obywatela. Taka regulacja powoduje, że dostęp do Trybunału Konstytucyjnego jest dla zainteresowanych bardzo utrudniony. Skarga dotyczy nie tyle naruszenia przez sąd konstytucyjnych wolności i praw (granic obowiązków), ile naruszenia ich przez akt normatywny, zastosowany przez sąd w danej sprawie. Można by więc zastanowić się nad wprowa-

dzeniem skargi wprost na naruszenie przez sąd konstytucyjnych wolności i praw (granic obowiązków). Jednakże oznaczałoby to prawdopodobnie ogromny napływ spraw do Trybunału, który już obecnie z najwyższym trudem radzi sobie ze sprawami przedstawianymi mu do rozstrzygnięcia;

- g) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera obszerny katalog wolności, a zwłaszcza praw – ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W istocie znaczna część uregulowań, które ich dotyczą, nie ustanawia praw podmiotowych jednostek, lecz wskazuje kierunki polityki państwa. Tak jest, na przykład, w przypadku art. 65 ust. 5, który głosi: „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolnictwa zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”. Tego rodzaju normy (konstytucyjne normy programowe) budzić mogą u obywateli oczekiwania, którym państwo nie jest w stanie sprostać. Obniża to powagę Konstytucji. W moim przekonaniu, należałoby regulacje tego rodzaju (jeśli w ogóle miałyby pozostać w Konstytucji) przenieść do oddzielnego rozdziału, poświęconego głównym kierunkom polityki państwa.

Jak widać, nie proponuję tu żadnych daleko sięgających zmian. Chodzi raczej o pewne korekty. W przypadku Trybunału Stanu – odcięcie uschłych gałęzi Konstytucji, a w przypadku referendum ogólnokrajowego – ich reanimację przez zaszczepienie nowych, ożywych pędów.

Literatura

Constitutional Essays: (ed.) Mirosław Wyrzykowski, Institute of Public Affairs, Warsaw 1999.

Spreading Democracy and Rule of Law? The impact of EU enlargement on the rule of law, democracy and constitutionalism in post-communist legal orders, (eds.) W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier, Springer 2006.

Wojciech Sadurski: *Porządek konstytucyjny*, w: *Demokracja w Polsce 2005–2007*, (eds.) L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 13–71.

George Sanford: *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*, Macmillan Publishers Ltd 2009.

Nota o autorze:

Prof. dr hab. Piotr Henryk Winczorek – prawnik konstytucjonalista, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, publicysta prawno-ustrojowy. Były sędzia Trybunału Stanu (1991-1993), członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (1994-1998) oraz członek, a następnie przewodniczący Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993-1997). Odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski "w uznaniu wybitnych osiągnięć w kształtowaniu prawnych podstaw demokratycznego i praworządnego państwa ze szczególnym uwzględnieniem zasług w tworzeniu nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

Obserwatorium Demokracji w Polsce realizowane jest w ramach Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych. W ramach projektu prowadzone są badania dotyczące kwestii kluczowych dla funkcjonowania demokracji, praw obywatelskich oraz konstytucyjnych zasad państwa prawa. We współpracy z ekspertami organizowane są seminaria tematyczne i konferencje, oraz publikowane cykliczne raporty na temat stanu polskiej demokracji. W celu uzyskania dodatkowych informacji, zapraszamy na naszą stronę internetową www.isp.org.pl

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Obserwatorium Demokracji w Polsce”
finansowanego przez Open Society Institute



Redakcja: Barbara Gruszka

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy
jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99
fax +48 022 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl