

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.07>

prof. dr hab. Zbigniew WITKOWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-3220-2697>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

e-mail: zbywit@umk.pl

## Od idei „dobrej zmiany” do Trybunału Stanu? Kilka refleksji nt. praktyki prezydentury w Polsce po 2015 r.

### Streszczenie

„Dobra zmiana” to początkowo hasło kampanii prezydenckiej A. Dudy, gdy w 2015 r. z B. Komorowskim konkurowało o fotel prezydencki. Szybko okazało się, że przewodnią ideą „dobrej zmiany” ma być proces „wygaszania państwa prawa” i dążenia do zmiany jego ustroju. I rzeczywiście prezes PiS J. Kaczyński w Janowie Lubelskim w kwietniu 2023 r., a potem w Kopczanach na Podlasiu 27 maja 2023 r., potwierdził te intencje. W istocie PiS dokonał zmiany ustroju państwa w trybie niekonstytucyjnym, a urząd prezydencki te niekonstytucyjne zachowania wspierał i czynnie realizował. Jego piastun nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Te działania prezydenckie nie były tylko różnicami w szczegółach, co do których można zawsze się różnić. Działania Prezydenta RP oznaczały budowanie fundamentalnych różnic w wizjach państwa co do jego pryncypialnych spraw strategii na wszelkich polach i co do jego globalnej przyszłości. Prezydentura A. Dudy stała się prezydenturą destrukcyjną i bezrefleksyjną. Typ „dobrej zmiany” przyjętej do realizacji zdaje się prowadzić nieuchronnie jej piastuna przed Trybunał Stanu.

**Słowa kluczowe:** dobra zmiana, praktyka prezydentury A. Dudy, prezydentura destrukcyjna, Trybunał Stanu.

### Uwagi wstępne

Przejmując władzę w 2015 r., zjednoczone prawicowe formacje polityczne chciały wykazać, że cały dorobek poprzednich rządów wymaga zmian i naprawy i dlatego okrzyknęły zamierzone przedsięwzięcia polityczne i planowane reformy

mianem tzw. „dobrej zmiany”<sup>1</sup>. Nazwa ta stała się początkowo nawet hasłem kampanii prezydenckiej A. Dudy właśnie w 2015 r., gdy konkurował o reelekcję z B. Komorowskim<sup>2</sup>. Dzisiaj, po ośmiu latach rządów prawicy, nazwa ta, w kontekście działań Prawa i Sprawiedliwości (PiS) destrukcyjnych państwo, dla znaczącej części społeczeństwa – niechętniej układowi rządzącemu w kraju – ma jednoznacznie ironiczny wymiar. Szybko okazało się bowiem, że przewodnią ideą „dobrej zmiany” ma być proces „wygaszania państwa prawa” (prof. Jerzy Zajadło i prof. Ewa Łętowska<sup>3</sup>) oraz dążenie do zmiany jego ustroju. Otwarcie i wprost dopiero niedawno, w Janowie Lubelskim w kwietniu 2023 r., a zaraz potem 27 maja 2023 r. w Kopczanach na Podlasiu, potwierdził to prezes PiS J. Kaczyński, który stwierdził publicznie: „uważamy, że po 2015 r. dokonaliśmy w Polsce zmiany ustroju Polski, szczególnie społeczno-gospodarczego, ale także i politycznego [sic!]”. Wypowiedzi te wywołały kontrowersje do tego stopnia, że po wywiadzie w Kopczanach zaistniała potrzeba wyjaśnienia, „co Prezes miał na myśli”. Komentarz do tych słów przedstawiał rzecznik PiS R. Bochenek, który skupiając się na formalnym aspekcie sprawy, podkreślał, że ani w 2015 r., ani potem nie dokonano zmiany konstytucji, bo przecież PiS nie posiadało tzw. większości konstytucyjnej. Jednak my wiemy, że – jak trafnie ocenia prof. S. Sowiński, politolog z UKSW w Warszawie – „w bardzo wielu momentach przeprowadzono zmiany, które gdzieś ocierają się o coś, co można by nazwać pewną rewolucją ustrojową”. Bardziej stanowczo ocenia to redaktor J. Majmurek, dziennikarz z „Krytyki Politycznej”, który w swoim komentarzu trafnie uznał, że Kaczyński pokazał, iż zmiana ustroju bez formalnej zmiany konstytucji jest możliwa, „bo dokonał tego bardzo skutecznie, wymontowując z polskiego systemu konstytucyjnego Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) jako niezależny sąd konstytucyjny, zdolny postawić tamę działaniom władzy, które wykraczają poza ramy, jakie wyznacza jej konstytucja”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Było to pojęcie propagandowe stworzone na potrzeby kampanii prezydenckiej A. Dudy z 2015 r. Píše na ten temat m.in. R. Piotrowski, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 355.

<sup>2</sup> Prof. M. Wyrzykowski w 2017 r. działania PiS określił mianem „wrogiego przejęcia porządku konstytucyjnego”, co oznaczało zainicjowanie dokonywania zmian Konstytucji przez uchwalanie ustaw zwykłych oraz zapoczątkowanie wówczas kategorycznej, jednostronnej zmiany praktyki stosowania Konstytucji. Szerzej na ten temat w: M. Wyrzykowski, *Wrogie przejęcie porządku konstytucyjnego*, [w:] M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017, s. 831 i nn. oraz por. R. Piotrowski, op. cit., s. 351.

<sup>3</sup> Por. wywiad z dnia 14.10.2020 r. z wyżej wymienionymi osobami pt. *O wygaszaniu państwa prawa* w rozmowie z Rafałem Kałukinem zawarty w ich książce o identycznym tytule wydanej w Warszawie 2020 r., w Wydawnictwie Arche S.C. Biblioteka Palesty, nakładem Naczelnej Rady Adwokackiej.

<sup>4</sup> *Kaczyński mówi o „zmianie ustroju Polski”*. „Autorytaryzm Piłsudskiego to jest pewne marzenie prezesa”, <https://tvn24.pl/polska/jaroslav-kaczynski-o-zmianie-ustroju-polski-rozpoczetej-w-2015-roku-antoni-dudek-i-andrzej-rychard-o-komentuja> [dostęp: 3.03.2024]; zob. też Radio

Postępujący faktyczny proces zmian konstytucyjnych i wzrastający poziom erozji demokracji w Polsce spowodował, że dla tych negatywnych naszych doświadczeń po 2015 r. ukuto w literaturze prawniczej i w publicystyce politycznej takie terminy, jak: „państwo pozornie praworządne”, „nihilizm konstytucyjny” (B. Komorowski; pojęcie używane też przez L. Garlickiego<sup>5</sup>), „systemowa deprecjacja praworządności”, „ustawowy antykonstytucjonalizm”, „państwo podwójne”, „umierający konstytucjonalizm”<sup>6</sup>.

## 1. Przysięga na konstytucję, której prezydent nie zamierza respektować albo respektuje wyłącznie selektywnie

Na czele tak ukierunkowanego politycznie państwa i tendencji do interpretowania w tym duchu jego konstytucji stanął dwukrotnie wybrany Prezydentem RP A. Duda, który jako prawnik ze stopniem naukowym doktora nie mógł nie rozumieć, że przysięgając wierność postanowieniom Konstytucji (co nie jest odkrywczym, ale warto i trzeba o tym mówić)<sup>7</sup>, pozostaje albo będzie pozostawał całkiem świadomie (czasem wręcz z premedytacją) w oczywistym z nią konflikcie. Ten konflikt jest obecny od niemal pierwszego dnia jego urzędowania w pierwszej kadencji w związku z zastosowaniem prawa łaski dla M. Kamińskiego, M. Wąsika i innych funkcjonariuszy CBA, a z początkiem drugiej kadencji w 2020 r. uległ jedynie oczywistemu i jawnemu zwielokrotnieniu.

Jeśli uznamy, że akt przysięgi prezydenckiej nie jest jedynie aktem czysto ceremonialnym, a ma ponadto głębsze znaczenie moralno-symboliczne, a nawet wręcz ma znaczenie prawne wobec suwerena<sup>8</sup>, to musimy uznać powagę tego problemu. Przypomnijmy więc od razu, że akt złożenia przysięgi stanowi warunek objęcia urzędu głowy państwa, i w ten sposób sam w sobie oznacza pełnienie roli gwarancji, że Prezydent będzie przestrzegał Konstytucji. Wygłoszenie treści rotacji przysięgi, nawet jeśli nie rodzi ona wprost prawnych zobowiązań,

---

RMF24, oprac. K. Fijałek – ta sama wypowiedź J. Kaczyńskiego w Janowie Lubelskim 22 kwietnia 2023 r., Internetowe radio rmf24.pl.

<sup>5</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 38.

<sup>6</sup> Pojęcia te przywołuje R. Piotrowski, op. cit., s. 354 i nn. Por. też takie prace, jak: A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 27; L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 6; J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9, s. 61.

<sup>7</sup> Pierwszy raz 6 sierpnia 2015 r. i drugi raz 5 sierpnia 2020 r. Por. także: R. Balicki, *Prawne grzechy Andrzeja Dudy. O prezydenckiej przysiędze i łamaniu konstytucji*, <https://oko.press/prawne-grzechy-andrzeja-dudy> [dostęp: 3.03.2024].

<sup>8</sup> Por. ibidem.

słusznie w doktrynie traktuje się jako ogólną dyrektywę interpretacyjną dotyczącą sposobu wykonywania przez prezydenta swoich kompetencji. Z tego punktu widzenia sprzeczne z konstytucją działania piastuna urzędu prezydenckiego stanowią sprzeniewierzenie się temu aktowi<sup>9</sup>.

## 2. Prezydent wobec dotychczasowego zaplecza politycznego

Konstytucja nie zawiera nigdzie wprost wymogu apolityczności głowy państwa rozumianego tak jak w odniesieniu do sędziów, wojskowych, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Mówi się jednak, że jeśli po objęciu urzędu prezydent chce naprawdę być „prezydentem wszystkich obywateli swojego kraju” i stworzyć sobie perspektywę pełnienia realnej roli przedstawiciela i rzecznika interesu całego Narodu oraz bezstronnego arbitra toczącej się gry politycznej, winien dotychczasową legitymację partyjną pozostawić głęboko w zamkniętej szufladzie swojego biurka. Taka postawa sprzyja pozostaniu pożądanym, bezstronnym politycznie czynnikiem. To może być rodzaj zbawczej izolacji od macierzystej siły politycznej, uniemożliwiającej stanie się łatwo stroną konfliktów politycznych w warunkach wystąpienia nieuchronnych silnych napięć na „szczytach” władzy, tym bardziej, że sytuacja polityczna potrafi być nie tylko skomplikowana, ale i niezmiernie dynamiczna. Jednak jest to oczywiście postulat ze sfery kultury politycznej, co nie znaczy, że ma drugorzędne znaczenie<sup>10</sup>.

Prezydent A. Duda, wywodząc się z PiS i pełniąc dzięki PiS swój urząd, nie wyzbył się w obu kadencjach poczucia wdzięczności ani zależności od macierzystego ugrupowania politycznego i wieloma swoimi działaniami (także ostatnio) potwierdza<sup>11</sup>, „że jest prezydentem PiS”, nie zrywając nigdy „z rolą pomocnika PiS” i wykonawcy woli mocodawców politycznych<sup>12</sup>. Nadzieje samodzielności myślenia i działania budzone incydentalnie szybko przemijały. Tak przecież było z wiarą w niezależność prezydencką w 2017 r., gdy pojawiła się nadzieja weta wobec ustaw sądowych. Ale Prezydent zawetował wówczas ustawy o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, jednak podpisał kluczową, budzącą niepokoje ustawę o sądach powszechnych. A przecież kilkakrotne nowelizacje prawa o ustroju sądów powszechnych podejmowane były w latach 2016–

<sup>9</sup> Por. także P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 386.

<sup>10</sup> Por. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 22.

<sup>11</sup> Mowa o zwlekaniu z ogłoszeniem terminu wyborów, które było na korzyść obozu rządzącego, bowiem można było prowadzić zakamuflowaną prekampanię wyborczą, korzystając ze środków finansowych poza limitami przewidzianymi w stosownych regulacjach prawnych podlegających w ramach regularnej kampanii wyborczej kontroli ze strony Państwowej Komisji Wyborczej – por. M. Janicki, *Nowy start starej kampanii*, „Polityka” 2023, nr 34, s. 15.

<sup>12</sup> R. Grochal, *Ostatnia misja Dudy*, „Newsweek” 2023, nr 35, s. 8.

2018 z nadaniem, w sprzeczności z art. 10 ust. 1. Konstytucji, wielu poważnych, ale nieuprawnionych kompetencji w zakresie obsady organów sądów powszechnych. Prezydent aprobował ostatecznie te rozwiązania, podpisując bez oporów stosowne nowelizacje. Miewał wprawdzie przebłyski względnego rozsądku czy roztropności politycznej, wetując np. tzw. *lex Czarnek I*, czy *lex TVN* (bywało jednak bez wahania podpisał całkiem niedawno tzw. *lex Tusk*, absurdalnie i niezwykle emocjonalnie uzasadniając w specjalnym wystąpieniu telewizyjnym potrzebę dojścia ustawy do skutku, po czym po kilku dniach, też zapewne pod wpływem zmasowanej presji i krytyki zewnętrznej (w tym z USA), uznał, że pośpieszył się z podpisem jej pierwszej wersji i zainicjował w tempie łącie ekspresowym projekt jej nowelizacji. To tylko niektóre z ostatnich przykładów kontrowersyjnej praktyki prezydenckiej. Zasadniczym kłopotem jednak jest nie tylko znaczna spolegliwość urzędu prezydenckiego wobec centralnego ośrodka politycznego, ale i to, że legitymizuje on inicjatywy pozostające w jawnej sprzeczności z Konstytucją.

Kłopotem tej prezydentury jest to, że aż tak jawnie i jednoznacznie identyfikuje się tylko z jedną stroną układu politycznego. Żaden dotychczasowy prezydent nie był postrzegany tak wprost jako wykonawca interesów swojego środowiska, jak A. Duda wobec środowiska politycznego PiS<sup>13</sup>.

### 3. Prezydenckie (mylne) wyobrażenie o zakresie własnej władzy

Nie wchodząc w szczegóły, warto jedynie przypomnieć, że w polskiej konstytucji z 1997 r. prezydent uzyskał dysproporcjonalnie silną legitymizację dla swego urzędu (wybór powszechny) w stosunku do zakresu przyznanej mu władzy. Władza prezydenta, formalnie rzecz biorąc, jest niezbyt silna, ale też nie nazbyt słaba. Nic dziwnego, że koncepcja prezydentury zarysowana w naszej konstytucji została obrazowo określona swego czasu przez P. Sarneckiego jako „hybrydowa”, w każdym razie mało spójna. Nie ma co ukrywać, że wspomniana dysproporcja sprawiała, że bywały już u nas próby wyrwania się z „garnituru konstytucyjnego”, dość ciasno skrojonego i nie na miarę ambicji politycznych niektórych piastunów urzędu prezydenta. Chodzi tu oczywiście o prezydenta L. Wałęsę, ale jego nadaktywność – w tym zakresie przybierająca postać tzw. „falandyzacji” prawa – zaowocowała konfliktami znanymi pod nazwą „wojny na górze” i formalnym ograniczeniem pozycji prezydenta w ostatecznej wersji konstytucji.

Nieco podobnie rzecz ma się obecnie. Zwłaszcza widoczne to jest kilkakrotnie w kontekście podejścia do instytucji tzw. prerogatyw prezydenckich z art. 144 ust. 3 Konstytucji. W obozie prezydenckim zdaje się dominować przekonanie, że prezydent jest czymś na wzór władcy absolutnego, niepodlegającego prawu

---

<sup>13</sup> Por. ibidem, s. 10.

i wyjątego spod oceny legalności jego działań. Problem pojawiał się m.in. w przywoływanej tu już sprawie skorzystania przez prezydenta w trybie prerogatywy z prawa łaski w sprawie M. Kamińskiego i innych<sup>14</sup> oraz w sprawie możliwości badania przez sąd prawidłowości wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Znamy i aprobujemy pogląd, zgodnie z którym „podejmując rozstrzygnięcia w ramach prerogatyw, Prezydent nie może działać całkowicie dowolnie i związany jest on zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji”<sup>15</sup>. Nie wolno zapominać, że prezydent jest też organem władzy publicznej, a skoro tak, to absolutnie trafnie ocenia R. Piotrowski, że nie da się obronić w świetle postanowień naszej Konstytucji poglądu, iż „Prezydent korzystający z prerogatywy jest *legibus solutus* (nie podlega prawom) niczym władca, a więc działa poza porządkiem prawnym”<sup>16</sup>. Przeciwnie „Prezydent podlega jej postanowieniom i to w sposób szczególny, jako ten, który czuwa nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, a dodatkowo przecież także jako obywatel jest adresatem treści Konstytucji i jako taki podmiot na równi z innymi adresatami jest zobowiązany do jej przestrzegania”<sup>17</sup>. Oznacza to, że jako prezydent może działać samodzielnie, a nawet wbrew woli rządu i parlamentu, ale w świetle wyroku TK z 3 grudnia 2015 r. K.34/15 instytucję prerogatywy trzeba postrzegać jako element relacji głowy państwa z rządem i parlamentem, chociaż nie oznacza to „ustanowienia swoistej sfery władzy dyskrejonalnej głowy państwa”. Prezydent pozostaje związany zasadą podziału władz i ich równowagi oraz zasadą legalizmu<sup>18</sup>.

To wszystko nie oznacza jednak dowolności akcji prezydenta. Żadne z postanowień Konstytucji bowiem nie pozwala prezydentowi działać według zasady *Hoc volo, sic iubeo, sit pro ratione voluntas* (Tego chcę, tak rozkazuję, niechaj moja wola za rację wystarczy). Przeciwnie – jak trafnie konkluduje R. Piotrowski – „naruszenie Konstytucji, także w zakresie prerogatyw, pociąga za sobą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, któremu przewodniczy I Prezes Sądu Najwyższego”<sup>19</sup>.

Obecnie mamy drugie otwarcie frontu konfliktu powodowanego chęcią poszerzenia owego zbyt ciasnego gorsetu konstytucyjnego ograniczającego rze-

---

<sup>14</sup> Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 31 maja 2017 r. w sprawie o sygn. I KZP4/17 stwierdził swoją wynikającą z Konstytucji właściwość do dokonywania oceny, czy wykonanie prerogatywy (w konkretnej sytuacji „treść zastosowanego prawa łaski”) mieści się „w granicach prawa i nie narusza innych norm konstytucyjnych [...]”. SN uznał wówczas, że jest zobowiązany do dokonania takiej oceny z uwagi na swoją pozycję ustrojową.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 864 i 687 oraz por. D. Dudek, op. cit., s. 13.

<sup>16</sup> R. Piotrowski, *Prezydent nie jest władcą absolutnym, podlega prawu, a władza sądownicza może oceniać legalność jego działań*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/1377> [dostęp: 3.02.2024].

<sup>17</sup> Por. D. Dudek, op. cit., s. 11.

<sup>18</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 298; por. D. Dudek, op. cit., s. 13.

<sup>19</sup> R. Piotrowski, *Prezydent nie jest...*

komo prezydenta. Chodzi o ustawę o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich (druk senacki nr 1081). Projekt zainicjowany został przez urząd prezydencki. Uchwalona 17 sierpnia 2023 r. ustawa stanowi przedziwną próbę ponownego, ale kuriozalnego interpretacyjnie, odczytania statusu prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela RP” z art. 126 ust. 1 Konstytucji. Według opinii prawnych przedłożonych Senatowi RP ustawa, o której mowa, narusza zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wskazane w preambule Konstytucji RP (art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 126 ust. 3 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji oraz art. 133 ust. 3 w zw. z art. 7 i z preambułą Konstytucji RP). Ponadto w opiniach wskazuje się na niezgodność całości ustawy z art. 112 i 119 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim została uchwalona niezgodnie z obowiązującą procedurą.

W kontekście przywołanych przepisów ustawy zasadniczej widać, że ww. ustawa reaktywuje rozwiązanie wprowadzające stałe ryzyko reanimowania sporu między Prezydentem RP a RM w sprawach europejskich o kluczowym znaczeniu. Ustawa kształtuje bowiem rozwiązanie potencjalnie dysfunkcyjne. W tym zakresie doskonałą analizę zawiera opinia prof. R. Piotrowskiego sporządzona na potrzeby procedowania nad ustawą przez Senat. Trafna jest teza, że oto ustawa kreuje na nowo konflikt (bo unieważnia ona wyrok TK z 2009 r.), prawidłowo przecież z konstytucyjnego punktu widzenia rozstrzygnięty już 14 lat temu postanowieniem TK<sup>20</sup> w przedmiocie ówczesnego sporu kompetencyjnego i zmierza do zrewidowania tego postanowienia w zakresie, w jakim potwierdza ono wyraźnie określoną w Konstytucji RP zasadniczą rolę Rady Ministrów, a nie prezydenta, w sprawach europejskich, co sprawia, że rozwiązania ustawy stwarzają realne zagrożenie dla sprawności działania instytucji publicznych. W świetle Konstytucji sam status „najwyższego przedstawiciela RP” nie przesądza jednoznacznie o udziale prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej<sup>21</sup>.

W ten sposób prezydent sam pozbawia się statusu „bezpiecznika” w państwie, a dodatkowo pozbawia i państwo posiadania czynnika obsadzonego w roli sensora włączanego w sytuacji kryzysu czy konfliktu. Z tej racji prezydent stwarza więc przesłanki do forsowania postawy konfrontacyjnej, zamiast postawy pragmatyzmu i umiaru politycznego. Jest oczywiste, że musi to oznaczać zwiększone ryzyko stawania się przez głowę państwa czynną stroną konfliktów politycznych. Podkreślić przy tym wypada dodatkowo, że prezydent odpowiada za „stan przestrzegania Konstytucji we własnym postępowaniu oraz w postępowania-

<sup>20</sup> Por. postanowienie TK w sporze kompetencyjnym, sygn. Kpt2/08 z 20 maja 2009 r. (ipo.trybunal.gov.pl).

<sup>21</sup> Por. R. Piotrowski, opinia prawna pt. *Sam status „najwyższego przedstawiciela RP” nie przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/26282> [dostęp: 3.03.2024].

niu innych podmiotów”. A zatem „własne przestrzeganie Konstytucji, w postępowaniu danego organu (jego piastuna czy piastunów), stanowi zaledwie pewną wspólną regułę minimalną, ale niektórzy z adresatów Konstytucji są jednak obarczeni szczególnymi powinnościami gwarancyjnymi w tej mierze, skierowanymi *ad extra*. Taka właśnie jest kondycja Prezydenta Rzeczypospolitej”<sup>22</sup>.

#### **4. Wizerunek prezydentury w procesie komunikacji społecznej i poczucie mocy woli politycznej jako woli sprawczej**

Z tym wizerunkiem różnie bywało od początku III RP. Każdy z piastunów urzędu prezydenta miewał z tą kwestią kłopoty. Do annałów przeszła zniecierpliwiona odpowiedź śp. Lecha Kaczyńskiego wobec pytającego o coś wyborcy – „spieprzaj panie”, czy Bronisława Komorowskiego w dwa lata po katastrofie smoleńskiej – „Polski lotnik jest taki, że nawet polecą na drzwiach od stodoły”, bądź „jaka wizyta, taki zamach” – co do okoliczności strażaków towarzyszących wizycie L. Kaczyńskiego w Gruzji.

Także Andrzej Duda, mimo że uchodzi za sprawnego mówcę, potrafił wielokrotnie wprawić wręcz w osłupienie słuchaczy – jak podczas obchodów 100-lecia AGH w Krakowie w październiku 2019 r., gdy opowiedział żenujący dowcip o Rektorze AGH i o ludożercach, czy gdy niedawno podczas święta policji zapewniał, że polska policja nie działa agresywnie mimo powszechnej w Polsce wiedzy, że policja stała się bardziej brutalna niż wcześniej i że jest formacją odpowiadającą na polityczne zapotrzebowanie władzy.

Nie te niechlubne przykłady winny nas tutaj jednak obchodzić. O wiele bardziej kłopotliwe są przykłady inne, świadczące o uporczywym trwaniu w roli posłusznego pomocnika PiS-u, który nie za bardzo nawet dba o pozytywny wizerunek swojej prezydentury.

Przykładów jest bardzo wiele, ale niech wystarczy tych kilka zaledwie, szczególnie jaskrawych.

1. 18 listopada 2015 r., zaraz po zaprzysiężeniu, prezydent Duda publicznie oświadczył: „postanowiłem uwolnić wymiar sprawiedliwości od sprawy M. Kamińskiego, która zawsze byłaby postrzegana jako polityczna [...], postanowiłem rozstrzygnąć ten spór na moją odpowiedzialność jako prezydent”. Prezydent uczynił to, nie bacząc na fakt, że wszedł niejako w „buty sądu”, rozstrzygając o winie Kamińskiego, skoro zastosował prawo łaski przez przebaczenie i puszczenie w niepamięć oraz umorzenie postępowania. Prezydent zapewne zapomniał, że władza wykonawcza nie może konkurować z władzą sądowniczą, a prezydent nie może „uwolnić wymiaru sprawiedliwości” od sprawowania przypisanej mu konstytucyjnej władzy. Niewątpliwie decyzji prezydenta i formie jej za-

---

<sup>22</sup> D. Dudek, op. cit., s. 14.



komunikowania towarzyszył jednoznacznie negatywny przekaz, w którym prezydent dodatkowo przedstawił wymiar sprawiedliwości jako instrument polityczny, którego sędziowie sprzeniewierzają się niezawisłości i wykazują polityczną dyspozycyjność. Przypomnijmy, że 6 czerwca 2023 r. Sąd Najwyższy uchylił umorzenie sprawy M. Kamińskiego i in., traktując wyrok TK J. Przyłębskiej z 2 czerwca 2023 r. jako wyrok bez skutków prawnych. Ma rację R. Balicki, gdy ocenia, że „Prezydent Duda nie podejmował tej decyzji z powodów społecznych czy moralnych” i że sprawie tej towarzyszyły skrajnie polityczne pobudki działania. By „ułatwić swojej byłej partii politycznej obsadę stanowisk rządowych”<sup>23</sup>.

2. Gdy Sejm VII kadencji dokonał 8 października 2015 r., w oparciu o nową ustawę o TK, która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r., wyboru pięciu sędziów TK, okazało się, że trzech zostało wybranych prawidłowo (R. Hauser, A. Jakubecki, K. Ślęzak), a dwóch nieprawidłowo (na zapas, a więc też dublerów). Notabene A. Duda, który już od 6 sierpnia 2015 r. był prezydentem RP, nie zakwestionował konstytucyjności ustawy o TK, a tylko w taki sposób mógłby uzasadnić odroczenie przyjęcia ślubowania od legalnie wybranych sędziów TK. Prawidłowo wybrani sędziowie powinni być zatem bezwarunkowo zaprzysiężeni przez prezydenta. Jednak prezydent Duda odmówił zaprzysiężenia wszystkich pięciu osób, czym uniemożliwił trzem prawidłowo wybranym sędziom wykonywanie ich obowiązków, naruszając także Konstytucję i ustawę o TK. Sejm VIII kadencji unieważnił uchwałę o wyborze owych pięciu sędziów, po czym dokonał własnego wyboru pięciu innych osób do TK, od których prezydent przyjął niezwłocznie ślubowanie. Trzech z tej piątki zajęć więc miało miejsca trzech osób prawidłowo wybranych przez poprzedni Sejm. Zyskali oni przydomek „sędziów-dublerów”, a ich zaprzysiężenie odbyło się z naruszeniem Konstytucji. Brak ich prawa do orzekania w składach TK potwierdził swoimi orzeczeniami Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>24</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że człowiek z wyższym wykształceniem prawniczym, a nawet posiadający stopień doktora prestiżowego polskiego uniwersytetu (prawnik świetnie wykształcony, jak mówił o nim jego promotor), nie mógł nie zdawać sobie sprawy z dalekosiężnych prawnych skutków swoich decyzji urzędowych. Nieuchronnie nasuwa się na myśl przypuszczenie, że działanie to pozostawało w koincydencji do przyjętego w PiS założenia powolnej – dokonywanej *de facto* i bez formalnej zmiany konstytucji – zmiany ustroju państwa. Prezydent RP A. Duda swoimi zaniechaniami albo działaniami włączył się aktywnie w proces destruowania ustroju państwa, w następstwie czego państwo zostało pozbawione istotnych instytucji kontrolnych i mechanizmów bezpieczeństwa, w tym

<sup>23</sup> Por. *ibidem*.

<sup>24</sup> Por. wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18), z którego wynika, że członek składu orzekającego TK w tej sprawie został wybrany do TK z oczywistym naruszeniem prawa – wniosek RPO do TK w sprawie K 7/21 (VII.510.112.2021.CW).

Trybunału Konstytucyjnego. Bez udziału Prezydenta PiS nie byłby w stanie przejąć i realnie zniszczyć Trybunału.

Posiadając stosowne konstytucyjne kompetencje, prezydent świadomie zaniechał realizacji roli strażnika Konstytucji, czyli poniechał „czuwania nad przestrzeganiem konstytucji”, godząc się na pasywne (przez zaniechanie) naruszenie – nieprzyjęcie ślubowania prawidłowo wybranych trzech sędziów, a następnie na aktywne, sprzeczne z Konstytucją działanie, przez przyjęcie ślubowania od osób wybranych do TK nadmiarowo, tym razem przez PiS.

3. Prezydent Duda poparł, emocjonalnie i z determinacją godną z pewnością lepszej sprawy, uchwalenie tzw. *lex Tusk* (w intencji PiS ustawa miała wyeliminować z życia politycznego D. Tuska) – ustawy jawnie niekonstytucyjnej i antydemokratycznej, zwanej też skrótowo ustawą ds. badania rosyjskich wpływów w Polsce w latach 2007–2022. Prezydent nie tylko ją poparł, uzasadniając konieczność uchwalenia tego aktu, co nastąpiło 28 maja 2023 r., ale i niezwłocznie podpisał, zapewniając jej natychmiastowe wejście w życie (z dniem 31 maja 2023 r.), chociaż równolegle odesłał ustawę do zdominowanego przez PiS, a teraz jeszcze dodatkowo podzielonego personalnie, TK do zbadania jej konstytucyjności w trybie następczym, czyli tak naprawdę z odesłaniem jej zbadania *ad Kalendas Graecas*. Ustawie sprzeciwił się Senat RP, a jej krytyka była dodatkowo tak miażdżąca i powszechna<sup>25</sup>, że sam A. Duda pod wpływem niezwykle krytycznej krajowej i międzynarodowej opinii publicznej już 2 czerwca 2023 r. wystąpił z obszerną propozycją nowelizacji, w wersji nieco złagodzonej, ale wciąż niekonstytucyjnej.

W demokratycznej opinii publicznej – a jej uosobieniem jest prof. Ewa Łętowska, wielki autorytet prawny i moralny w naszym kraju – panuje dość zgodny osąd, że „Lex Tusk stanowi koniec etapu demokracji w dotychczasowej jej postaci w Polsce. Ustawa sprzyjać będzie dalszej brutalizacji i zakłamaniu teatrum wyborczego, i tak już u nas dalekiego od rzetelności”. Profesor proszona o skomentowanie ustawy dodała, że jest to „akt wymykający się ocenom prawnoznawcy. Na pewno jest w sposób ewidentny niekonstytucyjny, nie ukrywano od początku intencji, dla których akt ten jest tworzony. Cała warstwa prawna jest tu tylko etykietą – fałszywie legitymizującą coś, co się konstytucyjnie i zgodnie z zasadami wiedzy prawnoznawczej ulegitymizować nie da”.

## Konkluzja

„Dobra zmiana” stała się początkowo nawet chwytliwym hasłem kampanii prezydenckiej A. Dudy właśnie w 2015 r., gdy stanął on w szranki wyborcze

---

<sup>25</sup> 53% badanych Polaków była przeciwna speckomisji – badania ankietowe United Surveys dla DGP i RFM FM.

z walczącym o reelekcję B. Komorowski i wygrał. Dzisiaj określenie to w kontekście działań PiS destrukcyjnych państwo ma jednoznacznie ironiczny wymiar. Szybko okazało się, że przewodnią ideą „dobrej zmiany” ma być proces „wygaszania państwa prawa”<sup>26</sup> i dążenia do zmiany jego ustroju, co potwierdził sam prezes PiS J. Kaczyński niedawno, w Janowie Lubelskim w kwietniu 2023 r., a zaraz potem w Kopczanach na Podlasiu 27 maja 2023 r. Tak jest rzeczywiście. PiS dokonał (a proces ten trwa) zmiany ustroju państwa w trybie niekonstytucyjnym, a urząd prezydencki te niekonstytucyjne zachowania wspierał/wspiera i czynnie realizował/realizuje. Jego piastun nie sprostął swoimi działaniami pokładanym w nim nadziejom i wielokrotnie sprzeniewierzył się swojej przysiędze. Te działania prezydenckie nie stanowią jedynie różnic w szczegółach, co do których można się różnić, a wyznaczony dalekosiężny cel jest ten sam! Nie, tak nie jest! W istocie mamy do czynienia z różnicami o fundamentalnym charakterze w kwestiach kluczowych co do wizji państwa, co do jego pryncypialnych strategii na wszelkich polach i co do jego gruntownej przyszłości. Prezydentura A. Dudy jest prezydenturą destrukcyjną i bezrefleksyjną. Model „dobrej zmiany” przyjętej do realizacji nieuchronnie prowadzi jej piastuna przed Trybunał Stanu.

## Bibliografia

- Balicki R., *Prawne grzechy Andrzeja Dudy. O prezydenckiej przysiędze i łamaniu konstytucji*, <https://oko.press/prawne-grzechy-andrzeja-dudy> [dostęp: 3.03.2024]
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10.
- Grochal R., *Ostatnia misja Dudy*, „Newsweek” 2023, nr 35.
- Janicki M., *Nowy start starej kampanii*, „Polityka” 2023, nr 34.
- Kałużnik R., wywiad z 14.10.2020 r. z prof. E. Łętowską i prof. J. Zajadło pt. *O wygaszaniu państwa prawa*, [w:] *O wygaszaniu państwa prawa*, Warszawa 2020.

---

<sup>26</sup> Por. wywiad z 14.10.2020 r. z ww. osobami pt. *O wygaszaniu państwa prawa* w rozmowie z Rafałem Kałużnikiem zawarty w ich książce o identycznym tytule wydanej w Warszawie 2020 r., w Wydawnictwie Arche S.C. Biblioteka Palestry, nakładem Naczelnej Rady Adwokackiej.

- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Piotrowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”, „Państwo i Prawo”* 2022, nr 10.
- Piotrowski R., opinia prawna pt. *Sam status „najwyższego przedstawiciela RP” nie przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/26282> [dostęp: 3.03.2024].
- Piotrowski R., *Prezydent nie jest władcą absolutnym, podlega prawu, a władza sądownicza może oceniać legalność jego działań*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/1377> [dostęp: 3.02.2024].
- Uchwała Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z 31 maja 2017 r. w sprawie o sygn. I KZP4/17.
- Wawrzyniak J., *Systemowa deprecjacja praworządności*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9.
- Wyrzykowski M., *Wrogie przejęcie porządku konstytucyjnego*, [w:] M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
- Postanowienie TK w sporze kompetencyjnym, sygn. Kpt2/08 z 20 maja 2009 r. ([ipo.trybunal.gov.pl](http://ipo.trybunal.gov.pl)).
- Wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18); i wniosek RPO do TK w sprawie K 7/21 (VII.510.112.2021.CW), <https://tvn24p>polska>jaroslaw-kaczynski-w-2015-r-rozpoznala-sie-zmiana-ustroju-Polski>.

## Souhrn

„Dobrá změna” byl původně slogan společnosti A. Duda, když v roce 2015 spolu s B. Komorowským soupeřili o prezidentské křeslo. Brzy se ukázalo, že vůdčí myšlenkou "dobré změny" měl být proces „hašení právního státu” a snaha o změnu jeho systému. A skutečně, prezident PiS J. Kaczyński v dubnu 2023 v Janówě Lubelském a později 27. května 2023 v Kopčanech na Podlasi tyto záměry potvrdil. PiS v podstatě změnila státní zřízení protiústavním způsobem a prezidentská kancelář toto protiústavní jednání podporovala a aktivně realizovala. Jeho náboj nesplnil naděje do něj vkládané. Tyto prezidentské kroky nebyly jen rozdíly v detailech, o nichž se lze vždy rozcházet. Jednání prezidenta Polské republiky znamenalo budování zásadních rozdílů ve vizích státu, pokud jde o jeho principiální otázky strategie ve všech oblastech a pokud jde o jeho globální budoucnost. Prezidentství A. Dudy se stalo destruktivním a nereflektovaným prezidentstvím. Typ „dobré změny” přijatý k realizaci zřejmě nevyhnutelně vede k tomu, že se její náboj dostane před Státní tribunál.

**Klíčová slova:** dobrá změna, praxe předsednictví A. Duda, destruktivní předsednictví, Státní tribunál.

## **From the idea of „good change” to the State Tribunal? Some reflections on the practice of the presidency in Poland after 2015**

### **Abstract**

„Good change” was initially the slogan of Andrzej Duda’s presidential campaign when he competed with Bronisław Komorowski for the presidential seat in 2015. It soon became apparent that the guiding idea of “good change” was to be the process of „extinguishing the rule of law” and seeking to change its system. And indeed, PiS president J. Kaczyński in Janów Lubelski in April 2023, and later in Kopczany in Podlasie on 27 May 2023, confirmed these intentions. Indeed, PiS made a change to the state system in an unconstitutional manner, and the presidential office supported and actively implemented these unconstitutional behaviours. Its hub has not lived up to the hopes placed in it. These presidential actions were not just differences in detail about which one can always differ. The actions of the President of the Republic of Poland meant the building of fundamental differences in visions of the state, as to its principled matters of strategy in all fields and as to its global future. A. Duda’s presidency became a destructive and unreflective presidency. The type of „good change” adopted for implementation seems to lead inevitably to its hubby being brought before the State Tribunal.

**Keywords:** good change, practice of the presidency of A. Duda, destructive presidency, State Tribunal.