

Instytut Sobieskiego podsumowuje osiem seminariów konstytucyjnych, w trakcie których od listopada 2025 r. do czerwca 2026 r. eksperci szukali odpowiedzi na pytanie, jakiego państwa potrzebują Polacy – i czy obecna ustawa zasadnicza pozwala im to państwo zbudować.

Geneza i formuła seminarium

Cykl seminariów konstytucyjnych pt. *„Jakiego państwa potrzebują Polacy?”* powstał jako odpowiedź na coraz głośniejsze – formułowane przez przedstawicieli różnych stron politycznego sporu i potwierdzane opiniami części doktryny – apele o „reset ustrojowy”, a także na zapowiedź Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podjęcia prac nad projektem nowej ustawy zasadniczej. Instytut Sobieskiego, pracując w myśl hasła *„Tworzymy idee dla Polski”*, uznał, że w tej dyskusji powinien zabrać głos poprzez uporządkowaną, rzetelną analizę obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz możliwych kierunków jej zmiany.

Spotkania odbywały się raz w miesiącu w siedzibie Instytutu, miały charakter zamknięty, trwały ok. 90 minut i toczyły się bez transmisji, nagrań oraz sporządzania szczegółowych protokołów – po to, by jego Uczestnicy mogli swobodnie zadawać pytania, zmieniać zdanie i spierać się bez presji bieżącej polityki. Dyskusję poprzedzała lektura kilku rekomendowanych tekstów, a następnie wprowadzenie do tematu, niekiedy w formie krótkiej debaty różnych perspektyw. Koordynatorem i moderatorem cyklu był prof. UW dr hab. Krzysztof Koźmiński, radca prawny i ekspert Instytutu.

W seminariach uczestniczyli konstytucjoniści i przedstawiciele nauk prawnych z czołowych polskich uniwersytetów oraz Polskiej Akademii Nauk, adwokaci i radcowie prawni, praktycy administracji publicznej, a także goście specjaliści – politycy, którzy w przeszłości pełnili funkcje w organach władzy publicznej. Zaproszenie miało charakter pluralistyczny: przy jednym stole zasiedli zarówno zwolennicy zachowania obecnego modelu, jak i zwolennicy jego punktowej nowelizacji czy przyjęcia zupełnie nowej konstytucji.

W trakcie cyklu Prezydent RP powołał Radę Nowej Konstytucji, a do jej grona zostali powołani niektórzy Uczestnicy seminarium. Niniejszy tekst nie jest jednak stanowiskiem Rady ani zbiorem rozstrzygnięć – to relacja z dyskusji i próba zebrania wniosków oraz wskazania kwestii, w których utrzymały się rozbieżności.

Konstytucja jako rama państwa, a nie pole bitwy

Punktem wyjścia było pytanie, czy obowiązująca konstytucja kreuje model państwa sprawnego, zdolnego skutecznie realizować zadania wyznaczone przez ustrojodawcę i prowadzić spójną politykę zagraniczną oraz wewnętrzną w warunkach współczesnych wyzwań. Już na pierwszym spotkaniu padły pytania, do których uczestnicy wracali przez cały cykl: czy Polska znajduje się dziś w „momencie konstytucyjnym”, czy w obliczu ostrego konfliktu politycznego w ogóle możliwa jest skuteczna zmiana ustawy zasadniczej, i czy – przeciwnie – nie ulegamy zjawisku „totemizacji” konstytucji, traktowanej jak nienaruszalna relikwia.

W odróżnieniu od wielu projektów nowelizacji zgłaszanych w ostatnich latach, skupionych na wybranych (partykularnych) zagadnieniach, seminarium przyjęło podejście kompleksowe. Punktem odniesienia była wewnętrzna systematyka konstytucji: od aksjologii ustrojowej i modelu gospodarczego, przez system źródeł prawa, kształt władzy ustawodawczej i procedury wyborcze, relacje wewnątrz egzekutywy oraz model władzy sądowniczej z sądownictwem konstytucyjnym, po finanse publiczne, stany nadzwyczajne i tryb zmiany samej konstytucji. W toku ośmiu spotkań omówiono większość tych zagadnień, sięgając przy tym do doświadczeń historycznych, wniosków płynących z badań komparatystycznych (prawno-porównawczych), a nawet ustaleń politologicznych, socjologicznych i badań ekonomicznych.

Tłem rozmów były realia, w jakich dziś działa państwo: ostry spór polityczny dzielący społeczeństwo, kryzys sądownictwa powszechnego i konstytucyjnego, narastające problemy finansów publicznych, problemy demograficzne, tendencje centralizacyjne w Unii Europejskiej i aktywistyczne orzecznictwo TSUE, nadregulacja dławiąca gospodarkę, generalne zjawisko inflacji prawa, a także szanse i zagrożenia związane z postępem technologicznym i migracją. W dyskusji powracała ocena, że bezpowrotnie minął czas, w którym ograniczanie się do bieżącego administrowania i dryf strategiczny nie pociągały za sobą negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa obywateli i rozwoju gospodarczego.

Świadomie unikano przy tym sprowadzania debaty do zagadnień symbolicznych czy wyłącznie światopoglądowych, takich jak brzmienie preambuły czy normatywny kształt instytucji małżeństwa lub własności, a także do pozornie prostych recept w rodzaju konstytucyjnego „resetu” sprowadzonego do wymiany składu Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego czy Krajowej Rady Sądownictwa. Punktem ciężkości pozostawała sprawność ustroju oraz związek kompetencji z

odpowiedzialnością. Nie oznacza to zgody w każdej kwestii: jeszcze w pierwszych miesiącach cyklu spierano się nawet o to, czy konstytucję z 1997 r. można w ogóle nazwać „kompromisem”, skoro w latach dziewięćdziesiątych część społeczeństwa pozostawała poza głównym nurtem debaty publicznej, i czy jej aksjologiczna niespójność jest słabością, czy – przeciwnie – jedną z jej sił.

Zidentyfikowane mankamenty

Po krytycznej analizie tekstu konstytucji, skonfrontowaniu intencji z prac legislacyjnych z późniejszą praktyką ustrojową oraz uwzględnieniu orzecznictwa, doświadczeń zagranicznych i literatury, Uczestnicy seminarium wskazali kilka obszarów, w których obecne rozwiązania budzą największe wątpliwości. Nie wszystkie zostały uznane za wady przez ogół Dyskutantów – podkreślano wręcz, że część z nich bywa przez jednych oceniana jako słabość, a przez innych jako zaleta.

Dwugłowa egzekutywa

Najczęściej wskazywano napięcia w ramach władzy wykonawczej. Ustrojodawca stworzył model zbliżony do parlamentarno-gabinetowego z ograniczoną rolą głowy państwa, ale jednocześnie powierzył Prezydentowi, wybieranemu w wyborach powszechnych, status najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej, gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa – nie przypisując mu w tych obszarach licznych konkretnych kompetencji. Dopóki ośrodek prezydencki i rządowy pozostają w rękach jednej siły politycznej, problem pozostaje w cieniu; gdy nadchodzi kohabitacja, konflikt wybucha cyklicznie. Zdaniem części Uczestników nie jest to „wypadek przy pracy”, lecz wada strukturalna konstrukcji, która szkodzi przede wszystkim polityce zagranicznej, obronności i bezpieczeństwu. Zwracano też uwagę na analogie do Konstytucji marcowej i francuskiej Trzeciej Republiki, a także na to, że odpowiedzialność bez kompetencji jest w ustroju równie dysfunkcyjna, jak kompetencje bez odpowiedzialności.

Mnożenie „bezpieczników ustrojowych”

Drugi obszar wiąże się z pytaniem, czy przyjęty w polskiej konstytucji sposób realizacji zasady podziału i równowagi władz nie prowadzi do nadmiernego mnożenia mechanizmów blokujących decyzje. Rozbudowana siatka organów i wzajemnych hamulców bywa źródłem przewlekłych procedur i ryzyka pata decyzyjnego, a w praktyce zachęca do omijania oficjalnych ścieżek zamiast do

poszukiwania konsensusu. Skutkiem bywa obchodzenie instytucji i procedur, a w skrajnych przypadkach ich instrumentalizacja, przy równoczesnej praktycznej nieskuteczności instytucji egzekwujących odpowiedzialność konstytucyjną, z Trybunałem Stanu na czele.

Niedomknięty system źródeł prawa i inflacja prawa

Formalnie zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w praktyce się „nie domyka” – za sprawą multicentryczności porządku prawnego (prawo krajowe, unijne i międzynarodowe), rosnącej roli aktów *quasi*-normatywnych i prawotwórczej wykładni. Jednocześnie procedury ustawodawcze nie tylko nie ograniczają, ale wręcz zdają się sprzyjać inflacji prawa. Uczestnicy podkreślali przy tym wartość zamkniętego modelu źródeł jako gwarancji pewności i przewidywalności prawa, a równocześnie wskazywali na jego rozmycie w warunkach współczesnej rzeczywistości prawnej.

Przerost materii konstytucyjnej i eklektyczna aksjologia

Zdaniem części uczestników Konstytucja ujmuje prawa i wolności niewspółmiernie szeroko w stosunku do obowiązków obywatelskich, a zarazem reguluje szczegółowo, niekiedy kazuistycznie, obszary życia społeczno-gospodarczego, co krępuje ustawodawcę i „betonuje” zastany kształt stosunków społecznych. Obok tego pojawia się pytanie o realne możliwości i koszty realizacji szeroko zakrojonych gwarancji (np. prawa do sądu, dwuinstancyjności postępowania, ochrony zdrowia, nauki). W tendencję przeregulowania wpisuje się też wybiórcze umiejscowienie w konstytucji niektórych organów (np. Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa) przy pominięciu innych, nie mniej ważnych, takich jak prokuratura. Wskazywano również na eklektyzm preambuły i kompromisowe „sformułowania dylatoryjne”, które przenoszą spory aksjologiczne na poziom stosowania prawa i poszerzają władzę dyskrecyjną organów interpretujących konstytucję.

Konstytucja a prawo Unii Europejskiej

Relacja konstytucji do prawa ponadnarodowego powracała w trakcie kilku seminariów. Choć przepis art. 9 wyraża zasadę otwartości na prawo międzynarodowe (deklarują przestrzeganie przez Rzeczpospolitą wiążącego prawa międzynarodowego), ale praktyka polityczna i orzecznicza ujawnia realne napięcia: spory kompetencyjne między TSUE a sądami konstytucyjnymi, rosnącą rolę Komisji

Europejskiej (m.in. przez warunkowość funduszy i regulacje cyfrowe) oraz brak jednoznacznych narzędzi rozstrzygania konfliktów między porządkami prawnymi. Zwracano uwagę, że nie jest to problem wyłącznie polski, i że spory o pierwszeństwo prawa mają wymiar nie tylko prawny, ale i polityczny.

Parlament, sądownictwo i finanse publiczne

W obszarze władzy ustawodawczej dyskutowano o wpływie ordynacji wyborczej na jakość reprezentacji, relacjach między partiami a kandydatami oraz skuteczności instrumentów kontroli parlamentarnej, w tym komisji śledczych. W obszarze sądownictwa pojawiły się problemy dotyczące statusu sędziego, obsady Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa, a także miejsca prokuratury w ustroju. Przy finansach publicznych oceniano art. 216 ust. 5 jako ważną „kotwicę” stabilności, ale zwracano też uwagę na ograniczenia obecnego modelu: sprawę przejrzystości, mechanizmów odpowiedzialności za przekroczenie progów oraz napięcie między stabilnością instytucjonalną a elastycznością reagowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych.

Siła i skuteczność Demokracji

Na części spotkań dyskutowano znaczenie zaangażowania obywatelskiego w procesy demokratyczne na poziomie samorządu oraz parlamentu. Zwrócono uwagę, że w wielu krajach, zwłaszcza anglosaskich, stosowane są odmienne mechanizmy wyłaniania reprezentantów. W Polsce kandydaci do rady gminy i do Sejmu są zgłaszani przez komitety wyborcze: w wyborach do Sejmu oraz do rad w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców na listach kandydatów, a w mniejszych gminach, w okręgach jednomandatowych, jako pojedynczy kandydaci. W wyborach do Sejmu komitety są najczęściej partyjne lub koalicyjne. Możliwe jest jednak również kandydowanie z list komitetów wyborczych wyborców, bez zgody partii. W wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii zgłoszenie niezależnej kandydatury jest stosunkowo proste. Kandydowanie niezależne jest możliwe także w USA, choć wymagania zależą od stanu i wybieranego urzędu. Rozwiązania te mogą ułatwiać obywatelom ubieganie się o mandat. Brytyjski poseł reprezentuje mieszkańców swojego okręgu, uwzględniając także interes całego kraju. W Polsce, zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji, posłowie są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców, co nie wyklucza reprezentowania spraw mieszkańców ich okręgów.

Kierunki, które warto poddać dalszej debacie

Choć nie zawsze udało się wypracować jedną spójną koncepcję, w toku pluralistycznej dyskusji sformułowano kierunki zmian i przykładowe recepty, które zasługują na dalszą analizę. Poniżej przedstawiamy je jako propozycje do dalszej debaty, w części wzajemnie alternatywne, a nie uzgodnione rozstrzygnięcia.

Relacje wewnątrz władzy wykonawczej

Najczęściej powracała myśl o nowym ułożeniu relacji między Prezydentem a Radą Ministrów, które można osiągnąć na kilka sposobów. Pierwszy zakłada precyzyjne opisanie kompetencji głowy państwa w polityce zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa wewnętrznego – np. przez poszerzenie wpływu na obsadę ministrów odpowiedzialnych za kierowanie stosownymi działami administracji rządowej (tzw. resorty prezydenckie) – w zamian za ograniczenie jego prerogatyw w innych obszarach, w tym ewentualnie prawa weta, które w obecnym kształcie bywa narzędziem paraliżującym rządzenie. W ocenie zwolenników tego rozwiązania wzmocnienie pozycji Prezydenta stanowiłoby konsekwentne powiązanie jego konstytucyjnych zadań z kompetencjami. Drugi kierunek to konsekwentny model parlamentarno-gabinetowy z prezydentem wybieranym np. przez Zgromadzenie Narodowe. Trzeci – przejście do modelu prezydenckiego, na którego zalety (większa odpowiedzialność egzekutywy) oraz wady (ryzyko „prezydenckiego chaosu” przy zmianie ośrodka władzy co kilka lat) wskazywano również w dyskusji. Wielu uczestników uznawało utrzymanie obecnej hybrydy za rozwiązanie najmniej pożądane. Rozważano również rolę Prezydenta jako arbitra w sporach wewnątrz egzekutywy.

Sądownictwo konstytucyjne, sądy i prokuratura

W odniesieniu do kontroli konstytucyjności wskazywano zarówno dalej idący pomysł przeniesienia zadań ustrojowych Trybunału Konstytucyjnego do wyodrębnionej struktury Sądu Najwyższego, jak i wariant ostrożniejszy: głęboko zreformowany Trybunał (lub Sąd Konstytucyjny) z modelem obsady, w którym realny, zrównoważony wpływ na skład mają przedstawiciele trzech władz, kwalifikowaną większością przy wyborze, nieodnawialnymi kadencjami, procedurą na wypadek impasu oraz jawnością. Wyartykułowana została również propozycja mechanizmu parlamentarnej korekty orzeczeń (odrzućcie przez Sejm kwalifikowaną większością w jawnej, uzasadnionej uchwale), mająca zapobiegać zastępowaniu ustrojodawcy przez sąd konstytucyjny. W sądownictwie powszechnym rozważano jednolity status

sędziego połączony ze spłaszczeniem instancyjności, ewentualną likwidację sądów wojskowych przy zachowaniu wyspecjalizowanej prokuratury wojskowej oraz wyraźniejsze ujęcie prokuratury w konstytucji z oddzieleniem funkcji Prokuratora Generalnego od egzekutywy.

Parlament i jakość prawa

Wskazywano możliwość przekształcenia Senatu w silną izbę jakości prawa i kontroli państwa – z dłuższym terminem prac, wysłuchaniami kandydatów na kluczowe urzędy i komisjami, które mogłyby przejąć zadania często mało skutecznych sejmowych komisji śledczych. Zwolennicy istniejącego Senatu podkreślali jego dotychczasową rolę w eliminowaniu błędów legislacyjnych; przeciwnicy przypominali, że nie zawsze reaguje on skutecznie. Jako instrumenty przeciwdziałania inflacji prawa wskazano m.in. ograniczenie poselskiej inicjatywy ustawodawczej, wyższe progi poparcia, pełne wymogi analityczne i sesyjny tryb pracy Sejmu.

Źródła prawa, prawo ponadnarodowe i treść konstytucji

W kontekście systemu źródeł prawa poddano pod rozagę powrót pewnych form tzw. prawodawstwa delegowanego – ściśle limitowanego, opartego na szczegółowym upoważnieniu, ograniczonego w czasie i poddanego kontroli. Wobec prawa Unii Europejskiej wskazywano na dopracowanie w konstytucji treści „tożsamości konstytucyjnej” (w świetle art. 4 ust. 2 TUE), skutków przekazania kompetencji, trybu zatwierdzania zmian traktatowych oraz ról organów państwa w sprawach europejskich; przywoływano przy tym zarówno klauzule konstytucyjne regulujące relacje z prawem międzynarodowym i unijnym w innych państwach (m.in. Holandii i Irlandii), jak i doświadczenia niemieckie. Zdecydowani sceptycy zmian przypominali, że obecna konstytucja pełni też funkcję „tarczy” w sporach z instytucjami unijnymi. W sprawie samej treści konstytucji zgłaszano postulat „odchudzenia” – przeniesienia materii typowo ustawowej poza poziom konstytucyjny, krótkiej preambuły oraz krótkiej listy zasad (np. proporcjonalności, legalizmu, pomocniczości) zamiast rozbudowanych regulacji aksjologicznych.

Finanse publiczne

Przykładowe propozycje obejmowały objęcie limitem zadłużenia całego sektora publicznego, w tym funduszy pozabudżetowych, gwarancji i zobowiązań odroczone, wzmocnienie gwarancji niezależnej oceny polityki fiskalnej (z

uwzględnieniem działającej od 2026 r. Rady Fiskalnej) oraz klauzulę wyjścia na czas wojny lub ciężkiego kryzysu, uruchamianą kwalifikowaną większością, ograniczoną w czasie i połączoną z planem powrotu do reguły.

Spojrzenie teoretyczne: legalizm, decyzja i granice prawa

Poza konkretnymi rozwiązaniami ustrojowymi seminarium pozwoliło też postawić pytania o charakterze ogólniejszym. Pierwsze dotyczy tego, czego właściwie oczekujemy od konstytucji: aksjologicznego manifestu czy proceduralnej ramy dla sprawnego działania państwa. Część uczestników przekonywała, że ograniczenie nadmiernej aksjologii sprzyja szerszej akceptacji społecznej; inni ostrzegali, że rodzi to ryzyko nowych konfliktów interpretacyjnych, zwłaszcza na poziomie sądownictwa konstytucyjnego. Powracał pogląd, że kłopot zaczyna się wtedy, gdy fundament wartości jest wewnętrznie niespójny, a spory, które powinny rozstrzygać się na poziomie politycznym, przenoszą się na etap stosowania prawa.

Drugie pytanie dotyczy tzw. zamkniętego systemu legalności: modelu, w którym władza wykonywana jest wyłącznie przez stosowanie z góry ustalonych, ogólnych norm. Ma on niewątpliwe zalety – przewidywalność, bezstronność i bezpieczeństwo prawne – ale bywa niewystarczający w sytuacjach wyjątkowych, gdy państwo musi szybko i skutecznie podjąć decyzję. Konstytucja, która ma służyć państwu zagrożonemu hybrydowo, cyfrowo lub wojskowo, powinna więc zachować równowagę między gwarancjami legalizmu a zdolnością decyzyjną władzy publicznej. W tym kontekście pojawiały się też obserwacje o zjawisku „jurydyzacji” – poszerzaniu się prawa na kolejne dziedziny życia – oraz o coraz mniej wyraźnej granicy między stanowieniem a stosowaniem prawa, które sprawia, że klasyczny, formalnie zamknięty katalog źródeł prawa przestaje w pełni opisywać rzeczywistość.

Trzecie dotyczy relacji między państwem a porządkiem europejskim. Kategoria „tożsamości konstytucyjnej” może służyć ochronie fundamentalnych założeń ustroju, ale – jak zwracano uwagę – nie powinna prowadzić do podważania zasady lojalnej współpracy z instytucjami unijnymi. Część uczestników skłaniała się do poglądu, że spór o pierwszeństwo prawa nie jest do rozstrzygnięcia na gruncie czysto prawnym, lecz ma wymiar polityczny.

Pytania otwarte i dalsze prace

Choć wśród uczestników – podobnie jak w debacie publicznej i literaturze – ścierały się stanowiska zachowawcze i reformatorskie, opowiadające się odpowiednio za

utrzymaniem obecnego modelu, jego punktową nowelizacją bądź uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej, wyraźnie przeważał pogląd, że konstytucja z 1997 r. powstawała w realiach na tyle odmiennych od współczesnych, iż jej dalsze dostosowywanie wyłącznie za pomocą wykładni napotyka coraz wyraźniejsze granice. Zarazem przestrzegano przed mechanicznym porównywaniem: trwałość konstytucji, na których często się wzorujemy (np. amerykańskiej), wynika z odmiennych tradycji ustrojowych, kultury konstytucyjnej i relatywnej elastyczności pierwotnego tekstu, a nie z samej długości obowiązywania.

Otwarte pozostają zwłaszcza trzy pytania. Po pierwsze, czy reformę prowadzić w drodze całkowitej nowej konstytucji, czy punktowej nowelizacji – i jak zapewnić szeroki konsensus w warunkach głębokiej polaryzacji. Po drugie, jak połączyć wzmocnienie sprawności władzy wykonawczej z jej rozliczalnością i odpornością państwa na zagrożenia strategiczne. Po trzecie, jak ukształtować pozycję Polski wobec prawa i instytucji Unii Europejskiej. Wymagają one dalszych prac, także w obszarach, które dotychczas omawiano jedynie fragmentarycznie, m.in. dotyczących samorządu terytorialnego i pomocniczości, organów kontroli i ochrony prawa, stanów nadzwyczajnych oraz trybu zmiany konstytucji i przepisów przejściowych.

Przeprowadzone debaty prowadzą do jeszcze jednego ogólnego wniosku: dobra konstytucja nie musi być ani pomnikiem, ani polem bitwy – powinna być ramą na tyle ogólną i trwałą, by dawać państwu oparcie, a zarazem na tyle elastyczną, by nadążać za zmiennym światem. Pytanie postawione w tytule seminarium – „jakiego państwa potrzebują Polacy?” – nie doczeka się jednej odpowiedzi, ale właśnie dlatego warto stawiać je wspólnie i ponad bieżącym sporem.

Instytut Sobieskiego traktuje dorobek ośmiu spotkań nie jako zamknięty projekt, lecz jako głos w rozmowie, którą zamierza prowadzić dalej.