

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor
Sebastian Kubas, Marcin Krzemiński, Bogumił Naleziński
Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Tuleja

SERIA AKADEMICKA

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor
Sebastian Kubas, Marcin Krzemiński, Bogumił Naleziński
Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Tuleja

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 9 kwietnia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Wojciech Kiedrowicz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Piotr Czarny – rozdział 7; rozdział 11 pkt 11.1 i 11.2

Aleksandra Dębowska – rozdział 10 pkt 10.1

Monika Florczak-Wątor – rozdział 4

Sebastian Kubas – rozdział 5

Marcin Krzemiński – rozdział 6 pkt 6.1–6.4 (bez 6.4.3), 6.6, 6.7.4, 6.7.5; rozdział 8

Bogumił Naleziński – rozdział 2 pkt 2.1 i 2.3; rozdział 10 pkt 10.3

Agata Niżnik-Mucha – rozdział 6 pkt 6.4.3, 6.5, 6.7.1, 6.7.2, 6.7.3, 6.8;

rozdział 11 pkt 11.3, 11.4; rozdział 12

Maciej Pach – rozdział 10 pkt 10.2

Piotr Tuleja – rozdział 1; rozdział 2 pkt 2.2; rozdział 3, rozdział 9

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-567-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Rozdział 1	
Przedmiot prawa konstytucyjnego	19
Rozdział 2	
Konstytucja i pozostałe źródła prawa	23
2.1. Źródła prawa.....	24
2.1.1. Źródła prawa – pojęcie	24
2.1.2. Źródła prawa a podstawowe zasady ustroju	27
2.1.3. Dychotomiczny podział źródeł prawa.....	29
2.2. Konstytucja jako źródło prawa	32
2.2.1. Ewolucja konstytucjonalizmu.....	32
2.2.2. Rozwój polskiego konstytucjonalizmu	34
2.2.3. Konstytucja z 1997 r.	36
2.2.4. Gwarancje nadrzędności Konstytucji	39
2.2.5. Nadrzędność Konstytucji a prawo Unii Europejskiej.....	40
2.2.6. Zmiana Konstytucji	42
2.3. Pozostałe źródła prawa.....	44
2.3.1. Ustawa	44
2.3.2. Rozporządzenie z mocą ustawy.....	48
2.3.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	48
2.3.4. Prawo Unii Europejskiej.....	53
2.3.5. Rozporządzenia	53
2.3.6. Prawo miejscowe.....	57
2.3.7. Prawo wewnętrzne	60
2.3.8. Kwalifikacja systemu źródeł prawa w RP.....	63
Rozdział 3	
Zasady ustrojowe	65
3.1. Pojęcie zasad konstytucyjnych.....	65
3.2. Zasada dobra wspólnego.....	66
3.3. Zasada zwierzchnictwa Narodu i zasada państwa demokratycznego	66

3.4. Zasada państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.....	70
3.5. Zasada podziału i równowagi władzy.....	73
3.6. Zasada społeczeństwa obywatelskiego.....	78
3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej.....	80

Rozdział 4

Konstytucyjny status jednostki	83
4.1. Kształtowanie się idei ochrony praw człowieka	83
4.2. Prawa człowieka w polskich konstytucjach	88
4.3. Zasady przewodnie konstytucyjnego systemu praw jednostki.....	90
4.3.1. Uwagi wprowadzające	90
4.3.2. Zasada godności	90
4.3.3. Zasada wolności.....	95
4.3.4. Zasada równości i zakaz dyskryminacji	96
4.4. Rozróżnienie praw i wolności.....	102
4.5. Prawa i wolności jednostki w Konstytucji RP	103
4.5.1. Uwagi wprowadzające	103
4.5.2. Prawa osobiste.....	104
A. Prawo do prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji)	104
B. Nietykalkość osobista	105
C. Prawo do sądu	106
D. Prawo do prywatności	110
E. Wolność sumienia i religii.....	113
F. Wolność słowa.....	118
4.5.3. Prawa i wolności polityczne	125
A. Uwagi ogólne.....	125
B. Wolność zgromadzeń.....	126
C. Wolność zrzeszania się	131
D. Prawo dostępu do służby publicznej.....	141
E. Prawo do informacji publicznej.....	141
F. Czynne prawo wyborcze i prawo udziału w referendum	144
G. Prawo petycji	145
4.5.4. Prawa socjalne.....	146
A. Uwagi ogólne.....	146
B. Prawo do własności i innych praw majątkowych	148
C. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	151
D. Prawo do ochrony zdrowia	152
E. Prawo do nauki	153
F. Ochrona rodziny, macierzyństwa i praw dziecka	155
G. Wolność sztuki, nauki i nauczania	156
H. Prawo do ochrony środowiska.....	157
I. Zasady polityki dotyczące potrzeb mieszkaniowych.....	158

4.6. Ograniczenia praw i wolności jednostki.....	159
4.6.1. Warunki ograniczania praw człowieka w czasie normalnego funkcjonowania państwa.....	159
4.6.2. Warunki ograniczania praw człowieka w czasie stanów nadzwyczajnych.....	165
4.7. Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki	167
4.7.1. Prawo do odszkodowania.....	167
4.7.2. Prawo do sądu	168
4.7.3. Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji	169
4.7.4. Skarga konstytucyjna.....	170
4.7.5. Wniosek do RPO	171
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki.....	172

Rozdział 5

Suwerenność i formy jej realizacji w Konstytucji RP	175
5.1. Wybory organów przedstawicielskich – wprowadzenie	177
5.2. Podstawowe pojęcia prawa wyborczego na tle przebiegu wyborów parlamentarnych.....	180
5.3. Źródła polskiego prawa wyborczego.....	186
5.4. Podstawowe zasady prawa wyborczego (przymiotniki wyborcze).....	189
5.4.1. Zasada powszechności wyborów	189
5.4.2. Zasada równości wyborów.....	197
5.4.3. Zasada bezpośredniości wyborów	204
5.4.4. Zasada tajności głosowania.....	207
5.4.5. Zasada określająca ustalanie wyniku wyborów.....	209
A. System większościowy	209
B. System proporcjonalny	211
5.4.6. Zasada wolnych wyborów	217
5.5. Organy wyborcze	219
5.6. Organizacja i przebieg wyborów do Sejmu	220
5.7. Organizacja i przebieg wyborów do Senatu	226
5.8. Organizacja i przebieg wyborów Prezydenta RP.....	226
5.9. Formy demokracji bezpośredniej	228
5.9.1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza.....	228
5.9.2. Referendum	231
A. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	232
B. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje	234
C. Referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP	235
D. Referendum lokalne	236
E. Ustawa o referendum ogólnokrajowym	236

Rozdział 6

Sejm i Senat	241
6.1. Sejm i Senat jako parlament.....	241
6.2. Sejm i Senat jako organy przedstawicielskie	242
6.3. Bikameralizm	243
6.4. Mandat przedstawicielski oraz status posłów i senatorów.....	244
6.4.1. Mandat wolny	245
6.4.2. Ramy czasowe mandatu parlamentarnego	246
6.4.3. Zasada <i>incompatibilitas</i>	247
6.4.4. Ochrona wykonywania mandatu parlamentarnego	251
A. Immunitety i przywileje	251
B. Gwarancje materialne	256
6.4.5. Szczególne uprawnienia posłów i senatorów poza izbą	257
6.4.6. Obowiązki posłów i senatorów	258
6.4.7. Odpowiedzialność regulaminowa	259
6.5. Kadencja i zasady działania Sejmu i Senatu.....	259
6.5.1. Kadencja parlamentu	259
6.5.2. Zasada dyskontynuacji	263
6.5.3. Zasada autonomii organizacyjnej Sejmu i Senatu	265
6.5.4. Zasada permanencji	267
6.5.5. Zasada jawności	268
6.6. Organizacja wewnętrzna.....	269
6.6.1. Organy Sejmu i Senatu.....	269
A. Marszałek.....	269
B. Wicemarszałkowie	270
C. Prezydium.....	271
D. Konwent seniorów	271
E. Komisje.....	271
F. Kluby, koła i zespoły parlamentarne	272
6.7. Funkcje parlamentu.....	272
6.7.1. Funkcja ustawodawcza	272
A. Przygotowanie projektu ustawy i wykonanie inicjatywy ustawodawczej.....	274
B. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie.....	276
C. Postępowanie w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm	281
D. Postępowanie w Sejmie w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu albo decyzji o odrzuceniu ustawy	282
E. Podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia	283
F. Postępowanie w Sejmie w sprawie wniosku Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy.....	284

G. Sejm a postępowanie w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy	284
H. Szczególne postacie postępowania ustawodawczego	285
6.7.2. Funkcja ustrojodawcza	289
6.7.3. Funkcja kreacyjna	291
6.7.4. Funkcja kontrolna	292
6.7.5. Funkcja współuczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa... ..	296
6.8. Zgromadzenie Narodowe.....	297

Rozdział 7

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	301
7.1. Konstytucyjna koncepcja urzędu Prezydenta.....	301
7.2. Funkcje Prezydenta w porządku ustrojowym	303
7.3. Konstytucyjne zadania Prezydenta i ich znaczenie prawne	305
7.4. Status prawnoustrojowy Prezydenta RP	307
7.5. Objęcie urzędu, przerwy w jego sprawowaniu, kadencja i jej zakończenie.....	309
7.6. Zastępstwo Prezydenta.....	312
7.7. Kompetencje Prezydenta i ich podziały (typologie).....	313
7.7.1. Klasyfikacje kompetencji Prezydenta.....	313
7.7.2. Kompetencje w sferze zmiany Konstytucji i demokracji bezpośredniej	314
7.7.3. Kompetencje Prezydenta wobec organów władzy ustawodawczej ...	315
7.7.4. Kompetencje Prezydenta związane z władzą wykonawczą.....	317
A. Uprawnienia organizacyjno-kreacyjne	317
B. Uprawnienia inicjatywne	318
C. Rola Prezydenta w sferze polityki zagranicznej	318
D. Sfera zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi.....	322
E. Uprawnienia prawodawcze	323
7.7.5. Kompetencje Prezydenta odnoszące się do władzy sądowniczej	324
7.7.6. Kompetencje wobec organów kontroli państwowej, ochrony prawa i NBP	326
7.7.7. „Klasyczne” kompetencje głowy państwa	326
7.8. Prawne formy realizacji kompetencji Prezydenta	326
7.9. Zasada kontrasygnaty – znaczenie ustrojowe i zakres	327
7.10. Instytucje pomocnicze Prezydenta.....	328
7.10.1. Kancelaria Prezydenta	329
7.10.2. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	330
7.11. Odpowiedzialność Prezydenta	330
7.12. Status prawny byłego Prezydenta	332

Rozdział 8

Rada Ministrów	335
8.1. Rada Ministrów a rząd.....	335
8.2. Rada Ministrów jako polityczny organ władzy wykonawczej.....	336
8.3. Powoływanie Rady Ministrów.....	337
8.3.1. Założenia ogólne.....	337
8.3.2. Procedura zasadnicza.....	339
A. Etap prezydencki.....	339
B. Etap sejmowy.....	342
8.3.3. Pierwsza procedura rezerwowa.....	344
A. Etap sejmowy.....	344
B. Etap prezydencki.....	345
8.3.4. Druga procedura rezerwowa.....	346
A. Etap prezydencki.....	346
B. Etap sejmowy.....	347
8.4. Dymisja.....	347
8.4.1. Pierwsze posiedzenie Sejmu nowej kadencji.....	348
8.4.2. Nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów...	349
8.4.3. Wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności.....	349
8.4.4. Rezygnacja Prezesa Rady Ministrów.....	350
8.5. Zmiany w składzie Rady Ministrów.....	350
8.6. Członkowie Rady Ministrów.....	351
8.6.1. Prezes Rady Ministrów.....	352
8.6.2. Wiceprezesa Rady Ministrów.....	355
8.6.3. Ministrowie.....	355
A. Ministrowie „resortowi”.....	356
B. Ministrowie „bez teki”.....	356
C. Przewodniczący komitetów.....	357
8.7. Organy wewnętrzne, doradcze i pomocnicze rządu.....	357
8.8. Kompetencje Rady Ministrów.....	358
8.9. Funkcjonowanie Rady Ministrów.....	360
8.10. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków.....	362
8.10.1. Odpowiedzialność polityczna.....	362
A. Wotum zaufania.....	363
B. Wotum nieufności.....	363
C. Absolutorium.....	366
8.10.2. Odpowiedzialność prawna.....	367

Rozdział 9

Samorząd terytorialny	369
9.1. Geneza i istota samorządu terytorialnego.....	369
9.2. Konstytucyjne podstawy działania samorządu terytorialnego.....	370
9.3. Struktura i ustrój samorządu terytorialnego.....	372

Rozdział 10

Sądy i trybunały	375
10.1. Sądy	376
10.1.1. Specyfika pozycji ustrojowej trzeciej władzy	376
10.1.2. Pojęcie sądu. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości	379
10.1.3. Zasada niezależności sądów – niezależność organizacyjna, funkcjonalna i personalna	381
10.1.4. Zasada niezawisłości sędziów i jej gwarancje	384
A. Powoływanie sędziów – rola KRS i Prezydenta	385
B. Stabilizacja urzędu sędziego	389
C. Odpowiedzialność sędziów i gwarancje materialne	391
D. Podległość sędziów Konstytucji i ustawom – konsekwencje ustrojowe w zakresie kontroli prawa	393
10.1.5. Konstytucyjna struktura systemu sądów w RP	394
A. Sądy powszechne	395
B. Sądy administracyjne	395
C. Sądy wojskowe	396
D. Sąd Najwyższy	396
10.1.6. Zasada udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości	399
10.2. Trybunał Konstytucyjny	402
10.2.1. Dwa główne modele sądownictwa konstytucyjnego: amerykański i kelsenowski	402
10.2.2. Geneza i rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Polsce	404
10.2.3. Pozycja ustrojowa TK w Polsce pod rządami Konstytucji z 1997 r. na tle zasady podziału władzy	406
10.2.4. Status prawny sędziego TK	407
10.2.5. Organizacja wewnętrzna TK	410
10.2.6. Kompetencje TK	412
A. Orzekanie w sprawach legalności (w tym konstytucyjności) aktów normatywnych	412
B. Orzekanie w sprawach konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych	429
C. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa	431
D. Orzekanie w sprawach stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP	431
E. Sygnalizacja	433
10.2.7. Kryzys lat 2015–2016 oraz upadek Trybunału Konstytucyjnego w Polsce po 19.12.2016 r.	433
10.3. Trybunał Stanu	438
10.3.1. Odpowiedzialność konstytucyjna – przesłanki i pojęcie	438
10.3.2. Trybunał Stanu – pozycja ustrojowa	445

10.3.3. Wybór Trybunału Stanu	447
10.3.4. Status członków Trybunału Stanu	449
10.3.5. Funkcje Trybunału Stanu – odpowiedzialność konstytucyjna.....	451
10.3.6. Aspekt praktyczny.....	465

Rozdział 11

Organy kontroli państwowej, ochrony prawa i bank centralny.....	467
11.1. Najwyższa Izba Kontroli	468
11.1.1. Wstęp.....	468
11.1.2. Pozycja ustrojowa NIK	469
11.1.3. Organizacja NIK.....	470
11.1.4. Zakres i kryteria kontroli.....	472
11.1.5. Zasady i tryb postępowania kontrolnego	473
11.2. Rzecznik Praw Obywatelskich	474
11.2.1. Uwagi wstępne	474
11.2.2. Ogólna charakterystyka	475
11.2.3. Powoływanie, kadencja, odwoływanie	478
11.2.4. Postępowanie przed urzędem RPO	480
11.2.5. Kompetencje Rzecznika w razie stwierdzenia naruszenia praw lub wolności	481
11.3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	483
11.3.1. Geneza i zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	483
11.3.2. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	484
11.3.3. Skład, organizacja i status członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	485
11.3.4. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	487
11.3.5. Kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	487
A. Kompetencje prawotwórcze	488
B. Kompetencje koncesyjne	488
C. Kompetencje kontrolne	488
11.3.6. Odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej członków.....	490
11.4. Narodowy Bank Polski.....	490
11.4.1. Pozycja ustrojowa i zadania Narodowego Banku Polskiego.....	490
11.4.2. Organizacja i zasady funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego.....	492

Rozdział 12

Stany nadzwyczajne.....	495
12.1. Istota instytucji.....	495
12.2. Konstytucyjne zasady dotyczące stanów nadzwyczajnych.....	499
12.3. Stan wojenny.....	503

12.4. Stan wyjątkowy	507
12.5. Stan klęski żywiołowej	509
12.6. Ingerencje w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych.....	511
Skorowidz	515
O Autorach	529

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408)
KNZ	– Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (tekst pierw.: Dz.U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
nowela grudniowa	– ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.)
nowela kwietniowa	– ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)

p.u.s.p.	–	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)
pr. pras.	–	ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
regulamin pracy RM	–	uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348)
regulamin Sejmu	–	uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
regulamin Senatu	–	uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.a.r.	–	ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.f.p.	–	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.o.t.p.TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.p.p.	–	ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.r.t.	–	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
u.s.k.ś.	–	ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.s.k.ż.	–	ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
u.s.woj.	–	ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091)
u.s.wyj.	–	ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
u.w.i.u.o.	–	ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
u.w.m.p.s.	–	ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.)
ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r.	–	ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.)
ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r.	–	ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
ustawa kooperacyjna	–	ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395 ze zm.)

ustawa o KRS	–	ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.)
ustawa o NBP	–	ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
ustawa o NIK	–	ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o RM	–	ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
ustawa o RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
ustawa o SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
ustawa o TS	–	ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762 ze zm.)
ustawa o statusie sędziów TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)

Czasopisma i publikatory

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
HUDOC	–	baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
KRS	–	Krajowa Rada Sądownictwa
LEX	–	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
OSNC	–	Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy

Organy i instytucje

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	–	Krajowa Rada Sądownictwa
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PKW	–	Państwowa Komisja Wyborcza
RBN	–	Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RM	–	Rada Ministrów
RMN	–	Rada Mediów Narodowych
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
RPP	–	Rada Polityki Pieniężnej
TK	–	Trybunał Konstytucyjny

TS	– Trybunał Stanu
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Rozdział 1

PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

(Piotr Tuleja)

1
Przedmiot prawa konstytucyjnego wyznaczony jest w dużej mierze sposobem definiowania konstytucji oraz jej cechami. Co najmniej od połowy XVIII w. nowożytnie konstytucje formułują podstawowe zasady ustroju, zasady sprawowania władzy publicznej oraz określają źródła tej władzy. Akty konstytucyjne wyrażają też podstawowe prawa człowieka. Prawo, którego przedmiotem były powyższe zasady, określano najczęściej mianem prawa politycznego. Posługujący się tym terminem nawiązywali do poglądów Jeana-Jacques'a Rousseau, który swemu dziełu *Umowa społeczna* nadał podtytuł *Zasady prawa politycznego*. **Prawo polityczne** koncentrowało się na procesach politycznych oraz rządzących nimi zasadach, które były w części nieskodyfikowane, w części miały charakter postulatów lub zasad programowych. Stanowiły zalecenia kierunkowe dla naczelných organów państwa. Konstytucje z czasem zaczęły kodyfikować te zasady i nadawać im charakter wiążących norm prawnych. Przedmiotem prawa politycznego były kompetencje naczelných organów państwa wyznaczające ramy rządzenia państwem. Przepisy prawa, które nie miały politycznego charakteru w powyższym rozumieniu, nawet gdy odnosiły się do naczelných organów państwa, były z reguły zaliczane do prawa administracyjnego. Jak pisał Wacław Komarnicki, zadaniem polskiego prawa politycznego jest refleksja nad istniejącym ustrojem politycznym. Przedstawienie prawnych instytucji państwa polskiego, zasad ich organizacji i funkcjonowania oraz granic ich działalności (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008 (reprint), s. 1).

2
Prawo polityczne było też określane mianem **prawa państwowego**. Jego przedmiotem było funkcjonowanie państwa, podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Określenie to, charakterystyczne m.in. dla niemieckiej nauki prawa, było powszechnie używane w okresie PRL (A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962).

3
Z czasem rozpowszechniło się określenie **prawo konstytucyjne**. Zmiana określenia wiązała się ze zmianą roli konstytucji w systemie prawa. Istotną częścią składową konstytucji stały się wiążące postanowienia wyrażające prawa człowieka. Konstytucja po-

winna nie tylko określać podstawy funkcjonowania naczelnych organów państwa, lecz także formułować rozbudowane podstawy aksjologiczne całego systemu prawa i wiążący katalog praw człowieka. Z rozwiniętymi katalogami praw człowieka zaczęły korespondować konstytucyjne instytucje gwarantujące ochronę tych praw. Rozszerzająca się materia konstytucyjna wyznacza przedmiot prawa konstytucyjnego. W jego zakresie mieszczą się obecnie: podstawowe zasady całego systemu prawa, w tym zasady ustroju, prawa człowieka i ich gwarancje, konstytucyjne źródła prawa, w tym zasady określające sposób zmiany konstytucji, zasady określające system naczelnych organów państwa w jego horyzontalnym i wertykalnym ujęciu, zasady funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych. Powyższe materie składają się również na przedmiot polskiego prawa konstytucyjnego. Specyfiką polskiej Konstytucji jest rozbudowana regulacja źródeł prawa.

- 4 Tak określony przedmiot stanowi refleksję wielu podręczników prawa konstytucyjnego, będących punktem odniesienia dla naszego podręcznika: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015; *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020; J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl–Rzeszów 2013; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023; R. Balicki i in., *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021; *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- 5 Rozszerzenie przedmiotu prawa konstytucyjnego wiąże się też z tzw. multikonstytucjonalizmem, określanym jako konstytucjonalizm wielopoziomowy. Powstanie złożonych ponadnarodowych systemów prawnych mających własne podstawy ustrojowe rozszerza przedmiot prawa konstytucyjnego i ma znaczenie dla rozumienia zasad stanowiących od dawna przedmiot konstytucyjnych regulacji: suwerenności, demokracji, podziału władzy czy ochrony praw człowieka. Przykładem takiego systemu, tworzącego wraz z prawem krajowym system wielopoziomowy, jest prawo Unii Europejskiej czy prawo Rady Europy.
- 6 Specyfika prawa konstytucyjnego polega na tym, że jego przedmiotem są zasady konstytucyjne determinujące treść całego systemu prawa krajowego oraz określające jego relacje z prawem ponadnarodowym i międzynarodowym. Prawo konstytucyjne wymaga refleksji wielopoziomowej prowadzonej na płaszczyźnie filozofii i teorii prawa, filozofii politycznej, dogmatyki prawa konstytucyjnego oraz poszczególnych gałęzi prawa. Od kilkudziesięciu lat mamy też do czynienia z konstytucjonalizacją poszczególnych gałęzi prawa. Proces ten widoczny jest przede wszystkim w odniesieniu do podstawowych gałęzi prawa: administracyjnego, cywilnego i karnego. Podstawowe zasady tych gałęzi prawa są wyrażone wprost w konstytucji, mają charakter wiążący i są podstawą regulacji

podkonstytucyjnych. Przykładem zasada legalizmu (art. 7), zasada wolności majątkowej (art. 21 i 64) czy zasady odpowiedzialności karnej (art. 42). W konsekwencji refleksje nad Konstytucją RP podejmują zarówno przedstawiciele prawa konstytucyjnego, jak i innych gałęzi prawa.

7
Przedmiot prawa konstytucyjnego można scharakteryzować, wskazując na jego trzy elementy. Odwołuje się ono do pojęć i instytucji kształtujących się od kilku tysięcy lat, takich jak władza publiczna, jej legitymizacja i podział, państwo czy prawa człowieka. Przedmiot prawa konstytucyjnego uległ na przestrzeni ostatnich trzystu lat znacznemu rozszerzeniu i jurydyzacji. Jurydyzacja polega na nadawaniu ogólnym zasadom prawa wiążącego charakteru. Dokonuje się ona w praktyce przez interpretację przepisów konstytucji i aktów prawa międzynarodowego, ich konkretyzację w ustawach i innych aktach normatywnych oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Dla tej ostatniej szczególnie znaczenie ma orzecznictwo sądów. Problemy prawa konstytucyjnego wymagają badań interdyscyplinarnych prowadzonych przez przedstawicieli wielu dyscyplin nauk społecznych.

8
Dla określenia przedmiotu prawa konstytucyjnego przydatne jest pochodzące od Ferdinanda Lassalle'a rozróżnienie na konstytucję w znaczeniu formalnym i materialnym. Konstytucja w znaczeniu formalnym to zespół norm prawnych zawartych w akcie konstytucyjnym. Konstytucja w znaczeniu materialnym obejmuje również podstawowe zasady i instytucje systemu prawa, nawet gdy nie zostały one sformułowane w akcie konstytucyjnym. Materia objęta konstytucją materialną należy również do prawa konstytucyjnego. Przykładem zasady określające funkcjonowanie prokuratury czy Państwowej Komisji Wyborczej.

9
Podręcznik, który przedkładamy Czytelnikom, koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach regulowanych w obowiązującej Konstytucji RP. Konstytucja wyznacza też jego systematykę. Zawarta w podręczniku charakterystyka poszczególnych instytucji przedstawia ich kształt normatywny, problematykę ich funkcjonowania w praktyce oraz podstawowe kwestie dotyczące polskiego kryzysu konstytucyjnego.

Każdy z rozdziałów posiada wykaz literatury. Zamieszczamy go z dwóch powodów. Rekomendowane publikacje zawierają szersze przedstawienie problemów wskazanych w podręczniku. Stanowią one źródło wiedzy dla osób wykazujących większe zainteresowanie prawem konstytucyjnym. Formuła podręcznika powoduje, że nie zawiera on szczegółowych odesłań bibliograficznych. Wykaz publikacji wskazuje autorów i poglądy, do których nawiązujemy w poszczególnych rozdziałach.

Rozdział 2

KONSTYTUCJA I POZOSTAŁE ŹRÓDŁA PRAWA

(Piotr Tuleja, Bogumił Naleziński)

Literatura

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013
- Böckenförde E.-W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civitas” 1997/1
- Chmielarz A., *Funkcja prawna na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020
- Garlicki L., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Materiały konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Grabowski R., Grabowska S. (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008
- Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000
- Jankiewicz A. (red.), *Lex est Rex in Polonia et in Lithuania... Tradycje prawnoustrojowe Rzeczypospolitej – doświadczenia i dziedzictwo*, Warszawa 2011
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997
- Pleszka K., *Hierarchia w systemie prawa*, Kraków 1988
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego Konstytucji RP*, Poznań 2006
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016
- Zajadło J., *Wykładnia wroga wobec konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018/1

2.1. Źródła prawa

2.1.1. Źródła prawa – pojęcie

- 10 Źródło prawa to jedno z bardziej wieloznacznych terminów, jakim posługuje się prawnik. Pojawia się ono we wszystkich gałęziach prawa obowiązującego, wyraźnie obecne jest też w nauce historii prawa. Stąd widoczne zróżnicowanie definicji, za pomocą których próbuje się wyjaśnić jego znaczenie.

Już w nauce prawa rzymskiego wskazywano np. na różnice między tzw. źródłami poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*) i źródłami powstawania prawa (*fontes iuris oriundi*), co z kolei otwierało drogę do dalszego różnicowania tej drugiej kategorii na źródła prawa w znaczeniu materialnym (czynniki wpływające na treść prawa) i znaczeniu formalnym (działania organów prawotwórczych i ich efekty).

Dla niniejszej analizy najistotniejsze znaczenie ma jednak okoliczność zastosowania tego pojęcia dla zatytułowania części przepisów Konstytucji umiejscowionych w rozdziale III tego aktu prawnego. Okoliczność ta świadczy o zamiarze objęcia wspólnym określeniem całej **kategorii aktów prawnych (aktów prawotwórczych), których wspólną cechą jest kreowanie norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.**

Bliższe wyjaśnienie pojęć generalności i abstrakcyjności jest wprowadzić przede wszystkim przedmiotem analiz prawniczych, ale szeroko do nich nawiązuje również prawo konstytucyjne, a zwłaszcza orzecznictwo TK. W najprostszym ujęciu przyjąć można, że norma generalna adresowana jest do określonej kategorii podmiotów, wskazanych przez pewną wspólną ich cechę (jest przeciwieństwem normy indywidualnej), z kolei norma abstrakcyjna wyznacza pewien wzór powtarzającego się zachowania (jest przeciwieństwem normy konkretnej). W postanowieniu TK z 29.03.2000 r., P 13/99, OTK 2000/2, poz. 68, sformułowano w związku z tym następujące wyjaśnienie: „cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (...) i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy, będą określone rodzajowo a nie indywidualnie, zaś abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy skonsumowaniu poprzez jednorazowe zastosowanie”.

Uwzględniając szczegółową treść przepisów rozdziału III, jak też unormowań „wpadkowych” zamieszczonych w innych częściach Konstytucji (np. art. 142 czy 234), stwierdzić trzeba, że pojęcie źródeł prawa odnosi ustrojodawca przede wszystkim do aktów prawa stanowionego oraz do aktów będących efektem zawarcia umowy (np. ratyfikowanych umów międzynarodowych). Zasadniczo za źródło prawa ustrojodawca nie uznaje natomiast pozostałych, także znanych prawnikowi, faktów prawotwórczych, w postaci prawa zwyczajowego czy też precedensów prawotwórczych kreowanych przez organy władzy sądowniczej. Tak ogólnie sformułowana teza wymaga jednak pewnego zrela-

tywizowania w kontekście szczegółowych przypadków unormowań, które na zasadzie pewnych wyjątków mogą prowadzić do wniosku o prawotwórczym i oddziaływającym na porządek prawny wpływie także obydwu tych form.

Tytułem przykładu warto tu wskazać choćby na tzw. zasadę dyskontynuacji prac parlamentu, uznawaną za obowiązującą mimo braku formalnego jej zapisania w aktach prawa stanowionego. W pkt 2.2.5 podkreślona została także rola orzecznictwa TSUE jako elementu składowego pochodnego prawa ponadnarodowego.

Twórcy Konstytucji przyjęli również – co do zasady – **pozytywistyczną koncepcję prawa**, co oznacza, że mocy prawa obowiązującego nie przypisują normom postępowania wywodzonym z prawa naturalnego. Nie wyklucza to oczywiście – jak to określił Kazimierz Działocha – „aksjologicznego zorientowania” prawa obowiązującego, głównie przez pryzmat zasady godności, o której mowa w art. 30 Konstytucji (zob. pkt 4.3.2).

Warto odnotować, że w niektórych przepisach Konstytucji ustrojodawca posługuje się nieco innymi określeniami, o zbliżonym jednakże znaczeniu. Taki walor mają bowiem chociażby określenia „akt normatywny” (np. art. 79 ust. 1 Konstytucji) czy też „przepisy prawa” (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Oczywiście ustalenie ich treści wymaga zawsze uwzględnienia całego kontekstu, w jakim zostały zastosowane, niemniej jednak można przyjąć, że odnoszą się one w znacznej mierze także do analizowanej tu problematyki źródeł prawa. 11

Wyjaśnienie znaczenia pojęcia źródła prawa często polega na podkreśleniu jego usytuowania na płaszczyźnie tworzenia prawa, przeciwstawianej płaszczyźnie stosowania prawa. Rolą źródeł prawa jest bowiem kreowanie podstawy prawnej do wydawania przez organy władzy publicznej jednostkowych (indywidualnych i konkretnych) aktów zastosowania norm wobec ich adresatów. Taką rolę wypełnia np. ustawa (jako źródło prawa) wobec decyzji administracyjnej lub wyroku sądowego (jako aktów stosowania prawa). 12

Źródła prawa obowiązującego w państwie tworzyć powinny pewien system, a więc zbiór uporządkowany według określonych wymogów (cech). Nauki prawoznawcze formułują liczne postulaty pod adresem systemu źródeł prawa, wśród których wiodącą rolę odgrywają: hierarchiczność, niesprzeczność i zupełność. Pierwszy z tych postulatów wskazuje potrzebę hierarchicznego (pionowego) uporządkowania źródeł prawa, według ich zróżnicowanej mocy prawnej. Drugi akcentuje konieczność usuwania z systemu takich unormowań, które wynikając z różnych źródeł prawa, pozostają ze sobą w sprzeczności. Trzeci z kolei podkreśla potrzebę zapewnienia „kompletności” regulacji wynikających ze źródeł prawa, a w szczególności uniknięcia powstawania w systemie tzw. luk i niespójności. 13

Podstawową – choć bynajmniej nie jedyną – gwarancją niesprzeczności systemu źródeł prawa jest instytucja sądownictwa konstytucyjnego, stojącego na straży nienaruszania mocy prawnej aktów prawnych usytuowanych w ustalonych przez prawodawcę miejscach (szczeblach) hierarchii źródeł przez akty wobec nich niższe. Także Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzone jest zadanie sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego RP (art. 35 u.o.t.p.TK).

- 14 Cechą charakterystyczną systemu źródeł prawa w państwach współczesnych stała się także ich tzw. multcentryczność. Pod tym terminem kryje się specyficzna właściwość polegająca na stwierdzeniu zróżnicowanego pochodzenia aktów prawnych uznawanych za elementy tego systemu, zwłaszcza z perspektywy krajowych organów władzy. Źródła prawa należące do systemu nie pochodzą wyłącznie od „krajowych” podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Elementem systemu mogą być również akty prawne należące formalnie do prawa międzynarodowego (przede wszystkim umowy międzynarodowe) bądź też będące efektem prawotwórczej działalności instytucji wchodzących w skład struktury organizacji międzynarodowej, do której przynależy dane państwo (prawo ponadnarodowe). Stawia to na porządku dziennym problem uporządkowania wzajemnych relacji między tymi aktami, tworzącymi swoiste podsystemy ogólnego systemu źródeł prawa danego państwa.

O szczegółowych problemach związanych z ustaleniem relacji prawa krajowego (a zwłaszcza Konstytucji) do prawa między- i ponadnarodowego (prawa UE) mowa w pkt 2.2.5 podręcznika.

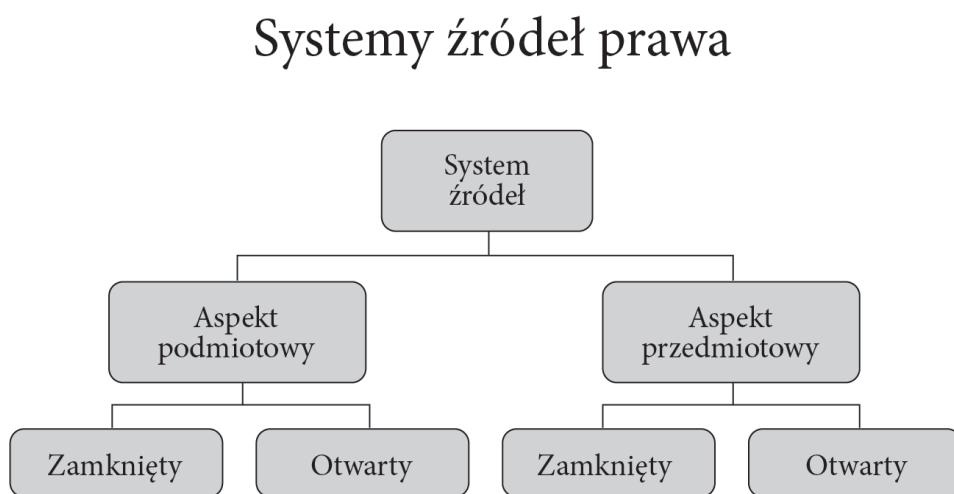
- 15 System źródeł prawa można poddać bliższej analizie z punktu widzenia dwóch kryteriów. **Kryterium podmiotowe** porządkuje system z uwagi na katalog podmiotów (organów) wyposażonych w kompetencje prawotwórcze do stanowienia określonych rodzajów źródeł prawa. Z kolei **kryterium przedmiotowe** bierze pod uwagę formę (rodzaj aktu), w jakiej wyraża się nowe normy prawne, jak też ich zawartość treściową (zakres zastosowania i zakres normowania). Biorąc pod uwagę obydwa punkty widzenia, można przeprowadzić **podział systemów źródeł prawa na otwarte i zamknięte**. Te pierwsze polegają na pozostawieniu daleko idącej swobody organom władzy publicznej i innym podmiotom w zakresie tego, kto i jakie źródła prawa ustanawia. Otwarty system źródeł prawa ma więc charakter bardzo dynamiczny, jest mało przewidywalny, choć zarazem „wygodny” do dostosowania względem zmieniających się potrzeb społecznych.

W powszechnej ocenie otwarty charakter miał system źródeł prawa obowiązującego w Polsce przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. Stan ten oceniany był wysoce krytycznie. Zdaniem Mirosława Granata można było uznać go także za system „dziurawy”, rodzący wiele paradoksów i ułatwiający nadużycia wobec praw człowieka.

System zamknięty zdecydowanie bardziej realizuje założenie wysokiej pewności prawa, polegającej na jednoznacznym ustaleniu, kto, w jakich okolicznościach i jakie akty praw-

ne może ustanawiać. Czyni się tak przez enumeratywne wyliczenie zarówno podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, jak i zamknięte wskazanie rodzajów źródeł prawa, które w skład takiego systemu mogą wchodzić. Już w tym miejscu warto jednak zauważyć, że zamknięcie (lub odwrotnie – otwarcie) systemu źródeł prawa może dotyczyć odrębnie każdego z jego aspektów, podmiotowego lub/i przedmiotowego, co prowadzi do następujących możliwych odmian systemów źródeł prawa:

Schemat 1. Systemy źródeł prawa



Źródło: opracowanie własne.

2.1.2. Źródła prawa a podstawowe zasady ustroju

Prawidłowe ukształtowanie systemu źródeł prawa obowiązującego w państwie odgrywa niebagatelną rolę z perspektywy najważniejszych zasad ustrojowych. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na wpływ, jaki zagadnienie źródeł prawa wywiera na **realizację zasady państwa prawnego**. Po pierwsze, już z lapidarnego ujęcia tej zasady jako wymogu „rządów prawa, a nie ludzi” jasno wynika doniosłość jednoznacznego ustalenia, co jest owym prawem, za pomocą którego może odbywać się „rządzenie” w państwie. Po drugie, także w aspekcie – immanentnie związanego z tą zasadą – wymogu legalizmu (art. 7 Konstytucji) zagadnienie systemu źródeł prawa odgrywa rolę niebagatelną. Skoro bowiem wobec organów władzy publicznej formułowane jest żądanie działania

wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, to jednoznaczna musi być też odpowiedź na pytanie, co jest prawem obowiązującym w danym państwie. Wiedza na ten temat równie istotna jest też dla adresatów działań podejmowanych przez te organy, a więc obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Powinni oni mieć świadomość, które akty prawne stanowić mogą podstawę władczych zachowań organów państwa i jaką treść te zachowania mogą przyjmować. Problem ten ściśle łączy się z wymogiem posługiwania się przez organy władzy publicznej odpowiednimi formami działania, a w szczególności rodzajami źródeł prawa, właściwymi do regulowania określonych problemów życia społecznego (np. kwestii wolności i praw jednostki, podatków itd.).

- 17 W ścisłej relacji z problematyką źródeł pozostaje również **zasada państwa demokratycznego**. Determinuje ona bowiem problem podmiotów (organów), które wyposażać należy w stosowne kompetencje prawotwórcze do normowania spraw publicznych. Skoro to Naród, za pomocą swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji), sprawować ma w Rzeczypospolitej władzę zwierzchnią, to nie może być on pozbawiony wpływu na kształtowanie treści najważniejszych aktów prawnych obowiązujących w państwie. Determinuje to zarówno rodzaj źródeł, które wchodzą w skład porządku prawnego, jak i ich miejsce w hierarchii i relację do innych aktów prawotwórczych.

Ta właśnie zasada uzasadniać może szczególną rolę ustawy w systemie źródeł jako aktu prawnego pochodzącego od organu o demokratycznej legitymacji i za pomocą którego regulowane są zagadnienia dotyczące podmiotów, które organ ten wyłonił. Podobnie uzasadniać można konieczność włączenia Narodu, bezpośrednio wyrażającego swoją wolę, do procedury ustanawiania Konstytucji jako najwyższego prawa RP.

- 18 Akty prawne wchodzące w skład systemu źródeł mogą też odgrywać istotną rolę dla realizacji konstytucyjnej **zasady podziału i równowagi władz** (art. 10 Konstytucji). Z jednej strony kompetencja do ich stanowienia może być traktowana jako istota (jądro) wykonywania przez dany organ określonej władzy publicznej. Z drugiej – posługiwanie się odpowiednimi źródłami prawa stanowić może narzędzie równoważenia relacji, jakie zachodzą między organami podzielonych władz.

Ponownie sięgając do przykładu ustawy jako źródła prawa, wskazać można na jej podwójną rolę: aktu, za pomocą którego urzeczywistnia się istota władzy ustawodawczej parlamentu, oraz narzędzia, za pomocą którego wyznaczana jest treść i granice aktywności innych władz, choćby władzy sądowniczej (art. 176 ust. 2 Konstytucji).

- 19 Inną perspektywę dla problematyki źródeł prawa wyznaczają z kolei zasady **państwa jednolitego** (art. 3 Konstytucji) i **decentralizacji władzy publicznej** (art. 15 Konstytucji). Ich realizacja wywiera istotny wpływ na przyjęty model źródeł prawa, w którym dominujące znaczenie mieć będą akty prawne o zasięgu ogólnokrajowym, w sposób – *nomen omen* – jednolity regulujące daną problematykę dla całego terytorium państwa. Druga

ze wskazanych zasad wymusza jednak także uwzględnienie w katalogu źródeł prawa aktów prawa obowiązującego jedynie terytorialnie, a więc tzw. prawa miejscowego. Staje się ono narzędziem zróżnicowanego, samodzielnego, a w pewnym stopniu także samoistnego – względem aktów prawnych władz centralnych – zarządzania sprawami lokalnymi.

Nie sposób pominąć również oddziaływania na problematykę źródeł prawa ze strony zasady tzw. **legalizmu międzynarodowego** (art. 9 Konstytucji). Wspominano już o multcentrycznym efekcie, jaki związanie państwa prawem międzynarodowym i ponadnarodowym wywołuje w odniesieniu do struktury systemu źródeł prawa. W tym miejscu warto podkreślić jeszcze raz istotne powinności władz publicznych w zakresie zapewnienia niesprzeczności aktów prawa wchodzących w skład systemu źródeł, niezależnie od ich genezy i pochodzenia. Obowiązek ten aktualizuje się zwłaszcza w kontekście relacji, w jakiej prawo krajowe pozostaje do dwóch „zewnętrznych” porządków prawnych. Na straży jego przestrzegania stoją nie tylko procedury i instytucje władzy publicznej danego państwa, lecz także międzynarodowe mechanizmy gwarancyjne, także w postaci organów sądowych.

W szczególności uwzględnić w tym zakresie należy kompetencje orzecznicze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.1.3. Dychotomiczny podział źródeł prawa

Uporządkowanie systemu źródeł prawa przez ustrojodawcę w przepisach obowiązującej Konstytucji opiera się zasadniczo na dwóch założeniach. Pierwszym jest **rozróżnienie dwóch kategorii źródeł prawa, a więc źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz źródeł prawa wewnętrznego**. Wydaje się przy tym, że intencją twórców ustawy zasadniczej była chęć doprowadzenia do swoistej dychotomii, która wykluczałaby obowiązywanie aktów prawnych „granicznych”, a więc przynależnych – z uwagi na swoją treść – jednocześnie do obydwu kategorii źródeł. Drugim – **przeprowadzenie zabiegu maksymalnego zamknięcia systemu źródeł prawa** (przynajmniej w części dotyczącej źródeł prawa powszechnie obowiązującego), zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, co wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom związanym z głęboką korektą (wręcz sanacją) w pełni otwartego systemu tych źródeł, odziedziczonych po latach minionych. W końcowej części tego rozdziału podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie o powodzenie realizacji obydwu tych założeń.

Charakterystyka źródeł prawa powszechnie obowiązującego może być przeprowadzona według **dwóch kryteriów**. Pierwszym z nich jest **wskazanie zakresu potencjalnych adresatów norm** zawartych w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Są nimi wszystkie podmioty prawa, niezależnie od tego, w jakich relacjach (organizacyjnych,

20

21

22

funkcjonalnych) pozostają wobec tego, kto dany akt ustanawia. Innymi słowy, adresatem aktu prawa powszechnie obowiązującego może być każdy. Kryterium drugim jest przesądzenie dopuszczalności posłużenia się danym aktem prawa jako **podstawą prawną aktów stosowania prawa** w postaci władczych rozstrzygnięć o sytuacji ich adresatów. Tym samym akty prawa powszechnie obowiązującego mogą posłużyć jako podstawa prawna wydawania decyzji administracyjnych lub wyroków sądowych. Sformułowanie tych kryteriów ma w znacznej mierze charakter doktrynalny, Konstytucja nie wyjaśnia bowiem pojęcia powszechnego obowiązywania danego aktu prawnego. W pewnym zakresie doktryna wykorzystuje tu jednak metodę argumentacji *a contrario*, odpowiednio interpretując treść innego przepisu Konstytucji, tzn. art. 93 ust. 1, który bliżej charakteryzuje drugą kategorię źródeł, a więc źródła prawa wewnętrznego (Marcin Wiącek). Zgodnie z jego treścią akt prawa wewnętrznego obowiązuje „tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu” ten akt. Ponadto ustrojodawca zastrzega, że akt należący do tej kategorii źródeł nie może być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

Lektura przepisów rozdziału III Konstytucji dowodzi, że przedmiotem szczególnej troski ustrojodawcy o konkretne i precyzyjne uregulowanie problematyki źródeł prawa była kategoria prawa powszechnie obowiązującego. Drugiej grupie źródeł, tzn. prawu wewnętrznemu, poświęcono zasadniczo tylko jeden przepis tego rozdziału (art. 93); nawiązuje do nich także art. 142 Konstytucji.

- 23 Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został przez ustrojodawcę **zamknięty**, i to zarówno **w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym**. Oznacza to, że do tej kategorii źródeł zaliczone mogą być wyłącznie akty prawne wyraźnie wskazane w Konstytucji, zaś interpretacja przepisów, które źródeł tych dotyczą, nie może podlegać jakimkolwiek rozszerzeniu zmierzającemu do wyposażenia w kompetencje prawotwórcze w tym zakresie dodatkowych podmiotów, działających w nowych – nieznanych Konstytucji – formach prawnych. Z punktu widzenia adresatów unormowań zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego ma to istotne znaczenie gwarancyjne, polegające na poczuciu pewności (tzw. bezpieczeństwo prawne), a więc świadomości, co jest prawem, które wobec nich może znaleźć zastosowanie.

W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd następujący: prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji i tylko przez podmioty, którym Konstytucja wyraźnie przyznaje kompetencje do wydawania aktów takiego prawa (zob. wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK 2000/5, poz. 141).

Rekonstrukcja katalogu źródeł prawa nie jest jednak pozbawiona niejasności. Niewątpliwie kluczowe znaczenie ma w tej mierze art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczone zostały następujące akty prawne:

- Konstytucja;

- ustawy;
- ratyfikowane umowy międzynarodowe;
- rozporządzenia.

Powyższy katalog uzupełnić należałoby o – *expressis verbis* zaliczone do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozporządzenia z mocą ustawy, o których mowa w art. 234 Konstytucji. Nie ulega ponadto wątpliwości, że taki właśnie – powszechnie obowiązujący – walor wykazują również akty prawa ponadnarodowego, które ustrojodawca określił mianem prawa stanowionego przez organizację międzynarodową ukonstytuowaną na podstawie ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Wszystkie wyliczone wyżej akty prawne określić można wspólnym mianem źródeł prawa o **ogólnokrajowym zasięgu obowiązywania**. Zauważyć też trzeba, że z treści art. 87 Konstytucji, a zwłaszcza kolejności wyliczenia wskazanych tam aktów prawnych, nie należy wyprowadzać jednoznacznych wniosków odnośnie do ich usytuowania w hierarchii źródeł prawa (o czym dalej).

Oczywiście powyższe określenie bierze pod uwagę wyłącznie „krajową” perspektywę, wszak w przypadku ratyfikowanych umów międzynarodowych i prawa ponadnarodowego ich obowiązywanie rozciąga się na wszystkie państwa sygnatariuszy danej umowy lub państwa członkowskie danej organizacji międzynarodowej.

Do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz już jedynie o **lokalnym (terenowym) zakresie obowiązywania**, należą również akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji.

Spory doktrynalne wywołuje włączenie do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego także układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji) oraz regulaminów izb parlamentu (art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji).

W przypadku układów zbiorowych pracy argumentem na rzecz takiej ich kwalifikacji może być chociażby szerszy, aniżeli wynikałoby to z konstrukcji aktów prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji), zakres podmiotowy ich obowiązywania, a w konsekwencji także ich funkcja jako podstawy prawnej orzeczeń w sprawach indywidualnych. W odniesieniu do regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu wskazuje się z kolei na – założone przez ustrojodawcę w art. 112 Konstytucji – uznanie za adresatów unormowań regulaminowych (choćby proceduralnych) także podmiotów zewnętrznych wobec Sejmu i Senatu jako organów ustanawiających te akty. Powoduje to, że regulaminy Sejmu i Senatu są aktami mającymi „częściowo” charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego (Kazimierz Działocha).

W dalszej części analizy poddane zostaną poszczególne źródła prawa powszechnie obowiązującego, w pierwszej kolejności o ogólnokrajowym zasięgu obowiązywania, a następnie także akty prawa miejscowego.

2.2. Konstytucja jako źródło prawa

2.2.1. Ewolucja konstytucjonalizmu

- 24 Konstytucja w języku potocznym ma różne znaczenia. *Słownik języka polskiego PWN* podaje następujące: najważniejsza ustawa w państwie, określająca ogólne zasady ustroju; w dawnej Polsce: uchwała sejmowa; w starożytnym Rzymie: cesarski akt prawny; dokument kościelny zawierający postanowienia synodu lub papieża; zespół podstawowych cech budowy ciała, charakterystyczny dla osobnika; sposób powiązania atomów w cząsteczce związku chemicznego.

Określenia te są ogólne i mogłyby zostać rozwinięte i uzupełnione o kolejne znaczenia słowa „konstytucja”. Pozwalają one jednak uchwycić istotę pojęcia. Jego geneza ma znaczenie jurystyczne, wiąże się z działalnością organu sprawującego władzę publiczną, zawiera postanowienia lub cechy o zasadniczym znaczeniu dla organizacji, struktury lub układu elementów, określa podstawę i sposób funkcjonowania takiej struktury. Konkretyzacją takiego znaczenia słowa „konstytucja” jest stwierdzenie, w myśl którego konstytucja to najważniejsza ustawa w państwie, określająca ogólne zasady ustroju. Takie określenie oddaje podstawowe intuicje, na podstawie których można dokonać charakterystyki obowiązującej Konstytucji RP. Jest ono jednak dalece niewystarczające. Dla zrozumienia, czym jest i czym powinna być Konstytucja, konieczne jest przynajmniej skrótowe przedstawienie genezy współczesnych konstytucji oraz procesu określanego jako konstytucjonalizm.

- 25 Pojęcie konstytucji jest starsze niż pojęcie państwa. Akty prawne, które kształtują nasze wyobrażenia o współczesnych konstytucjach, powstawały w różnych epokach, różna była motywacja ich tworzenia i nie zawsze nazywano je konstytucjami. Polityczne i prawne znaczenie konstytucji zmieniało się wraz ze zmianą warunków życia społecznego. Z dzisiejszej perspektywy istotne znaczenie ma kilka historycznie ukształtowanych znaczeń konstytucji.

Nadanie wolności to akt konstytucyjny, którego najsłynniejszym przykładem jest Wielka Karta Swobód z 1215 r. Karta potwierdzała podstawowe wolności angielskich baronów i miast i zobowiązywała monarchę do ich respektowania. Podobny charakter przyjmowało wiele aktów konstytucyjnych w państwach europejskich, w tym w Polsce, aż do XVIII w. Obok potwierdzania wolności akty konstytucyjne zaczęły formułować też zwolnienia z obowiązków adresowane do określonych osób lub stanów. Wiele z nich było źródłem **nadania przywilejów** arystokracji, szlachcie i duchowieństwu. Akty konstytucyjne nie regulowały jednak w sposób całościowy funkcjonowania państwa. Porządek prawny i polityczny pod panowaniem monarchy, w szczególności monarchy absolutnej, miał charakter wieczny. Jego podstawy nie upatrywano w aktach konstytucyjnych. Wskazane wyżej typy aktów konstytucyjnych opierały się na idei

ograniczenia władzy monarszej. Idei, która stała się fundamentem współczesnego konstytucjonalizmu. Z czasem akty takie zawierały coraz bardziej rozbudowane postanowienia, ustanawiając **układy** między monarchą a poszczególnymi stanami i określając zasady sprawowania władzy przez tego pierwszego oraz przez parlament. Przykładem *Instrument of Government* z 1653 r. Akty konstytucyjne okrojowane przez monarchę stały się podstawą dla **określonej formy rządów**. Ustrój konstytucyjny był wynikiem politycznego kompromisu między monarchą a stanami. Tak rozumiane akty konstytucyjne były charakterystyczne dla XVIII i XIX wieku w Europie. Konstytucje takie stały się formą zinstytucjonalizowanego układu wynegocjowanego między najważniejszymi siłami politycznymi. Przykładem Konstytucja Związku Północnoniemieckiego z 1867 r.

W pełni nowoczesnego znaczenia konstytucja nabrała, gdy **uznano ją za podstawę władzy państwowej, określającą w sposób całościowy sposób sprawowania tej władzy oraz podstawowe relacje między władzą a osobą**. Założenie powyższe znalazło wyraz w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. i wielu późniejszych konstytucjach państw europejskich. Proces ustanawiania takich konstytucji opierał się na koncepcji umowy społecznej. Stanowiła ona podstawę porządku prawnego i legitymizacji władzy publicznej, umożliwiała oparcie całego porządku politycznoprawnego na idei suwerenności ludu oraz wolności i równości tworzących go jednostek. Wszystkie organy władzy podlegają konstytucji i czerpią z niej swe kompetencje. Konstytucja staje się całościową podstawą funkcjonowania państwa oraz aktem nadrzędnym względem wszystkich jego organów. Naród sprawuje władzę konstytucyjną, uchwalając konstytucję, oraz władzę ustawodawczą, stanowiąc przez swych przedstawicieli zasiadających w parlamencie ustawy. Przykładem takich konstytucji były konstytucje III i IV Republiki Francuskiej, konstytucja weimarska czy Konstytucja marcowa. 26

Po drugiej wojnie światowej zmianie uległy formułowane w konstytucjach katalogi praw człowieka. Wyrazem tej zmiany stała się zasada ochrony nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiąca źródło jego praw. Konstytucje zaczęły też wprost wyrażać zasadę bezpośredniego obowiązywania, związania bądź stosowania przepisów wyrażających prawa człowieka przez wszystkie organy władzy publicznej (Niemcy, Hiszpania). Postanowienia konstytucji wyrażające prawa miały stanowić bezpośrednią podstawę dla uprawnień przyznanych człowiekowi. Szczególną rolę w gwarantowaniu tych postanowień powinny odgrywać sądy i sądy konstytucyjne. Konstytucje stały się nie tylko podstawą funkcjonowania państwa, lecz także **aksjologiczną podstawą całego systemu prawa**. 27

Współcześnie z wieloma europejskimi konstytucjami łączone jest zjawisko multikonstytucjonalizmu. Jego cechami są przekazanie części kompetencji organów państwa organizacjom międzynarodowym lub ponadnarodowym, wyposażenie tych organizacji w możliwość tworzenia prawa, w tym podstawowych zasad, na których opierają swą 28

działalność, konieczność uzgadniania standardów funkcjonowania organów władzy publicznej oraz standardów ochrony praw człowieka na poziomie konstytucji krajowych oraz na poziomie organizacji międzynarodowych, a także powstanie złożonych systemów krajowej i międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka. Elementy te oddziałują na sposób stosowania konstytucji krajowych. Formułują one postanowienia określające zasady uczestnictwa państwa w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych. Przykładem takich wielopoziomowych relacji są relacje tworzone przez państwa oraz Unię Europejską czy Radę Europy.

- 29 Zarysowany proces rozwoju konstytucjonalizmu przebiegał z różną dynamiką i chronologią w poszczególnych państwach. Zależny był od specyfiki ich rozwoju społecznego i politycznego. Dla współczesnego konstytucjonalizmu szczególnie istotny był okres XVIII i XIX w., gdy dochodziło do przekształcania monarchii absolutnych w monarchie konstytucyjne i republikańskie państwa demokratyczne, oraz okres po drugiej wojnie światowej, gdy w konstytucjach zaczęto upatrywać podstawowe gwarancje praw człowieka. Efektem tych procesów jest ukształtowanie się zasady konstytucjonalizmu, na którą składają się przede wszystkim: **rządy prawa, podział władzy, demokracja, ochrona praw człowieka oraz nadrzędność konstytucji**.

2.2.2. Rozwój polskiego konstytucjonalizmu

- 30 Polski konstytucjonalizm wpisuje się w tradycje rozwoju europejskiego konstytucjonalizmu, wykazuje jednak pewną specyfikę. Jej podkreślenie jest istotne dla zrozumienia postanowień obowiązującej Konstytucji. W I Rzeczypospolitej obowiązywały różnego rodzaju akty konstytucyjne. Przykładem konstytucja *Nihil novi* z 1505 r., konfederacja warszawska o pokoju religijnym czy artykuły henrykowskie z 1573 r. W Rzeczypospolitej Obojga Narodów można było wyodrębnić kilkanaście zasad ustroju społecznego i politycznego, w tym zasadę podziału władzy, ustroju parlamentarnego, nadrzędności prawa czy wyboru sędziów.
- 31 Konstytucją w nowoczesnym znaczeniu była Konstytucja 3 maja. Ze względu na rozbiory nie ukształtowała się oparta na niej praktyka ustrojowa. Konstytucja 3 maja odegrała istotną rolę w kształtowaniu idei niepodległego państwa polskiego. Nie stała się jednak źródłem inspiracji dla przyjmowanych w XX wieku instytucji prawa ani nie wpłynęła w bezpośredni sposób na kształt polskich konstytucji. Do polskiej tradycji konstytucyjnej należy zaliczyć też Konstytucję Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz Konstytucję Królestwa Polskiego z 1815 r. Nie są to jednak akty prawne oddziałujące bezpośrednio na współczesną polską kulturę konstytucyjną. Konstytucją opartą na zasadzie demokracji, rządów prawa i podziale władzy była Konstytucja marcowa. Wprowadzała system parlamentarny oraz katalog praw obywatelskich. Przyjęta 17.03.2021 r., obowiązywała krótko. Zamach majowy w 1926 r. doprowadził do podważenia jej podstawowych zasad.

Konstytucja kwietniowa z 23.04.1935 r. była odzwierciedleniem narastających tendencji autorytarnych. Zmniejszyła znaczenie praw obywatelskich, ograniczyła pozycję ustrojową parlamentu, wprowadziła zasadę suwerenności państwa zamiast suwerenności Narodu, ze szczególną rolą ustrojową Prezydenta. Konstytucja PRL z 1952 r. opierała się na jednolitości władzy państwowej, przewodniej roli partii komunistycznej, wykluczającej pluralizm polityczny, oraz braku gwarancji podstawowych praw człowieka.

Zmiany konstytucyjne rozpoczęte w 1989 r. odwoływały się do: Konstytucji 3 maja jako podstawy niepodległości państwa, Konstytucji marcowej jako aktu, który w dziejach Polski najpełniej odzwierciedlał ideę konstytucjonalizmu, oraz do Konstytucji PRL z 1952 r. Konstytucja PRL oraz praktyka konstytucyjna ukształtowana w okresie jej obowiązywania wywarły specyficzny wpływ na kształt późniejszych regulacji konstytucyjnych. Stanowiły one dla nich antywzorzec, którego nie tylko nie należało powielać, ale wręcz przyjąć rozwiązania przeciwstawne. Przykładem obowiązujące rozwiązania konstytucyjne dotyczące środków ochrony praw człowieka czy konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów. Odzwierciedleniem takiej oceny Konstytucji PRL jest przyjęta w języku prawniczym nomenklatura – używanie określenia „II RP” w odniesieniu do Polski międzywojennej i „III RP” w odniesieniu do Polski po 1989 r.

32

Okres transformacji ustrojowej na płaszczyźnie konstytucyjnej rozpoczęła w 1989 r. nowela kwietniowa Konstytucji PRL. Zlikwidowała Radę Państwa i wprowadziła urząd Prezydenta oraz Senat. Kluczowe znaczenie miała nowela grudniowa, uchylająca m.in. zasadę przewodniej roli partii i wprowadzająca zasadę, w myśl której Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wprowadzenie tej zasady rozpoczęło konstytucyjny proces transformacji ustrojowej. Proces ten zakończył się wraz z uchwaleniem 2.04.1997 r. Konstytucji RP.

33

Podstawą transformacji ustrojowej stała się zasada państwa prawnego. Do 1989 r. nie była ona szerzej znana ani polskiej doktrynie prawa, ani orzecznictwu. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z niej szereg zasad szczegółowych, m.in.: zasadę państwa demokratycznego, podziału władzy i prawa do sądu, zasadę odpowiedniej *vacatio legis* czy ochrony praw słusznie nabytych. Zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady konstytucyjne stały się podstawowymi zasadami ustroju państwa. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zdeterminowało w znacznym stopniu debatę nad przyszłą konstytucją. Debata ta toczyła się przede wszystkim w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Do wejścia w życie obowiązującej Konstytucji podstawę polskiego porządku prawnego tworzyły trzy ustawy konstytucyjne: 1) ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r., 2) utrzymane w mocy wybrane przepisy Konstytucji PRL, wskazane w art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r., 3) ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r.

34

2.2.3. Konstytucja z 1997 r.

- 35 Intencje twórców Konstytucji najlepiej oddaje fragment jej preambuły: „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Deklarowany cel znajduje odzwierciedlenie w **systematyce Konstytucji**. Jej podstawą jest rozdział I, formułujący podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Do zasad tych należy zaliczyć też otwierające rozdział II zasady ochrony nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości. Zagwarantowaniu wolności i praw służy ich rozbudowany katalog i środki ochrony. Specyficzny, na tle innych konstytucji, jest rozdział III, zawierający obszerną regulację źródeł prawa. Konstytucja wprowadza zracjonalizowany parlamentarny system rządów, konkretyzując postanowienie art. 10 ust. 2, w myśl którego władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, a władzę wykonawczą Prezydent i Rada Ministrów. Gwarancję wolności i praw człowieka stanowi odrębność władzy sądowniczej, powierzonej sądom i trybunałom. Gwarancję tę stanowią również organy kontroli państwowej i ochrony prawa.
- 36 Konstytucję jako podstawę systemu prawa należy charakteryzować w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. W aspekcie pozytywnym postanowienia Konstytucji nakazują realizację wartości, określonych stanów rzeczy przez ustawy, inne akty normatywne oraz wydawane na ich podstawie akty stosowania prawa. W aspekcie negatywnym Konstytucja formułuje zakazy określonego działania adresowane do organów władzy publicznej. Konstytucyjne nakazy i zakazy wyrażone są przede wszystkim w formie konstytucyjnych zasad prawa. **Zasady te mają złożoną strukturę normatywną.** Mogą wyrażać normy programowe, które w sposób ogólny formułują cele działania państwa. Przykładem zasada prowadzenia polityki mieszkaniowej sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli z art. 75 ust. 1 Konstytucji.
- 37 Zasady konstytucyjne mogą formułować nakazy lub zakazy optymalizacyjne realizacji danego stanu rzeczy w jak największym stopniu lub powstrzymywania się od ich realizacji. Przykładem wynikający z art. 57 Konstytucji, adresowany do władz publicznych, nakaz ochrony wolności zgromadzeń oraz zakaz ingerencji w tę wolność. Nakazy i zakazy tego rodzaju mogą być realizowane w różny sposób. Nie mają one charakteru absolutnego, mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia są dopuszczalne po spełnieniu wymogów przewidzianych w Konstytucji. Przykład sformułowania takich wymogów zawiera art. 31 ust. 3, wskazujący, kiedy dopuszczalne jest ograniczanie praw człowieka.
- 38 Konstytucja wyraża też reguły, które formułują nakaz lub zakaz jednoznacznego postępowania. Przykładem art. 162 ust. 1, w myśl którego Prezes Rady Ministrów składa dymisję rządu na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu.

Szczególne charakter mają konstytucyjne zasady – klauzule. Odsyłają one do złożonych konstrukcji normatywnych mających swe zakotwiczenie w doktrynach politycznoprawnych, doktrynie i orzecznictwie oraz długoletniej praktyce stosowania prawa. Często formułowanie zasad – klauzul związane jest z rozstrzyganiem fundamentalnych sporów konstytucyjnych. Przykładem takich zasad jest sformułowana w art. 2 zasada państwa prawnego czy wyrażona w art. 20 zasada społecznej gospodarki rynkowej. Wskazane wyżej postanowienia oraz ich normatywna struktura składają się na **szczególną treść Konstytucji**.

39

Przepisy Konstytucji podlegają takim samym regułom wykładni jak ustawy i inne akty normatywne. **Wykładnia Konstytucji cechuje się jednak specyfiką**. Przedmiotem wykładni językowej są bardzo ogólnie sformułowane postanowienia, które w określonych sytuacjach stanowią podstawę dla jednoznacznie sformułowanych norm prawnych. Przykładem określenie „życie prywatne” z art. 47 czy „niezawisłość sędziego” z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Mimo swej ogólności określenia te stanowią podstawę jednoznacznych norm prawnych nakazujących ochronę dóbr osobistych czy zakazujących ingerencji w proces orzekania. Wykładnia systemowa wymaga uwzględnienia wewnętrznej hierarchii zasad konstytucyjnych oraz powiązania zasad ogólnych sformułowanych w rozdziałach I i II z przepisami dalszych rozdziałów, konkretyzujących te zasady. Dla przykładu art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażający prawo do sądu, stanowi podstawę dla rozumienia sędziowskiej niezawisłości z art. 178 ust. 1, a obie te zasady są podstawą dla rozumienia zasady nieusuwalności sędziego z art. 180 Konstytucji oraz dopuszczenia wyjątków umożliwiających złożenie sędziego z urzędu. Wykładnia funkcjonalna, w szczególności określenie celu przepisów oraz instytucji prawnych wynikających z Konstytucji, oparta jest na konstytucyjnej aksjologii. Przykładowo uznanie, że na gruncie art. 154 ust. 3, po wybraniu Rady Ministrów przez Sejm, Prezydent nie może odmówić jej powołania, wynika z zasady podziału i równowagi władz, racjonalizacji parlamentaryzmu oraz funkcji Prezydenta z art. 126 ust. 1 Konstytucji.

40

Wykładni przepisów Konstytucji należy dokonywać zgodnie z zasadą pojęć autonomicznych. Oznacza to zakaz ustalania treści tych pojęć wyłącznie przez odwoływanie się do ustaw i aktów normatywnych niższego rzędu. Przykładowo ustalając znaczenie terminu „ekstradycja”, użytego w art. 55 ust. 1 Konstytucji, nie można dokonywać tego przez wyłączne odwołanie się do określenia ekstradycji użytego w Kodeksie postępowania karnego.

41

„Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać

sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego” (wyrok TK z 27.04.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005/4, poz. 42).

- 42 Równocześnie rozumienie niektórych przepisów Konstytucji opiera się na dyrektywie tzw. pojęć zastanych. Przykładowo użyty w art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji termin „własność” wymaga odwołania się do prawa cywilnego i sposobu, w jaki własność jest interpretowana w tej gałęzi prawa. Wprawdzie własność w znaczeniu konstytucyjnym nie może być rozumiana w taki sposób, jak jest rozumiana na gruncie art. 140 k.c., kodeksowe rozumienie własności tworzy jednak kontekst dla wykładni wskazanych wyżej przepisów Konstytucji.
- 43 Sformułowana w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasada jej nadrzędności jest gwarantowana przez **szczególną moc Konstytucji**. Wszystkie inne akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją. W razie ich niezgodności akty te powinny zostać usunięte z systemu prawa, a organy państwa mają obowiązek sanować skutki naruszeń Konstytucji. Elementem nadrzędności jest wynikający z art. 8 ust. 2 Konstytucji **nakaz bezpośredniego stosowania jej przepisów**. Wyróżnia się trzy postacie bezpośredniego stosowania Konstytucji: stosowanie samoistne, współstosowanie przepisów Konstytucji oraz ustaw i innych aktów normatywnych oraz stosowanie kolizyjne. Stosowanie samoistne dokonywane jest najczęściej przez naczelne organy państwa, które wykonują swe zadania wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji. Najczęściej występuje współstosowanie przepisów Konstytucji i ustaw. Mamy z nim do czynienia w odniesieniu do wszystkich organów władzy publicznej stosujących prawo. Szczególną formą współstosowania jest wykładnia przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją. Polega ona na wykluczeniu takiej interpretacji ustawy, której rezultat byłby niezgodny z Konstytucją, lub poszukiwaniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest optymalny z perspektywy zasad konstytucyjnych.
- „Należy zauważyć, że technika wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją znajduje zastosowanie w sytuacji, w której obowiązujące w polskim systemie prawnym dyrektywy wykładni nie pozwalają ustalić jednoznacznie treści określonego przepisu. W takim wypadku organy stosujące prawo mają obowiązek wybrać interpretację ustawy, która umożliwi najpełniejsze urzeczywistnienie norm, zasad i wartości konstytucyjnych. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie zachodzi. Organy władzy publicznej nie mogą ustalać treści ustawy sprzecznej z jej brzmieniem ustalonym na gruncie obowiązujących reguł wykładni” (wyrok TK z 30.10.2007 r., P 28/06, OTK-A 2007/9, poz. 109).
- 44 W przypadku niemożności dokonania wykładni ustaw lub innych aktów normatywnych w zgodzie z Konstytucją organ władzy publicznej powinien ustalić, czy mamy do czynienia z hierarchiczną niezgodnością norm. Możliwość usunięcia z systemu prawa norm niezgodnych z Konstytucją lub wydania aktu prawnego z pominięciem niekonstytucyjnej normy zależy od kompetencji danego organu państwa. Kompetencje te są różnie ukształtowane (zob. pkt 10.1.4.D oraz 10.2.6.A).

2.2.4. Gwarancje nadrzędności Konstytucji

W hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa obowiązuje zasada *lex superior derogat legi inferiori*. Oznacza ona konieczność derogowania prawa niższego niezgodnego z prawem wyższym. W odniesieniu do Konstytucji zasada ta oznacza również zakaz derogowania jej przepisów przez prawo niższe. Nadrzędność Konstytucji gwarantowana jest przede wszystkim przez obowiązek stosowania jej przepisów. Działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, o czym mowa w art. 7, oznaczają konieczność przyjmowania za podstawę aktów prawnych i działań faktycznych przepisów Konstytucji. Z art. 7 wynika też zakaz wydawania aktów prawnych i podejmowania działań faktycznych niezgodnych z Konstytucją. Szczególny obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji nałożony został na Prezydenta na mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji. Prezydent nie został jednak wyposażony w kompetencje umożliwiające mu samodzielne rozstrzyganie o zgodności aktów prawnych z Konstytucją. Istotną gwarancję ochrony nadrzędności formułuje art. 178 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc, że sędzia podlega Konstytucji oraz ustawie. *A contrario* uzasadnia to możliwość odmowy stosowania przez sąd niezgodnych z Konstytucją rozporządzeń oraz innych podkonstytucyjnych aktów normatywnych. Sporne jest, czy sformułowany w art. 8 ust. 2 nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji wraz z podległością sędziego Konstytucji oraz ustawie uzasadnia odmowę zastosowania przez sąd rozpatrujący konkretną sprawę przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją. Możliwość, a nawet konieczność takiej odmowy uzasadniona jest w warunkach kryzysu konstytucyjnego, gdy istnieją wątpliwości co do niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

45

Podstawową gwarancją nadrzędności konstytucji jest kontrola prawa sprawowana przez sąd konstytucyjny. Istnieją dwa podstawowe modele sprawowania takiej kontroli: model kontroli rozproszonej i skoncentrowanej. Pierwszy zakłada dokonywanie jej przy okazji rozpatrywania przez sąd konkretnej sprawy. Podniesienie przed sądem zarzutu niezgodności ustawy lub innego aktu prawnego z konstytucją rodzi obowiązek rozpatrzenia tego zarzutu i niestosowania (pominięcia) przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Kompetencja taka przysługuje każdemu sądowi. Szczególne znaczenie ma jednak orzeczenie sądu najwyższego. Prowadzi ono w praktyce do niestosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny przez inne organy państwa. Drugim modelem jest model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa. W modelu tym kontroli dokonuje specjalnie powołany do tego organ, określany najczęściej jako trybunał konstytucyjny lub sąd konstytucyjny. Kontrola dokonywana jest najczęściej na wniosek innego organu władzy. Jej sprawowanie nie wiąże się jednak z rozstrzyganiem konkretnego sporu między obywatelami. Sąd konstytucyjny rozstrzyga w sposób generalno-abstrakcyjny o hierarchicznej zgodności norm. Efektem orzeczenia jest derogacja normy, przepisu lub całego aktu normatywnego uznanego za niekonstytucyjny.

46

Polska Konstytucja przyjmuje skoncentrowany model kontroli konstytucyjności prawa. Powierza hierarchiczną kontrolę aktów normatywnych Trybunałowi Konstytucyjne-

47

mu. W art. 188 i 189 określony został zakres właściwości Trybunału, w art. 195 ust. 1 sformułowana została zasada podległości sędziów Trybunału wyłącznie Konstytucji, a art. 190 ust. 1 Konstytucji nadaje jego wyrokom moc powszechnie obowiązującą i walor ostateczności. System gwarancji dopełnia kompetencja sądów administracyjnych z art. 184 do kontroli działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje też badanie zgodności z Konstytucją i ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji.

- 48 Na płaszczyźnie stosowania prawa szczególne zadania w zakresie ochrony nadrzędności Konstytucji spoczywają na Sądzie Najwyższym, który sprawuje nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i wojskowymi, oraz na Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w zakresie kontroli administracji publicznej.

2.2.5. Nadrzędność Konstytucji a prawo Unii Europejskiej

- 49 Szczególne uwarunkowania realizacji zasady nadrzędności Konstytucji powstają w relacji do prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Podstawę tych relacji stanowi art. 9 Konstytucji, nakazujący Rzeczypospolitej przestrzeganie wiążącego ją prawa międzynarodowego. W prawie międzynarodowym przyjmuje się zasadę, w myśl której państwo związane tym prawem nie może odmawiać stosowania jego norm, powołując się na ich sprzeczność z prawem krajowym. Zasada ta przybiera szczególną postać w prawie Unii Europejskiej. Kształtowała się ona przez kilkadziesiąt lat w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, poczynając od wyroku z 5.02.1963 r., 26/62, Van Gend & Loos, EU:C:1963:1. W myśl tej zasady prawo UE ma pierwszeństwo przed wszystkimi aktami prawa krajowego, w tym przed konstytucją. W przypadkach niezgodności prawa krajowego z prawem UE organy krajowe mają obowiązek odmawiać stosowania przepisów prawa krajowego. Zasada ta obowiązuje w obszarach, w których państwa członkowskie przekazały kompetencje Unii. Celem zasady jest zapewnienie równej ochrony prawnej wszystkim osobom na terytorium Unii Europejskiej.
- 50 Odniesienie powyższej zasady do zasady pierwszeństwa konstytucji krajowych było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi europejskich sądów konstytucyjnych. Respektując co do zasady nadrzędność praw UE nad prawem krajowym, sądy te konstruowały złożone relacje obu porządków prawnych. Wielokrotnie na ten temat wypowiadał się polski Trybunał Konstytucyjny. Wskazywał, że zasada pierwszeństwa prawa UE nie może uchylić zasady nadrzędności Konstytucji z art. 8 ust. 1, w szczególności w zakresie polskiej tożsamości konstytucyjnej.

„W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu

Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postanowienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. [...] kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja [...]. Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres «wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących (...) do 'twardego jądra', kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa» [...]. Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof. Krzysztofa Wójtowicza; por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28). Odpowiednikiem pojęcia tożsamości konstytucyjnej w europejskim prawie pierwotnym jest pojęcie tożsamości narodowej" (wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108).

Należy podkreślić, że prawo pierwotne Unii Europejskiej oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka oparte są na podobnych zasadach ustrojowych i zbieżnej aksjologii. Dlatego też nie powstają między nimi zasadnicze sprzeczności. Wręcz przeciwnie, standardy konstytucyjne i konwencyjne są podobne (zob. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49, w sprawie zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją).

Odstępstwo w ostatnim okresie przez Trybunał Konstytucyjny od wskazanej wyżej linii orzeczniczej należy uznać za nieoparte na art. 9 Konstytucji, w sposób nieuzasadniony wykraczające poza standard art. 8 Konstytucji wyznaczony w sprawie K 32/09, a w zakresie kontroli wyroków TSUE – wykraczające poza kompetencje TK wskazane w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji.

„Ponieważ wszelkie prawo UE, jako hierarchicznie podległe Konstytucji i z niej się wywodzące, objęte jest kognicją Trybunału Konstytucyjnego, należy skonstatować, że nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego UE, będzie podlegało z punktu widzenia zgodności z najwyższym aktem prawa w Polsce – Konstytucją" (wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, poz. 65).

51

52

2.2.6. Zmiana Konstytucji

- 53 Cechą konstytucji jest jej **szczególna forma**. Polega ona na nazwie oraz szczególnym trybie zmiany konstytucji. Najczęściej występujące nazwy to: konstytucja, ustawa konstytucyjna, ustawa zasadnicza. Nazwa odróżnia akt konstytucyjny od ustaw zwykłych. W państwie może być jedna konstytucja (RFN) lub obok konstytucji mogą obowiązywać jeszcze inne ustawy konstytucyjne (Austria). Ustawy takie też stanowią źródła prawa konstytucyjnego. W państwach federalnych obok konstytucji federalnej obowiązują konstytucje krajów związkowych (RFN) lub stanów (USA). Źródłem norm konstytucyjnych może też być zwyczaj. W niektórych państwach rangę konstytucyjną przypisuje się ratyfikowanym umowom międzynarodowym. Przykładem Republika Czeska, w której rangę konstytucyjną ma Europejska Konwencja Praw Człowieka.
- 54 Procedury uchwalania i zmiany konstytucji są bardzo różne. Z reguły cechuje je bardziej skomplikowany tryb, utrudniający dokonanie zmiany. Celem podwyższenia wymogów uchwalenia lub zmiany konstytucji w stosunku do ustaw zwykłych jest osiągnięcie większego społecznego i politycznego poparcia dla przyjęcia fundamentalnych rozstrzygnięć ustrojowych. Historycznie najbardziej typowym sposobem było oktrojowanie konstytucji przez monarchę. Obecnie najczęściej mamy do czynienia z regulacjami, które przewidują zasadniczą rolę parlamentu w uchwalaniu konstytucji. Możliwe jest też tworzenie specjalnego ciała – konstytuanty, które ma uchwalić konstytucję. Dla podkreślenia wagi rozstrzygnięcia ustrojowego w niektórych krajach konstytucja może być przyjmowana w drodze referendum.
- 55 Ze względu na wymogi konieczne dla uchwalenia konstytucji dzieli się je na elastyczne i sztywne. Elastyczne to konstytucje, których tryb uchwalenia jest taki sam lub zbliżony do uchwalania ustaw zwykłych. Konstytucje takie występują obecnie rzadko. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest wprowadzenie szczególnych wymogów, które w mniejszym lub większym stopniu odróżniają tryb uchwalania konstytucji od ustaw, np. wymogu kwalifikowanych większości dla izb parlamentu, oraz konieczność uchwalania konstytucji w takim samym brzmieniu przez obie izby. Szczególny tryb polega niekiedy na zawężaniu kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy konstytucyjnej. Najdalej idącym wymogiem jest wprowadzenie tzw. postanowień niezmiennych, określanych mianem klauzul wieczystych (zob. art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN). Ich uchylenie lub zmiana są niedopuszczalne. Klauzule wieczyste to najczęściej fundamentalne zasady ustrojowe.
- 56 Szczególna forma konstytucji łączy się w niektórych państwach z możliwością kontroli poprawności jej uchalenia lub zmiany dokonywanej przez sąd konstytucyjny. Kontrola może dotyczyć przestrzegania reguł zmiany konstytucji lub naruszenia klauzul wieczystych.

Obowiązująca polska Konstytucja została uchwalona na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23.04.1992 r. Obecnie zmiana Konstytucji uregulowana jest w art. 235. Przewiduje on szczególny tryb zmiany, różniący się od trybu uchwalania ustaw sformułowanego w rozdziale IV Konstytucji: a) odmienny w stosunku do art. 118 ust. 1 i 2 krąg podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej: co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat, Prezydent, b) odmienny tryb uchwalania, polegający na uchwaleniu ustawy przez Sejm, a następnie w ciągu 60 dni przez Senat, c) odmienne większości: w przypadku Sejmu większość 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a w przypadku Senatu – bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku zmiany przepisów rozdziału I, II i XII Konstytucji podmioty mające inicjatywę konstytucyjną mogą zażądać zażądania tych zmian w drodze referendum. Dla ważności referendum wystarczy, że za proponowaną zmianą opowie się większość głosujących. Prezydent ma obowiązek podpisać zmianę Konstytucji.

57

Zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucja nie może być zmieniona w czasie stanu nadzwyczajnego. Polska Konstytucja nie zawiera przepisu, który wprost formułuje normy niezmiennialne. Kwestią sporną jest, czy takie normy można wyinterpretować z jej przepisów. Sporne jest też, czy zmiana Konstytucji mogłaby podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zarówno co do trybu zmiany, jak i zmiany jej podstawowych zasad ustrojowych.

Polska Konstytucja została zmieniona tylko dwa razy. Zmiana art. 55 Konstytucji była następstwem wyroku TK z 27.04.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005/4, poz. 42, i polegała na dostosowaniu art. 55 do prawa Unii Europejskiej. Wprowadzenie wyjątków od zakazu ekstradycji obywateli polskich umożliwiło stosowanie europejskiego nakazu aresztowania. Druga zmiana dotyczyła wprowadzenia w art. 99 ust. 3 zakazu wyboru do Sejmu lub Senatu osoby skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu. Pośrednio przepis ten ogranicza też krąg kandydatów na urząd Prezydenta.

Problematyka zmiany konstytucji obejmuje też problem zmiany interpretacji jej postanowień oraz zmiany praktyki konstytucyjnej. Zmiana interpretacji związana jest przede wszystkim z działalnością orzeczniczą sądu konstytucyjnego, który dokonuje wiążącej wykładni jej postanowień. Powstaje pytanie, na ile dopuszczalna jest twórcza wykładnia postanowień konstytucji, dostosowująca jej treść do zmieniających się warunków społecznych, a na ile interpretacja taka ma charakter prawotwórczy i wymaga zmiany konstytucji w trybie do tego przewidzianym. Przykładem są rozumowania wynikowe, stosownie do których z zasad ogólnych, takich jak zasada państwa prawa, wywodzi się zasady bardziej szczegółowe, np. zasadę *lex retro non agit*.

58

W odniesieniu do polskiego systemu prawa pytanie takie zadawano w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na tle działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej zasady państwa prawnego i wyprowadzanych z niej zasad konstytucyjnych. Obecnie mamy do czynienia z innym problemem, określanym jako wykładnia wroga Konstytucji lub wrogie jej przejęcie. Zjawisko to cechuje się przyjęciem politycznej strategii polegającej na podważeniu zasad konstytucyjnych, uchwalaniem ustaw, których celem jest wprowadzanie rozwiązań sprzecznych z Konstytucją, oraz instrumentalizacją prawa, polegającą m.in. na ograniczeniu lub uniemożliwieniu wykonywania zadań przez konstytucyjne organy państwa (zob. ustawa z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2217; wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31).

2.3. Pozostałe źródła prawa

2.3.1. Ustawa

- 59 Bardziej szczegółową analizę źródeł prawa mieszczących się w tej kategorii rozpocząć należy od ustawy (bliższe przedstawienie Konstytucji jako aktu prawnego nastąpiło już w pkt 2.2 tego rozdziału). Wskazując na ustawę jako – następujący bezpośrednio po Konstytucji – akt prawa powszechnie obowiązującego, ustrojodawca niewątpliwie zaakcentował rolę i znaczenie tego źródła dla funkcjonowania państwa. Uwzględnienie treści art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji podważa jednak ewentualną tezę o analogicznym, tzn. drugim w kolejności po Konstytucji, miejscu ustawy w hierarchii źródeł prawa.

Unormowania Konstytucji nie dają podstawy do sformułowania (legalnej) definicji samego pojęcia ustawy, jest ona raczej wytworem doktryny i orzecznictwa sądowego. Bez wątpienia jednak, kierując się choćby argumentami językowymi, stwierdzić trzeba ściśle powiązanie tego pojęcia z władzą ustawodawczą, a więc – w polskich realiach ustrojowych – Sejmem i Senatem jako organami podzielonej legislatury. Pojęcie ustawy ma też głęboki rodowód historyczny. Z pewnością można w tym zakresie mówić o pojęciu zastanym, którego zastosowanie przez ustrojodawcę uwzględnia niebudzącą wątpliwości jego treść. Przyjąć zatem można, że **ustawa oznacza akt normatywny (akt ustanawiający normy generalno-abstrakcyjne) uchwalony przez parlament w szczególnej procedurze (tzw. trybie ustawodawczym), zajmujący najwyższe (po Konstytucji) miejsce w systemie prawa krajowego, o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, jeżeli chodzi o treść zawartych w nim uregulowań** (Marcin Wiącek). Już w tym miejscu trzeba jednak wyjaśnić, że wskazane wyżej cechy ustawy (może poza aspektem proceduralnym) nie mają waloru absolutnego, w zakresie każdej z nich wskazać można bowiem dozwolone przez ustrojodawcę wyjątki. Warto podkreślić, że pojęcie ustawy w prawie polskim ma **charakter jednolity**, ustrojodawca nie przewiduje funkcjonowania różnych odmian ustaw (np. tzw. ustaw organicznych). Jedyną odmianą

ustawy „zwykłej” pozostaje – przewidziana w art. 235 Konstytucji – ustawa o zmianie Konstytucji, której cechy szczególne zostały już bliżej przedstawione (zob. pkt 2.2.6).

Analizę cech ustawy rozpocząć warto od prawidłowości bezwzględnej, jaką jest uchwalanie przez parlament. Tym samym w pełni uzasadnione jest kojarzenie tego pojęcia wyłącznie z parlamentem, co zresztą stanowi właściwość każdego systemu demokratycznego. Warto też zauważyć, że pojęcie ustawy nie znajduje zastosowania wobec aktów prawnych, które wprowadzie wykazują identyczną z ustawami moc prawną, jednakże stanowione są przez organy innej władzy (np. rozporządzenie z mocą ustawy, wydawane w sytuacji określonej w art. 234 Konstytucji). Ogólne przypisanie kompetencji do stanowienia ustaw parlamentowi wymaga pewnego doprecyzowania w kontekście rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP. Formalnie rzecz biorąc, zgodnie z art. 120 Konstytucji ustawy uchwała bowiem Sejm. Przedmiotem pracy drugiej izby parlamentu nie jest więc już tylko projekt, ale ustawa uchwalona przez izbę pierwszą, wobec której Senat wyraża swoje stanowisko (zob. art. 118 i 119 oraz art. 120 i 121 Konstytucji).

60

Bliższa analiza przebiegu trybu ustawodawczego, także w kontekście jego odmian szczególnych, zawarta jest w pkt 6.7.1 podręcznika.

Warto przyrzeć się w tym miejscu problemowi normatywnej treści ustaw. Jako źródła prawa ustawy mają – co do zasady – walor aktów normatywnych, a więc aktów kreujących normy generalne (w kontekście adresata) i abstrakcyjne (w odniesieniu do ich dyspozycji). Zwrócić należy jednak uwagę, że ustrojodawca przewiduje w tym zakresie pewne wyjątki, rezerwując formę prawną ustawy dla podejmowania przez parlament rozstrzygnięć w formie unormowań, które niekoniecznie wykazują taką właśnie (podwójną) kwalifikację. Wskazać tu można przede wszystkim **ustawę budżetową** (art. 219 Konstytucji) czy też **ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej** (art. 89 i 90 Konstytucji). Także praktyka ustrojowa przynosi dodatkowe przykłady posługiwania się formą ustawy celem normowania konkretnych problemów (tzw. specustawy, ustawy epizodyczne), a nawet „dedykowania” ustaw indywidualnie określonym podmiotom.

61

Dopuszczalność uchwalania ustaw takiej treści może budzić bardzo poważne zastrzeżenia, z uwagi na potencjalną kolizję z licznymi zasadami ustrojowymi, choćby zasadą podziału i równowagi władz czy też zasadą równości, zwłaszcza wtedy, gdy ustawy takie wprowadzają indywidualnie „nakierowane” ograniczenia praw i wolności (np. ustawa z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, Dz.U. poz. 1030 ze zm., powszechnie określana mianem „Lex Tusk”, czy też ustawa z 5.07.2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących zadłużenia gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, Dz.U. poz. 1432; przykład ten powołuje Mirosław Granat).

- 62 Dla zakresu władzy ustawodawczej parlamentu niezmiennie istotne jest określenie dozwolonego zakresu przedmiotowego ustaw jako źródeł prawa. Jak już wyżej wyjaśniono, w polskiej tradycji ustrojowej mocno zakorzenione jest zagwarantowanie parlamentowi **nieograniczonego zakresu zagadnień** (materii), jakiego dotyczyć mogą uchwalane przezeń ustawy. Tym samym, w odróżnieniu od systemów ustrojowych, w których swoboda parlamentu jest limitowana w zakresie doboru tematyki i problemów normowanych ustawowo, polski ustawodawca – poza ogólnym zakazem stanowienia norm sprzecznych z Konstytucją oraz aktami mającymi wobec ustaw pierwszeństwo (o czym dalej) – nie jest w tym kontekście ograniczony. Jedynym wyjątkiem przewidzianym przez ustrojodawcę jest problematyka regulaminów izb parlamentu, wskazana w art. 112 Konstytucji. W tym bowiem zakresie tematycznym forma ustawy jest wyłączona, same zaś regulaminy przyjąć muszą formę uchwał – odpowiednio – Sejmu oraz Senatu.
- 63 Od kwestii dozwolonego zakresu przedmiotowego ustaw odróżnić trzeba jeszcze problem tzw. **materii dla ustaw zastrzeżonych**. Analiza treści przepisów Konstytucji wskazuje bowiem na liczne sytuacje, w których forma ustawy zarezerwowana jest do uregulowania określonych zagadnień, tym samym kreując sferę wyłączności parlamentu do ich normowania. Przywołać tu można choćby art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym jedynie ustawa jest aktem właściwym do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Podobne „zapowiedzi” ustawowego uregulowania problemów (zarówno o charakterze ograniczeń, jak i gwarancji realizacji) konkretnych wolności i praw wyrażone są w licznych przepisach „tematycznych” części rozdziału II Konstytucji.

Przykładem może być choćby art. 57 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa określa ograniczenia wolności zgromadzeń, czy też art. 61 ust. 4 Konstytucji, w myśl którego ustawa określa tryb udzielania informacji publicznej.

Także przepisy zamieszczone w rozdziałach Konstytucji poświęconych problematyce organizacji i funkcjonowania władz publicznych wielokrotnie odsyłają do ustaw określających pewne ich aspekty, np. organizację wewnętrzną, tryb postępowania czy też konsekwencje podejmowanych działań.

W tym zakresie wskazać można chociażby na art. 201 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa określa organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem, czy też art. 198 ust. 3 Konstytucji, który z kolei ustawie pozostawia określenie rodzaju kar orzekanych przez TS.

Uogólniając tę część rozważań, można przyjąć, że w zakresie materii zastrzeżonych dla ustaw mieszczą się wszystkie zagadnienia związane ze statusem prawnym jednostki i innych podmiotów prawa, kwestie kompetencji, organizacji i funkcjonowania organów władz publicznych, jak też – o czym już wspomniano – zagadnienia budżetu państwa.

W odróżnieniu zatem od nieograniczonego zakresu możliwej regulacji ustawowej zagadnienia wskazane wyżej tworzą sferę regulacji koniecznej.

W kontekście swobody parlamentu w korzystaniu z kompetencji do stanowienia ustaw trzeba jednak podkreślić, że generalna dowolność w doborze tematów regulacji i sposobie ich normowania uwzględniać musi istotną okoliczność związaną z – omawianą już – potrzebą konkretyzacji postanowień Konstytucji, a tym samym wypełniania przez ustawodawcę roli gwaranta szczególnej mocy prawnej (w aspekcie pozytywnym) najwyższego aktu prawnego w RP. Zaniechanie stanowienia ustaw, zwłaszcza tych jednoznacznie „zapowiedzianych” w przepisach Konstytucji, powodować może „nieszczelność” systemu prawa i zaistnienie w nim luk, których efektem byłaby (częściowa lub całkowita) niemożność zastosowania rozwiązań konstytucyjnych. W tym sensie stanowienie ustaw konkretyzujących Konstytucję jest obowiązkiem ustawodawcy, wskazanym już pośrednio w treści art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej.

64

Podobny, choć oparty na innego rodzaju zależności, obowiązek wynika z wymogu tzw. implementacji (wdrażania) prawa ponadnarodowego (UE), jak też aktów prawa międzynarodowego – ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 91 ust. 1 *in fine* Konstytucji). W tym zakresie dodatkowym elementem mobilizującym legislaturę do wywiązywania się z obowiązków prawodawczych jest niewątpliwie zasada legalizmu międzynarodowego, statuowana w art. 9 Konstytucji.

Z perspektywy prawa krajowego, a więc katalogu aktów stanowionych przez rodzime organy władzy publicznej, ustawa zajmuje – po Konstytucji – najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa. Konstatacja ta wywołuje dwie praktyczne konsekwencje. Po pierwsze, nakłada na parlament powinność powstrzymania się od ustanawiania norm ustawowych, które byłyby sprzeczne z przepisami Konstytucji. Tym samym ustawodawca ma obowiązek czuwania nad poszanowaniem szczególnej mocy prawnej Konstytucji, wyrażonej już w art. 8 ust. 1 tego aktu. Po drugie, po stronie innych – aniżeli parlament – organów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze (przede wszystkim organy egzekutywy) aktualizuje to zakaz ustanawiania aktów hierarchicznie niższych niż ustawy (tzw. aktów podustawowych), które pozostawałyby z kolei w sprzeczności z ustawami. Jak już wspomniano, pojęcie ustawy jest na gruncie prawa polskiego pojęciem jednolitym, a zatem wszystkie ustawy, niezależnie od ich treści (a zatem także np. kodeksy, ustawy budżetowe, ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umów międzynarodowych itd.), zajmują w hierarchii źródeł prawa równą sobie pozycję. Z formalnego punktu widzenia nie ma więc ustaw o wyższej mocy prawnej od innych aktów tego rodzaju.

65

2.3.2. Rozporządzenie z mocą ustawy

- 66 W części podręcznika dotyczącej stanów nadzwyczajnych wskazane zostały przesłanki, których spełnienie otwiera drogę organom egzekutywy do stanowienia, w ograniczonym zakresie tematycznym (art. 228 ust. 3–5 Konstytucji), **rozporządzeń z mocą ustawy, także będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego**. Zgodnie z art. 234 Konstytucji kompetencje w tym zakresie przyznane zostały wspólnie Radzie Ministrów, która przygotowuje stosowny wniosek, oraz Prezydentowi, do którego należy formalne wydanie takiego rozporządzenia z mocą ustawy (dla ważności tego aktu urzędowego niezbędna jest też kontrasygnata premiera). W ten sposób ustrojodawca, niejako podwójnie, gwarantuje rządowi decydujący wpływ na treść ustanawianego aktu prawnego. Moc prawna ustawy, w jaką wyposażony jest ten akt, oznacza, że nie dotyczą go ograniczenia w zakresie wymogu zgodności z (wcześniej ustanowionymi i obowiązującymi) ustawami. Tym samym **rozporządzenie z mocą ustawy może zmieniać i derogować dotychczas obowiązujące przepisy ustawowe, może też wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy**. Oczywiście jednak niezmiennie aktualny pozostaje wymóg zgodności unormowań rozporządzenia z mocą ustawy z Konstytucją oraz aktami prawnymi, które w razie kolizji z ustawami mają wobec nich pierwszeństwo.

2.3.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe

- 67 Potraktowanie w art. 87 ust. 1 Konstytucji ratyfikowanych umów międzynarodowych za źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej wyraża jednoznacznie wolę włączenia do systemu prawa aktów, których pochodzenie ma – wobec typowych aktów prawa krajowego – charakter częściowo zewnętrzny, dowodzi też poniekąd – wskazywanej już – multcentryczności porządku prawnego państwa. Trzeba podkreślić, że spośród szerokiego katalogu umów międzynarodowych ustrojodawca za źródło prawa obowiązującego uznał jedynie umowy ratyfikowane.

Inne – aniżeli ratyfikowane – umowy międzynarodowe nie są kategorią nieznaną ustrojodawcy, wszak art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji przewiduje kompetencję Rady Ministrów do zatwierdzania i wypowiedzania innych (niż ratyfikowane) umów międzynarodowych. Z uwagi na to, że nie są one formalnie źródłami prawa powszechnie obowiązującego, pozostają one poza zakresem dalszych analiz.

- 68 Warto przyrzeć się bliżej procedurom, w jakich dochodzi do ratyfikacji umów międzynarodowych. Użycie w tym kontekście liczby mnogiej jest w pełni uzasadnione, ponieważ tryb postępowania prowadzącego do ratyfikacji umowy może przyjąć różną postać, w zależności od jej treści. Wspólnymi elementami tych procedur są:
- zawarcie umowy przez Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji);
 - ratyfikacja umowy przez Prezydenta RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), przy czym sam akt urzędowy ratyfikacji wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji);
 - zawiadomienie Sejmu i Senatu przez Prezydenta RP o dokonanej ratyfikacji.

Dodatkowym elementem każdej procedury ratyfikacyjnej może być też skierowanie przez Prezydenta RP – jeszcze przed ratyfikacją – wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności umowy z Konstytucją (art. 133 ust. 2 Konstytucji).

Umowy poddane procedurze wyżej opisanej określić można mianem umów ratyfikowanych w sposób prosty (**tzw. mała ratyfikacja**), przy czym jej elementem jest wówczas jeszcze – poprzedzające ratyfikację umowy przez Prezydenta – zawiadomienie Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP umowy międzynarodowej do ratyfikacji (art. 89 ust. 2 Konstytucji).

Odmianą powyższej jest procedura, jakiej poddane są umowy ratyfikowane w sposób złożony (**tzw. duża ratyfikacja**). Dodatkowym jej elementem, niezmiennie istotnym dla dopuszczalności dokonania przez Prezydenta ratyfikacji, jest zgoda na ten akt urzędowy głowy państwa wyrażona w formie ustawy.

Jak już o tym była mowa, ustawa uchwalana w tej procedurze nie wykazuje typowych cech aktu normatywnego generalno-abstrakcyjnego, wyraża bowiem jedynie zgodę na konkretny akt urzędowy Prezydenta RP wobec jednostkowej umowy międzynarodowej. Uchwalenie tej ustawy odbywa się w zwykłym trybie ustawodawczym, w szczególności przy zachowaniu wymogu większości głosów wskazanego w art. 120 Konstytucji.

Zupełnie wyjątkową procedurę ratyfikacyjną przewiduje natomiast art. 90 Konstytucji, którego treść upoważnia do określenia jej mianem **tzw. wielkiej ratyfikacji**. Zasadnicze zmiany, jakie zostają tu wprowadzone, wiążą się z trybem wyrażania zgody na ratyfikację. Po pierwsze, o ile w ramach „dużej ratyfikacji” jedyną formą wyrażenia zgody jest ustawa, o tyle w przypadku „wielkiej ratyfikacji” zgoda może być też (alternatywnie) wyrażona w formie referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3 Konstytucji). Po drugie zaś, w przypadku posłużenia się formą ustawową wyrażenie zgody w ustawie wymaga jej uchwalenia przez Sejm i przez Senat kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w obecności połowy ustawowej liczby posłów i senatorów (art. 90 ust. 2 Konstytucji). O wyborze trybu wyrażenia zgody (referendum czy ustawa) decyduje Sejm, podejmując stosowną uchwałę bezwzględną większością głosów, w obecności połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4 Konstytucji).

Kluczowym problemem rozstrzygniętym w przepisach Konstytucji było przesądzenie, które umowy międzynarodowe podlegają wskazanym wyżej trybom ratyfikacji. Kierując się dyspozycją unormowań Konstytucji, stwierdzić trzeba, że o „dopasowaniu” danej umowy do odpowiedniego trybu ratyfikacji **decyduje jej treść**. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji tzw. dużej ratyfikacji podlega umowa międzynarodowa dotycząca:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,

- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Z kolei zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, jeżeli treścią umowy międzynarodowej jest przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wówczas zastosowany musi być tryb tzw. wielkiej ratyfikacji.

Wszystkie pozostałe umowy międzynarodowe, których treść nie jest objęta dyspozycją wskazanych wyżej przepisów Konstytucji, podlegać będą tzw. małej ratyfikacji.

Wyliczenie powyższe umów międzynarodowych podlegających odpowiednim trybom ratyfikacji może sprawiać wrażenie opartego na zasadzie „reguły i wyjątków”, gdzie regułą byłaby właśnie „mała ratyfikacja”, a wyjątkami dwa pozostałe tryby, tj. „ratyfikacja duża” lub „wielka”. Wrażenie to potęguje enumeratywny charakter wyliczenia zawartego w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Trzeba jednak zauważyć, że materie wskazane w tym przepisie obejmują bardzo szeroki wachlarz spraw, których uregulowanie w umowie przesądza o zaliczeniu jej do kategorii – pozornie – wyjątkowych trybów ratyfikacji (zwłaszcza „ratyfikacji dużej”). Już jednak uwzględnienie treści choćby pkt 2 i 5 nakazuje uznać, że w przypadku większości umów międzynarodowych istotnych dla funkcjonowania państwa i statusu prawnego obywateli to właśnie ratyfikacja za zgodą wyrażoną w ustawie będzie procedurą najczęściej stosowaną.

W kontekście kategorii „spraw uregulowanych w ustawie”, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji, pamiętać też należy o realizowanej w polskim systemie prawnym koncepcji nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustaw uchwalanych przez Sejm.

- 70 Na szczególną uwagę zasługuje niewątpliwie ratyfikowana umowa międzynarodowa przewidziana w art. 90 Konstytucji. Wyjaśnienia wymaga na wstępie kwestia relacji, w jakiej przepis ten pozostaje do – zbliżonego treściowo – art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Podkreślić zatem trzeba, że zakres zastosowania art. 90 Konstytucji ogranicza się wyłącznie do przypadku przekazania przez nasze państwo organizacji międzynarodowej (lub organowi międzynarodowemu) kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach. Jeśli więc przynależność do organizacji międzynarodowej z takim przekazaniem związana nie jest, wówczas umowa międzynarodowa, która członkostwo to przewiduje, podlegać będzie „ratyfikacji dużej” (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji).
- 71 Artykuł 90 jest jednym z dwóch przepisów Konstytucji normujących, choć nie w sposób literalnie odwołujący się do jej nazwy własnej, problematykę członkostwa RP w Unii Europejskiej. To właśnie w procedurze unormowanej we wskazanym przepisie przeprowadzona została w 2003 r. formalna akcesja naszego państwa do tej organizacji międzynarodowej (samo już przystąpienie do Unii nastąpiło, jak wiadomo, 1.05.2004 r.).

Przypomnieć jedynie trzeba, że zastosowany wówczas tryb „wielkiej ratyfikacji” realizowany był w wariantcie, w którym zgoda na ratyfikację przez Prezydenta RP traktatu akcesyjnego została wyrażona w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3 Konstytucji).

Po raz drugi zastosowanie art. 90 nastąpiło w związku z ratyfikacją tzw. traktatu lizbońskiego z 2007 r. W tym przypadku uprzednia zgoda na ratyfikację tego aktu przez Prezydenta wyrażona została w ustawie z 1.04.2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 388), uchwalonej w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

Warto jeszcze wspomnieć, że widoczna jest niejednolitość stanowiska doktryny i orzecznictwa odnośnie do zastosowania procedury z art. 90 Konstytucji także w przypadku zmian umowy międzynarodowej uprzednio ratyfikowanej w trybie przewidzianym w tym przepisie. Problematyczne jest to zwłaszcza w sytuacji, gdy zmiany te nie prowadzą do dalszego przekazywania kompetencji, lecz polegają na „przekazaniu zwrotnym” lub – tym bardziej – sprowadzają się do wystąpienia państwa z organizacji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26.06.2013 r., K 33/12, OTK-A 2013/5, poz. 63, odnosząc się do kwestii zmian traktatowych, które nie polegają na przekazywaniu kompetencji, wyraził pogląd o braku podstaw do stosowania art. 90 Konstytucji, co w konsekwencji oznaczałoby przeprowadzenie procedury ratyfikacji w trybie art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Podobny pogląd prezentuje część doktryny w odniesieniu do hipotetycznego problemu wystąpienia RP z Unii Europejskiej („polexit”).

72

Krokiem w kierunku powyższej interpretacji Konstytucji wydaje się też dokonana w 2010 r. nowelizacja ustawy z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.), której skutkiem było dodanie do jej treści art. 22a, zgodnie z którym „przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie” (ust. 2), a więc w trybie mającym podstawę w art. 89 ust. 1 pkt 3, a nie w art. 90 Konstytucji.

Dokonany przez ustrojodawcę podział umów międzynarodowych według kryterium trybu, w jakim dokonuje się ratyfikacji, wywołuje bardzo istotne następstwa w zakresie ustalenia ich **miejsca w hierarchii źródeł prawa**. W szczególności istotna jest tu kwestia relacji tych aktów do ustaw. Jej wyjaśnienie wynika z treści art. 91 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Z tej konstytucyjnej dyrektywy kolizyjnej wynika jednoznacznie, że wszystkim umowom ratyfikowanym w sposób złożony, a więc w trybie „dużej” (art. 89 ust. 1), jak też „wielkiej ratyfikacji” (art. 90 Konstytucji), przysługuje zatem **pierwszeństwo wobec ustaw**. Dyrektywa ta znajduje oczywiście również zastosowanie w sytuacji

73

kolizji tej grupy umów międzynarodowych z aktami o mocy ustawy, a więc – w polskich realiach ustrojowych – z rozporządzeniami z mocą ustawy, o których mowa w art. 234 Konstytucji. Stosując z kolei argumentację *a contrario*, przyjąć zarazem należałoby, że pierwszeństwa tego rodzaju nie będzie w przypadku kolizji aktów prawa międzynarodowego z Konstytucją (art. 8 Konstytucji).

Kwestia usunięcia tego rodzaju kolizji ma jednak dużo bardziej złożony charakter, choćby z uwagi na treść zasady legalizmu prawnomiędzynarodowego, o której mowa w art. 9 Konstytucji.

Na podkreślenie zasługuje także nieograniczony krąg adresatów zobowiązanych do stosowania mechanizmu kolizyjnego przewidzianego w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Istotnie modyfikuje on zakres ich związania prawem krajowym (w pierwszej kolejności ustawami), w pełni legitymując przyznawanie w procesie stosowania prawa pierwszeństwa umowom międzynarodowym ratyfikowanym za zgodą wyrażoną w ustawie. Ma to ogromny wpływ np. na działania orzecznicze sędziów, istotnie modyfikując wykładnię zasady ich podległości ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Na przykład w razie stwierdzenia nieusuwalnej kolizji między unormowaniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a regulacją ustawy pierwszeństwo przyznane być musi pierwszemu z tych aktów.

- 74 Na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych niejednoznacznie przedstawia się natomiast kwestia miejsca w hierarchii źródeł umów międzynarodowych ratyfikowanych w sposób prosty (art. 89 ust. 2 Konstytucji). Niewystarczająca w tym zakresie wydaje się konstatacja, znów oparta na wykładni *a contrario* art. 91 ust. 2 Konstytucji, że **umowy te nie mają pierwszeństwa wobec ustaw**. Brak takiego pierwszeństwa może bowiem oznaczać zarówno przyznanie im równej z ustawami mocy prawnej, jak i przyjęcie, że są one aktami formalnie podustawowymi. W doktrynie brak jest jednolitego stanowiska w tej mierze. Wydaje się jednak, że poszukiwanie jednoznacznego rozwiązania tego problemu nie jest kwestią priorytetową. Pamiętać należy bowiem, że znalezienie odpowiedzi na pytanie o pierwszeństwo regulacji zawartych w dwóch odrębnych rodzajowo aktach normatywnych ma znaczenie decydujące w sytuacji zachodzącej między nimi sprzeczności (akty te nie dają się ze sobą pogodzić). W przypadku analizy relacji zachodzącej między ustawą a umową ratyfikowaną w sposób prosty (art. 89 ust. 2 Konstytucji) niebezpieczeństwo powstania takiej sprzeczności wydaje się znikome. Odmienne są bowiem zakresy materii, które są nimi regulowane. Uwzględniając treść art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji, łatwo dojść do wniosku, że materialna „styczeńność” (a tym samym ryzyko sprzeczności) występuje tylko między ustawami a umowami ratyfikowanymi w trybie „dużej ratyfikacji”. Sposób postępowania w sytuacji zaistnienia takiej sprzeczności wyjaśnia zaś art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wystąpienie kolizji między ustawą a umową międzynarodową, o której mowa w art. 89 ust. 2 Konstytucji, jest zaś

przede wszystkim sygnałem, że problem nie tkwi w ustaleniu hierarchicznej ich relacji, ale w wadliwości trybu, w jakim umowa ta została ratyfikowana.

2.3.4. Prawo Unii Europejskiej

Drugim (po art. 90) przepisem naszej ustawy zasadniczej, który – ponownie w sposób nieco treściowo „zawoalowany” – odnosi się do problematyki członkostwa RP w Unii Europejskiej, jest art. 91 ust. 3 Konstytucji. W istocie rzeczy, w warunkach przynależności naszego państwa właśnie do Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej wykazującej kwalifikację przewidzianą także w omawianym wyżej art. 90 Konstytucji przepis ten dotyczy tzw. pochodnego prawa ponadnarodowego. Tak bowiem należy zinterpretować konstytucyjne określenie „prawo stanowione przez organizację międzynarodową ukonstytuowaną na podstawie ratyfikowanej przez RP umowy”. Ustrojodawca nie dokonał przy tym żadnego dalszego zróżnicowania tej kategorii źródeł prawa, w szczególności w sposób odpowiadający wynikającemu z pierwotnego prawa UE podziałom (przede wszystkim na rozporządzenia UE i dyrektywy UE).

75

Zasadniczym rozwiązaniem wynikającym z treści art. 91 ust. 3 Konstytucji jest kolejna, analogiczna do przyjętej w poprzedzającym ten przepis ust. 2 art. 91, reguła kolizyjna. Zgodnie z nią **prawo pochodne UE ma być stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami**. Podobieństwo tego mechanizmu do analizowanego już wyżej rozwiązania problemu ewentualnych sprzeczności między ustawami a ratyfikowanymi w sposób złożony umowami międzynarodowymi (art. 91 ust. 2 Konstytucji) pozwala odwołać się jedynie do rozważań poczynionych już wyżej.

76

Odrębnym problemem, o którym mowa była w części dotyczącej Konstytucji jako źródła prawa, jest kwestia relacji, w jakiej prawo pochodne UE pozostaje właśnie do ustawy zasadniczej.

2.3.5. Rozporządzenia

W konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa rozporządzenie jest jedynym podustawowym aktem prawa obowiązującego powszechnie, a zarazem ogólnokrajowo. Jako źródło prawa rozporządzenie zawierać ma – podobnie jak ustawy – normy generalne i abstrakcyjne, stąd też nie należy przypisywać takiej kwalifikacji aktom, które określane mogą być czasem również mianem rozporządzeń, jednakże należąc będą do kategorii aktów stosowania prawa.

77

Taki właśnie walor wykazuje np. rozporządzenie, o którym mowa w art. 228 ust. 2 Konstytucji (zob. bliżej rozdział 12 dotyczący stanów nadzwyczajnych).