

KONSTYTUCJA I PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Ryszard Balicki, Michał Bernaczyk, Olga Hałub-Kowalczyk
Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska
Marta Kłopocka-Jasińska, Artur Ławniczak
Małgorzata Masternak-Kubiak, Anna Śledzińska-Simon
Justyna Węgrzyn, Krzysztof Wygoda

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

KONSTYTUCJA I PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Ryszard Balicki, Michał Bernaczyk, Olga Hałub-Kowalczyk
Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska
Marta Kłopocka-Jasińska, Artur Ławniczak
Małgorzata Masternak-Kubiak, Anna Śledzińska-Simon
Justyna Węgrzyn, Krzysztof Wygoda

Stan prawny na 15 sierpnia 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Sabina Grabowska, prof. URz

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Anna Popławska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Podręcznik opracowany został w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Autorami poszczególnych części są:

Ryszard Balicki: rozdział II pkt 5; rozdział III pkt 2.1. i 2.4.; rozdział VI, rozdział VIII pkt 1 i 2;
rozdział IX

Michał Bernaczyk: rozdział I pkt 1; rozdział II pkt 1 i 4; rozdział III pkt 2.9., rozdział IV

Olga Hałub-Kowalczyk: rozdział III pkt 2.5., pkt 2.8. – wspólnie z Mariuszem Jabłońskim;
rozdział VIII pkt 5 – wspólnie z Mariuszem Jabłońskim; rozdział XIV pkt 4 i 5

Mariusz Jabłoński: rozdział II pkt 2 i 3; rozdział III pkt 2.2., pkt 2.8. – wspólnie z Olgą Hałub-
-Kowalczyk, pkt 2.13., pkt 2.16., pkt 3.8.; rozdział V pkt 2, 3, 4, 5, 6.1., 6.3., 6.5. – wspólnie
z Sylwią Jarosz-Żukowską; rozdział VII; rozdział VIII pkt 3, 4 – wspólnie z Justyną Węgrzyn;
rozdział VIII pkt 5 – wspólnie z Olgą Hałub-Kowalczyk; rozdział XII pkt 1, 2, 3, 4, 6 – wspólnie
z Sylwią Jarosz-Żukowską; rozdział XIV pkt 7 i 8

Sylwia Jarosz-Żukowska: rozdział III pkt 2.15., 3; rozdział V pkt 2, 3, 4, 5, 6.1., 6.3., 6.5. – wspólnie
z Mariuszem Jabłońskim; rozdział XII pkt 1–4, 6 – wspólnie z Mariuszem Jabłońskim

Małgorzata Masternak-Kubiak: rozdział III pkt 2.6., 2.7., 2.10.; rozdział X; rozdział XI pkt 1–6

Artur Ławniczak: rozdział I pkt 2 i pkt 3; rozdział III pkt 1, 2.12., 4

Anna Śledzińska-Simon: rozdział III pkt 2.3. i 3.7.; rozdział V pkt 1; rozdział XI pkt 7

Marta Kłopocka-Jasińska: rozdział V pkt 6.2. i 6.4.; rozdział XI pkt 8 i 9

Justyna Węgrzyn: rozdział V pkt 6.6. i 6.7.; rozdział VIII pkt 3 i 4 – wspólnie z Mariuszem Jabłońskim;
rozdział XII pkt 5; rozdział XIV pkt 1, 2, 3 i 6

Krzysztof Wygoda: rozdział III pkt 2.11. i 2.14.; rozdział XIII

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-543-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Literatura podstawowa	19
Przedmowa.....	21
Rozdział I	
Polski konstytucjonalizm i jego źródła.....	25
1. Pojęcie konstytucjonalizmu (<i>Michał Bernaczyk</i>).....	25
1.1. Wprowadzenie	25
1.2. Definiowanie konstytucjonalizmu	26
1.3. Konstytucjonalizm a rządy prawa	31
2. Geneza i ewolucja ustawodawstwa konstytucyjnego (<i>Artur Ławniczak</i>).....	37
2.1. Powstawanie polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego.....	37
2.2. Konstytucja (Ustawa Rządowa) z 3.05.1791 r.	39
2.3. Między Konstytucją 3 maja a konstytucjami II Rzeczypospolitej.....	43
3. Sformalizowany ustroj polityczny po II wojnie światowej (<i>Artur Ławniczak</i>).....	44
3.1. Powojenne konstytucyjne przemiany	44
3.2. Inkorporacja rozwiązań obcych.....	46
Rozdział II	
Materialne a formalne obowiązywanie Konstytucji RP.....	49
1. Pojęcie i klasyfikacja konstytucji (<i>Michał Bernaczyk</i>).....	50
2. Procedura uchwalania i zmiany konstytucji (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	64
2.1. Pojęcie i rodzaje zmian konstytucji	64
2.2. Gwarancje ustrojowe stabilności konstytucji.....	69
2.3. Wymogi formalne	70
2.3.1. Znaczenie systematyki konstytucji w kontekście modyfikacji jej treści.....	70
2.3.2. Wniesienie projektu i uchwalenie ustawy	70

2.3.3. Przeprowadzenie referendum w sprawie przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji	73
2.3.4. Dopuszczalność przeprowadzenia referendum przedkonstytucyjnego.....	76
3. Zagadnienie „przełamywania” postanowień Konstytucji RP (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	78
4. Wykładnia (interpretacja) Konstytucji RP (<i>Michał Bernaczyk</i>)	84
5. Konstytucyjne aspekty akcesji Polski do Unii Europejskiej (<i>Ryszard Balicki</i>)	93

Rozdział III

Zasady ustrojowe w ustawie zasadniczej	97
1. Forma państwa a system rządów (<i>Artur Ławniczak</i>)	100
2. Ustrój państwowy.....	102
2.1. Wprowadzenie (<i>Ryszard Balicki</i>)	102
2.2. Dobro wspólne (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	103
2.3. Demokratyczne państwo prawne (<i>Anna Śledzińska-Simon</i>)	107
2.3.1. Wprowadzenie.....	107
2.3.2. Formalne i materialne rozumienie demokratycznego państwa prawnego	110
2.3.3. Praworządność w ujęciu porównawczym	112
2.4. Zasada państwa jednolitego (unitarnego) (<i>Ryszard Balicki</i>)	113
2.5. Zasada zwierzchnictwa Narodu (<i>Olga Hałub-Kowalczyk</i>).....	114
2.6. Zasada republikańskiej formy rządów (<i>Małgorzata Masternak- -Kubiak</i>)	115
2.7. Zasada zrównoważonego rozwoju (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>)...	118
2.8. Zasada legalizmu (<i>Mariusz Jabłoński, Olga Hałub-Kowalczyk</i>).....	121
2.9. Zasada nadrzędności konstytucji (<i>Michał Bernaczyk</i>)	122
2.10. Przestrzeganie prawa międzynarodowego (<i>Małgorzata Masternak- -Kubiak</i>)	128
2.11. Zasada podziału władzy (<i>Krzysztof Wygoda</i>)	133
2.12. Pluralizm polityczny (<i>Artur Ławniczak</i>)	135
2.13. Społeczeństwo obywatelskie (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	136
2.13.1. Definiowanie społeczeństwa obywatelskiego	136
2.13.2. Determinanty definiowania treści konstytucyjnej zasady.....	137
2.14. Zakaz istnienia organizacji totalitarnych i autorytarnych (<i>Krzysztof Wygoda</i>)	140
2.15. Wolność mediów (<i>Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	141
2.16. Konstytucyjne determinanty decentralizacji i samorządności (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	145
3. Zasady ustroju społeczno-gospodarczego w Konstytucji RP (<i>Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	148

3.1. Wprowadzenie	148
3.2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej	149
3.3. Ochrona własności i dziedziczenia	153
3.3.1. Konstytucjonalizacja własności – wprowadzenie.....	153
3.3.2. Ujęcie ochrony własności i dziedziczenia w Konstytucji RP	154
3.3.3. Podmiot i przedmiot ochrony.....	154
3.3.4. Konstytucyjnie dopuszczalne formy ingerencji w sferę własności	157
3.4. Zasada wolności działalności gospodarczej	161
3.5. Zasada ochrony gospodarstw rodzinnych.....	165
3.6. Ochrona pracy w Konstytucji RP	166
3.7. Ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa (<i>Anna Śledzińska-Simon</i>).....	168
3.7.1. Wprowadzenie.....	168
3.7.2. Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny.....	169
3.7.3. Rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo.....	171
3.8. Opieka nad weteranami walk o niepodległość jako zasada i prawo podmiotowe (<i>Mariusz Jabłoński</i>).....	172
4. Wartości i symbole konstytucyjne (<i>Artur Ławniczak</i>).....	174

Rozdział IV

Źródła prawa (<i>Michał Bernaczyk</i>).....	177
1. Ogólne założenia systemu źródeł prawa w Konstytucji RP	177
2. Ustawa i rozporządzenie z mocą ustawy	186
3. Rozporządzenie wykonawcze	193
4. Umowa międzynarodowa i inne źródła prawa międzynarodowego	197
5. Prawo Unii Europejskiej.....	207
6. Akty prawa miejscowego.....	214

Rozdział V

Charakter i znaczenie konstytucyjnego zdefiniowania katalogu wolności

i praw jednostki	217
1. Zasady ogólne regulacji wolności i praw w Konstytucji RP (<i>Anna Śledzińska-Simon</i>).....	220
1.1. Wprowadzenie	220
1.2. Godność.....	220
1.3. Wolność i ograniczanie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności	225
1.3.1. Wolność jednostki.....	225
1.3.2. Warunki dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw.....	227
1.3.3. Równość i zakaz dyskryminacji	230

1.3.4. Równość kobiet i mężczyzn	235
1.3.5. Ochrona praw wynikających z obywatelstwa.....	238
2. Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	246
2.1. Wprowadzenie	246
2.2. Zakres i charakter konstytucyjnej regulacji w obszarze wolności i praw.....	247
2.3. Prawa człowieka jako prawa podmiotowe a zasady polityki państwa	250
2.4. Prawo a wolność	252
3. Klasyfikacja wolności i praw człowieka w Konstytucji RP (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	254
3.1. Wprowadzenie	254
3.2. Wolności i prawa osobiste	255
3.3. Wolności i prawa polityczne	256
3.4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	257
3.5. Specyfika postanowień Konstytucji RP dotyczących praw socjalnych	259
3.6. Prawa podstawowe	260
3.7. Obywatelstwo polskie a wolności i prawa obywatelskie.....	261
3.7.1. Obywatelstwo polskie	261
3.7.2. Wolności i prawa obywatelskie.....	262
4. Podmioty konstytucyjnych wolności i praw (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	265
5. Adresaci konstytucyjnych wolności i praw (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	268
6. Środki ochrony wolności i praw jednostki	270
6.1. Pojęcie i rodzaje środków ochrony wolności i praw (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	270
6.2. Prawo do sądu (<i>Marta Kłopocka-Jasińska</i>)	271
6.2.1. Prawo do sądu jako prawo podstawowe jednostki	271
6.2.2. Podstawy normatywne prawa do sądu	272
6.2.3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do sądu	273
6.3. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>).....	276
6.4. Skarga konstytucyjna (<i>Marta Kłopocka-Jasińska</i>).....	278
6.4.1. Pojęcie i modele skargi konstytucyjnej.....	278
6.4.2. Charakterystyka polskiej skargi konstytucyjnej.....	279
6.4.3. Ustawowe zasady wniesienia i rozpoznania skargi konstytucyjnej.....	281
6.5. Wnioski do Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>).....	282
6.6. Skarga do wyspecjalizowanych rzeczników (<i>Justyna Węgrzyn</i>).....	283

6.6.1. Rzecznik Praw Pacjenta	283
6.6.2. Rzecznik Konsumentów	287
6.7. Skarga na przewlekłość postępowania (<i>Justyna Węgrzyn</i>).....	291

Rozdział VI

Wybory i ich znaczenie we współczesnym systemie sprawowania władzy

(<i>Ryszard Balicki</i>)	295
1. Demokracja przedstawicielska	296
1.1. Wprowadzenie	296
1.2. Zasada przedstawicielstwa politycznego (reprezentacji)	298
2. Prawo wyborcze	299
2.1. Pojęcie prawa wyborczego.....	300
2.2. Zasady prawa wyborczego	302
2.2.1. Zasada powszechności	303
2.2.2. Zasada równości	304
2.2.3. Zasada bezpośredniości	305
2.2.4. Zasady proporcjonalności i większości	305
2.2.5. Zasada tajności	306
3. Organizacja wyborów	306
3.1. Zarządzenie wyborów.....	306
3.2. Organy wyborcze.....	307

Rozdział VII

Instytucje demokracji bezpośredniej (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	309
1. Wprowadzenie – pojęcie demokracji bezpośredniej	309
2. Katalog instytucji demokracji bezpośredniej.....	311
3. Instytucje demokracji bezpośredniej w obowiązującej Konstytucji RP	313
3.1. Referendum ogólnokrajowe.....	314
3.1.1. Przedmiot referendum	314
3.1.2. Uprawnieni do wzięcia udziału w referendum.....	315
3.1.3. Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego	316
3.1.4. Wiążący a rozstrzygający charakter wyników referendum ogólnokrajowego.....	317
3.2. Referendum lokalne	318
3.3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza	320
3.4. Petycje i informacyjne prawa dostępowe.....	322
4. Pozakonstytucyjne instytucje (wybrane przykłady).....	323
4.1. Wysłuchanie publiczne.....	323
4.2. Zgromadzenia obywatelskie, konsultacje oraz budżety obywatelskie	324

Rozdział VIII

Władza ustawodawcza	325
1. Geneza i ewolucja parlamentu (<i>Ryszard Balicki</i>)	326
1.1. Narodziny parlamentu	326
1.2. Polski Sejm walny	328
2. Klasyfikacja funkcji parlamentu (<i>Ryszard Balicki</i>)	329
2.1. Uwagi wstępne	329
2.2. Problem typizacji funkcji parlamentu	329
2.3. Konstytucyjne ujęcie funkcji Sejmu i Senatu	331
2.4. Pozostałe funkcje Sejmu	332
2.5. Funkcja europejska (unijna)	333
3. Organizacja i funkcjonowanie Sejmu i Senatu (<i>Mariusz Jabłoński, Justyna Węgrzyn</i>)	334
3.1. Wprowadzenie	334
3.2. Organy Sejmu	335
3.3. Funkcjonowanie Sejmu	339
3.4. Organy Senatu	343
3.5. Funkcjonowanie Senatu	345
4. Zgromadzenie Narodowe (<i>Mariusz Jabłoński, Justyna Węgrzyn</i>)	347
4.1. Modele	347
4.2. Specyfika funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego w Polsce	348
5. Status prawny parlamentarzystów (<i>Mariusz Jabłoński, Olga Hałub-Kowalczyk</i>)	351
5.1. Wprowadzenie	351
5.2. Mandat przedstawicielski	353
5.3. Zasada niepołączalności	354
5.4. Obowiązki i prawa parlamentarzystów	356
5.5. Immunitety parlamentarzystów	358
5.6. Immunitet materialny	358
5.7. Immunitet formalny	360
5.8. Przywilej nietykalności	361
5.9. Tryb wyrażenia zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej (karnej)	362
5.10. Formy zrzeszania się parlamentarzystów	363

Rozdział IX

Władza wykonawcza (<i>Ryszard Balicki</i>)	365
1. Prezydent RP	366
1.1. Wprowadzenie	366
1.2. Pozycja ustrojowa Prezydenta w Konstytucji RP	368
1.3. Zasady i tryb wyboru Prezydenta RP	369
1.4. Zastępstwo i opróżnienie urzędu	371

1.5. Kompetencje Prezydenta RP.....	372
1.5.1. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem Sejmu i Senatu	373
1.5.2. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem rządu	377
1.5.3. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem władzy sądowniczej	379
1.5.4. Tradycyjne uprawnienia głowy państwa.....	380
1.6. Odpowiedzialność Prezydenta RP	383
2. Rada Ministrów RP	383
2.1. Wprowadzenie	383
2.2. Powoływanie Rady Ministrów	384
2.3. Skład, organizacja i funkcjonowanie Rady Ministrów.....	385
2.3.1. Skład Rady Ministrów.....	385
2.3.2. Funkcjonowanie i organizacja Rady Ministrów	386
2.4. Kompetencje Rady Ministrów	388
2.5. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków	389
2.5.1. Odpowiedzialność polityczna.....	389
2.5.2. Odpowiedzialność konstytucyjna	390

Rozdział X

Samorząd terytorialny (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>).....	391
1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego.....	392
2. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego.....	394
3. Struktura samorządu terytorialnego.....	398
4. Ustrój samorządu terytorialnego	401
5. Nadzór nad samorządem terytorialnym	405

Rozdział XI

Sądy i Trybunały	409
1. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>).....	411
2. Sądy jako organy sprawujące wymiar sprawiedliwości (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>)	413
3. Konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>)	416
3.1. Zasada jednolitości.....	416
3.2. Zasada dwuinstancyjności postępowania	416
3.3. Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.....	417
3.4. Zasada jawności rozprawy	419
4. Struktura wymiaru sprawiedliwości (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>).....	419
5. Zasada niezawisłości sędziów (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>).....	432
5.1. Regulacja konstytucyjna	432

5.2. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej	436
6. Powoływanie sędziów (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>)	440
7. Krajowa Rada Sądownictwa (<i>Anna Śledzińska-Simon</i>)	443
7.1. Geneza instytucji	443
7.2. Skład	445
7.3. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa	448
8. Trybunał Konstytucyjny (<i>Marta Kłopocka-Jasińska</i>)	450
8.1. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa	450
8.2. Kształtowanie się sądownictwa konstytucyjnego w Polsce	452
8.3. Charakterystyka polskiego Trybunału Konstytucyjnego według Konstytucji z 1997 r.	454
8.3.1. Pozycja ustrojowa, skład i organizacja Trybunału Konstytucyjnego	454
8.3.2. Zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego	455
8.3.3. Kontrola konstytucyjności prawa	456
8.3.4. Pozostałe kompetencje Trybunału Konstytucyjnego	457
8.3.5. Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	459
9. Trybunał Stanu (<i>Marta Kłopocka-Jasińska</i>)	462
9.1. Pojęcie i istota odpowiedzialności konstytucyjnej	462
9.2. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu w Konstytucji z 1997 r.	464
9.3. Pozycja ustrojowa, skład i organizacja Trybunału Stanu	466
9.4. Postępowanie w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu	467

Rozdział XII

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	469
1. Wprowadzenie (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	470
2. Rzecznik Praw Obywatelskich (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz- -Żukowska</i>)	471
2.1. Specyfika instytucji ombudsmana we współczesnych państwach demokratycznych i jej początki w Polsce	471
2.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich	473
2.3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy działania Rzecznika Praw Obywatelskich	476
2.4. Środki działania Rzecznika Praw Obywatelskich	478
3. Rzecznik Praw Dziecka (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	481
3.1. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Dziecka	481
3.2. Zakres i środki działania Rzecznika Praw Dziecka	483
4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz- -Żukowska</i>)	485
4.1. Charakter ustrojowy i skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	485
4.2. Funkcje i zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	488

5. Najwyższa Izba Kontroli (<i>Justyna Węgrzyn</i>)	491
5.1. Uwagi wstępne	491
5.2. Struktura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli	491
5.3. Zakres podmiotowy, przedmiotowy i kryteria kontroli państwowej... ..	493
5.4. Postępowanie kontrolne i wystąpienie pokontrolne	494
6. Przykłady pozakonstytucyjnych organów kontroli i ochrony prawa (<i>Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska</i>)	495

Rozdział XIII

Finanse publiczne i rola ustrojowa banku centralnego (<i>Krzysztof Wygoda</i>)	499
1. Gospodarka finansowa	499
1.1. Wprowadzenie	499
1.2. Regulowanie finansów publicznych i ich elementy	500
1.3. Konstytucyjny limit zadłużenia	500
2. Organizacja Skarbu Państwa	501
3. Budżet państwa	501
3.1. Ustawa budżetowa	501
3.2. Prowizorium budżetowe	502
3.3. Brak prorogacji budżetowej	503
3.4. Pokrycie deficytu budżetowego	503
4. Zasady pracy nad budżetem	504
4.1. Inicjatywa i termin złożenia	504
4.2. Ograniczenie roli Senatu i Prezydenta RP	504
4.3. Konsekwencje nieprzyjęcia ustawy budżetowej	505
5. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	505
6. Narodowy Bank Polski	506
6.1. Pozycja i organizacja Narodowego Banku Polskiego	506
6.2. Prezes Narodowego Banku Polskiego	506
6.3. Rada Polityki Pieniężnej	507
6.4. Zadania Narodowego Banku Polskiego	507

Rozdział XIV

Stany nadzwyczajne	509
1. Wprowadzenie (<i>Justyna Węgrzyn</i>)	510
2. Zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych (<i>Justyna Węgrzyn</i>)	510
2.1. Zasada wyjątkowości (subsidiarności)	511
2.2. Zasada legalności	511
2.3. Zasada proporcjonalności i celowości	512
2.4. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego	512
2.5. Zasada ochrony organów przedstawicielskich	512
3. Stan wojenny (<i>Justyna Węgrzyn</i>)	513
3.1. Przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wojennego	513

3.2. Procedura wprowadzenia stanu wojennego	515
3.3. Obszar obowiązywania i czas trwania stanu wojennego	516
3.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego	516
3.5. Ograniczenie wolności i praw w czasie stanu wojennego	517
3.6. Zniesienie stanu wojennego	518
4. Stan wyjątkowy (<i>Olga Hałub-Kowalczyk</i>)	518
4.1. Przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wyjątkowego	518
4.2. Procedura wprowadzenia stanu wyjątkowego	520
4.2.1. Regulacja konstytucyjna	520
4.2.2. Regulacja ustawowa	520
4.3. Czas trwania stanu wyjątkowego	522
4.4. Działalność organów władzy publicznej w czasie stanu wyjątkowego	523
5. Stan klęski żywiołowej (<i>Olga Hałub-Kowalczyk</i>)	524
5.1. Przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu klęski żywiołowej	524
5.2. Procedura wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w regulacji konstytucyjnej i ustawowej	525
5.3. Czas trwania stanu klęski żywiołowej	526
5.4. Działalność organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej	527
6. Stan wojny (<i>Justyna Węgrzyn</i>)	528
6.1. Uwagi wstępne	528
6.2. Przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wojny	529
6.3. Procedura wprowadzenia stanu wojny	529
6.4. Obszar obowiązywania i czas trwania stanu wojny	530
6.5. Pojęcie „czas wojny”	530
6.6. Zawarcie pokoju	530
7. Ochrona wolności i praw jednostki w stanach nadzwyczajnych (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	531
7.1. Konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sferze realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki	531
7.2. Charakter i zakres gwarancji konstytucyjnych	532
7.3. Wkroczenie w sferę wolności i praw jednostki w drodze rozporządzeń z mocą ustawy	535
8. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania wolności i praw jednostki w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemicznego (stanów niebędących formalnie stanem nadzwyczajnym w rozumieniu konstytucyjnym) (<i>Mariusz Jabłoński</i>)	536
Wykaz powoływanych aktów prawnych	541
O Autorach	547

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPCz	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 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 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2021 r. poz. 457 ze zm.)
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016 C 202/389)
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
ord. pod.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)

TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2016 C 202/47)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2016 C 202/13)
u.d.l.	–	ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2021 r. poz. 711)
u.KRS	–	ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269)
u.NIK	–	ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.)
u.o.a.n.	–	ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.k.k.	–	ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
u.o.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.r.	–	ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849)
u.r.l.	–	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.RM	–	ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.)
u.r.o.	–	ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851)
u.RPD	–	ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141)
u.RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)
u.r.t.	–	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (do 1.01.1999 r.: ustawa o samorządzie terytorialnym) (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.p.p.	–	ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75)
u.s.w.k.	–	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 2017 r. poz. 1932)
u.TS	–	ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2019 r. poz. 2122)
u.u.m.	–	ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127)

- u.w.m. – ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799)

Publikatory

- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1994–2003)
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. 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
- OTK-B – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B

Inne

- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Legalis – System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
- LEX – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- RPDz – Rzecznik Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- RPP – Rada Polityki Pieniężnej
- SA – Sąd Apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: bez bliższego oznaczenia podano artykuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

LITERATURA PODSTAWOWA

Podręczniki z prawa konstytucyjnego:

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021
- Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021
- Piotrowski R. (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003
- Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2013
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021

Komentarze:

- Bałaaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Bidziński M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 27, 29*, Warszawa 2021
- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13*, Warszawa 2019
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021
- Chmaj M., Juchniewicz J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104*, Warszawa 2020
- Chmaj M., Juchniewicz J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 225, 226*, Warszawa 2020
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 97, 98*, Warszawa 2020
- Daniel P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020
- Gardocki L., Gardocka T., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 42, 43, 44, 46*, Warszawa 2020
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999

- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016
- Grabowska S., Grabowski R., Skrzydło W. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014
- Hoc S., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 26, 85, 117*, Warszawa 2021
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Warszawa 2019
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 186, 187*, Warszawa 2020
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3*, Warszawa 2021
- Jagiello D., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 41, 45*, Warszawa 2020
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000

PRZEDMOWA

Podjęcie decyzji o przygotowaniu podręcznika poświęconego obowiązującej Konstytucji RP i w szerszym zakresie prawa konstytucyjnemu nie było proste i nie nastąpiło z dnia na dzień. Przyczyn, które złożyły się na podjęcie tego wysiłku, było co najmniej kilka. Z jednej strony, okazało się, że po blisko 25 latach stosowania postanowień Konstytucji RP z 2.04.1997 r. dostrzegalny stał się „nowy” kierunek interpretacji jej postanowień. W wyniku działań ustawodawcy (bo formalnie treść samej Konstytucji RP w tym czasie nie zmieniła się zasadniczo poza rozwiniciem postanowień art. 55 i 99) doszło do modyfikacji wielu dotychczas – tak się przynajmniej wydawało – utrwalonych zasad, pojęć, konstrukcji i procedur, co zawsze wymaga omówienia oraz przedstawienia ich merytorycznej oceny. Z drugiej strony, chyba jeszcze ważniejszej, uznaliśmy, że efekt naszej pracy przyniesie korzyść tym, komu tak naprawdę staramy się pomóc, czyli studentom.

Jednocześnie ważne jest podniesienie, że dla każdego z nas będącego współautorem prezentowanego podręcznika wyzwaniem było pogodzenie osobowości naukowca z jednej strony i dydaktyka z drugiej. Zawsze „objawia się” bowiem dążenie do przedstawienia jak najbardziej pogłębionej analizy konkretnego zagadnienia, jednakże mieliśmy świadomość, że takie podejście może nie do końca zostać zrozumiałe przez tego, do kogo ma być ona skierowana. Dlatego staraliśmy się cały czas pamiętać, że adresatem naszej pracy jest student pierwszego roku studiów, a więc rozpoczynający swoją przygodę na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, i w konsekwencji będący dopiero na pierwszym etapie poznawania specyfiki prawa. Fakt ten wymagał uwzględnienia podczas definiowania pojęć, istoty regulacji, mechanizmów i procedur, a także zależności ustrojowych, zasady jak najprostszego przekazu, choć z perspektywy różnego rodzaju nowych „metod” interpretacji norm Konstytucji RP z 2.04.1997 r. i praktyki, która towarzyszy obecnemu stosowaniu jej postanowień, okazywało się to być niełatwe do wykonania.

Nie możemy też ukrywać, że pomimo naszych starań, przynajmniej w pewnych fragmentach opracowania, naukowa strona naszej natury wzięła górę, a w rezultacie osiągnięty został efekt nie tylko w postaci omówienia podstawowych pojęć, praktyki i prowadzonych dyskusji w obszarze prawa konstytucyjnego, ale także przedstawienia pewnych uwag i postulatów *de lege ferenda*, które – przynajmniej taką mamy nadzieję – mogą stać się przyczynkiem do kontynuowania dyskusji naukowej.

Pracę nad podręcznikiem podjęliśmy w trudnym dla wszystkich okresie, czyli funkcjonowania zagrożeń i obostrzeń związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (co samo w sobie ze względu na przyjęte procedury stanowienia prawa w tym zakresie i charakteru przyjętych rozwiązań zasługuje na pogłębianie prowadzonych już – i słusznie krytycznych – badań naukowych). Na pewno sytuacja ta nie sprzyjała sprawnemu kontynuowaniu podjętego wysiłku z powodu różnych, typowo ludzkich i trudnych doświadczeń, które dotyczyły nas, naszych Bliskich, Przyjaciół i Znajomych. Mamy jednak nadzieję, że wbrew tym przeciwnościom ostateczny wynik i zaprezentowane treści będą spełniały swoją funkcję w procesie dydaktycznym, a może także – jak już wcześniej wspomniano – staną się początkiem zawsze ważnej i potrzebnej debaty na temat funkcjonowania prawa konstytucyjnego.

Zarówno prowadzenie prac, jak i ostateczny ich efekt uświadomiły nam, jak trudnym zadaniem jest przygotowanie podręcznika prawa konstytucyjnego i jak wielkie uznanie należy się tym, którym udało się to uczynić w przeszłości. W tym miejscu chcielibyśmy wspomnieć tych wszystkich Autorów, których wkład wydaje się nam nie do przecenienia, a zwłaszcza tego pierwszego, o którym cały czas pamiętamy.

Pierwszymi, którzy zainicjowali i doprowadzili do przygotowania podręcznika „wrocławskiego” byli prof. Bogusław Banaszak i dr Artur W. Preisner. Opracowanie pod tytułem: *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie* ukazało się w 1996 r. Później prof. B. Banaszak już samodzielnie przygotował nowy podręcznik *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, który w kolejnych wydaniach służy szerokiemu gronu odbiorców – nie tylko studentom, ale i praktykom. Nie sposób też nie przywołać podręcznika *Prawo konstytucyjne*, przygotowanego pod redakcją prof. Zbigniewa Witkowskiego i to już w 1993 r. (i kilkunastu jego późniejszych wydań); prof. Leszka Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1997 (i kolejnych jego wydań – ostatnie z 2021 r., jak również wcześniejszego napisanego wspólnie z Krzysztofem Gołyńskim, *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Warszawa 1996), prof. Mirosława Granata, *Prawo konstytucyjne Pytania i odpowiedzi*, którego już 10. wydanie mamy szansę podziwiać (Warszawa 2021), czy też podręczników przygotowywanych przez wieloosobowe zespoły, np. pod redakcją prof. Wiesława Skrzydły, a także prof. Pawła Sarneckiego.

Zarówno te wymienione, jak i wszystkie inne podręczniki oraz skrypty, których tutaj nie wymieniamy, były dla nas wzorem i przykładem.

Obecnie każda Katedra prawa konstytucyjnego za punkt honoru uznaje posiadanie „swojego” podręcznika, co wydaje się być oczywiste i konieczne do realizacji jak najbardziej sprofilowanego i przemyślanego przez każdy Zespół procesu nauczania (wymieńmy tu choćby jeden z ostatnich, autorstwa prof. Marka Zubika, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, a którego 2. wydanie ukaże się już niebawem).

Systematyka naszego podręcznika opiera się zasadniczo na dwóch najważniejszych – z perspektywy prawa konstytucyjnego i procesu dydaktycznego – filarach. Pierwszy to Konstytucja i sposób ujęcia w jej treści fundamentalnych rozwiązań ustrojowych. Drugi to przyjęty plan prowadzenia zajęć ze studentami pierwszego roku. Przyjeliśmy, że w ten sposób uda się nam je połączyć w taki sposób, który będzie odpowiednio służył stosowanemu przez nas modelowi realizacji procesu dydaktycznego.

Zdecydowaliśmy się jednocześnie na pracę w pełnym zespole obejmującym wszystkich aktualnych pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, uznając, że jest to najwłaściwsza formuła, sięgająca wprost do wzorca ustrojowego, który w naszym ujęciu przyjął brzmienie: „Katedra jest dobrem wspólnym wszystkich jej pracowników”. Różnorodność spojrzenia, sposobu ujęcia pewnych kwestii wyraża się oczywiście nie w tym, że każdy z nas dublował prace swoich Koleżanek i Kolegów, ale w subiektywnym akcentowaniu pewnych wątków tematycznych w ramach omawianych indywidualnie zagadnień, którymi się demokratycznie podzieliliśmy. Mamy nadzieję, że takie podejście wpłynie na urozmaicenie wyводу, co sprawi, że będzie on bardziej interesujący, a może też niekiedy bardziej prowokujący do dyskusji.

Oczywiście nie udało się nam do końca osiągnąć zamierzonego celu, którym było jak najbardziej syntetyczne ujęcie najważniejszych zagadnień dotyczących Konstytucji RP i prawa konstytucyjnego, a przy tym takie ich przedstawienie, aby nie pojawiał się problem ze zrozumieniem przez studenta pierwszego roku studiów istoty i złożoności wszystkich instytucji, mechanizmów, procedur, czy wreszcie zasad i wartości rzeczywiście w naszym systemie ustrojowym funkcjonujących. Na swoje usprawiedliwienie możemy jedynie wskazać to, że problemy ze „zrozumieniem” postanowień Konstytucji RP wydają się stale pogłębiać, co powoduje, że prawdy, zasady i wartości, które wcześniej były proste, obecnie stają się nawet nie tyle skomplikowane, ile zupełnie „inne”. Mamy jednak nadzieję, że wszystkie (bądź prawie wszystkie) niedoskonałości zostaną nam wybaczone i obiecujemy już teraz, że kontynuacja wspólnego wysiłku będzie umożliwiała udoskonalenie przedstawianych treści w ramach kolejnych wydań naszego podręcznika.

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego:

Ryszard Balicki
Michał Bernaczyk
Olga Hałub-Kowalczyk
Mariusz Jabłoński
Sylvia Jarosz-Żukowska
Marta Kłopocka-Jasińska

Artur Ławniczak
Małgorzata Masternak-Kubiak
Anna Śledzińska-Simon
Justyna Węgrzyn
Krzysztof Wygoda

Wrocław, lipiec 2021 r.

Rozdział I

POLSKI KONSTYTUCJONALIZM I JEGO ŹRÓDŁA

Literatura: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2020; J. Locke, *Dwa Traktaty o Rządzie*, przekł. Z. Rau, Warszawa 1992; A. Ławniczak, *Geneza Konstytucji*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, e-Monografie nr 59, Wrocław 2005; R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013; Ch.H. McIlwan, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, New York: Cornell University Press 1947; R. Piotrowski, *Demokracja nieliberalna czyli oksymoron konstytucyjny* [w:] *Potentia non est nisi ad bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogacka, Toruń 2018; M. Ryan, S. Foster, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, London 2012; C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tł. M. Kurkowska, R. Marszałek, Warszawa 2013; P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism. Some conceptual issues* [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014.

1. Pojęcie konstytucjonalizmu (Michał Bernaczyk)

1.1. Wprowadzenie

Konstytucjonalizm był i z pewnością pozostanie jednym ze spornych pojęć w nauce prawa konstytucyjnego. Swą popularność zawdzięcza głównie porównawczemu prawu konstytucyjnemu, ale poza naturalną ciekawością badaczy ma też uzasadnienie praktyczne: usiłuje uchwycić podobieństwa współczesnych państw demokratycznych będące niekiedy koniecznym warunkiem do nawiązania współpracy międzynarodowej (np. drugi akapit preambuły do Traktatu północnoatlantyckiego z 4.04.1949 r. lub art. 2 i 49 Traktatu o Unii Europejskiej). Konstytucjonalizm zachowuje ściśle związki z współczesnym pojmowaniem konstytucji jako aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej, o szczególnej zawartości oraz celach, jakie przypisuje się tak unikalnemu tekstowi prawnemu. Jednocześnie konstytucjonalizm wykracza poza czystą prawnodogmatyczną analizę konstytucji i obejmuje faktyczny wymiar obowiązywania prawa,

nawiązuje do skutków, jakie prawo konstytucyjne wywołuje w danym państwie (bądź też nie wywołało ze względu na brak jej przestrzegania).

1.2. Definiowanie konstytucjonalizmu

Sformułowanie „konstytucjonalizm” (aczkolwiek wąsko pojmowane i okraszone przymiotnikiem „socjalistyczny”, zob. orzeczenie TK z 28.05.1986 r., U 1/86, OTK 1986/1, poz. 2) towarzyszyło historii polskiego Trybunału Konstytucyjnego już od chwili powstania (w schyłkowym okresie PRL), kiedy to konstytucja oparta na monopolu PZPR starannie „koncensjonowała” działalność Trybunału (za sprawą art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL dodanego w 1986 r. to Sejm rozpatrywał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z konstytucją). W 1993 r. (a więc w zasadniczo zmienionym ustroju) Trybunał Konstytucyjny bardzo stanowczo i wielokrotnie przywołał „zasadę konstytucjonalizmu” (nie definiując jej), ale posługując się nią jako antytezą „nieobowiązującej zasady pełni władzy i nadrzędności” Sejmu (chodziło o ocenę skutków prawnych nierozpatrzenia przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianej uprzednio procedurze; uchwała TK z 20.10.1993 r., W 6/93, OTK 1993/2, poz. 51).

 W polskiej nauce również używa się sformułowania „zasada konstytucjonalizmu” (M. Granat), aczkolwiek jest ono silnie utożsamiane z zasadą nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa (por. art. 8 Konstytucji RP). Jest to podejście słuszne, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mówimy o nadrzędności jakiejkolwiek konstytucji, lecz takiej, która realizuje określone cele i wartości (o nich za chwilę). Samo pojęcie „konstytucjonalizm” jest używane nieco intuicyjnie, jako tło rozważań nad ewolucyjnym pojmowaniem konstytucji (L. Garlicki, *Polskie...*, s. 45), lecz nie stroniono od prób jego zdefiniowania. Na przykład Ryszard M. Małajny (1953–2018) ujął go następująco „konstytucjonalizm to fenomen, na który składają się następujące elementy: a) ogół poglądów dotyczących ustroju państwa (element aksjologiczny), b) ogół norm prawnych – zwłaszcza konstytucyjnych – regulujących ustroj państwa (element normatywny), c) szeroko rozumiana praktyka stosowania norm regulujących ustroj państwa, czyli praktyka konstytucyjna (element socjologiczny)”. Mimo ucieczki cyt. autora od szczegółowej charakterystyki owych poglądów, takie podejście wydaje się słuszne i spotykane w skali międzynarodowej. Badacze konstytucyjnego prawa porównawczego usiłujący zdefiniować konstytucjonalizm, podkreślają bowiem, że pojęcie to funkcjonuje w podwójnej roli: normatywnej i opisowej.

Po pierwsze, konstytucjonalizm jest utożsamiany z zespołem norm prawnych, a więc z nakazem (bądź zakazem) określonego zachowania się władz publicznych (bądź podmiotów prywatnych, jeśli postanowienia danej konstytucji stosuje się horyzontalnie). W największym uproszczeniu moglibyśmy powiedzieć, że konstytucjonalizm jest sumą prawnych ograniczeń adresowanych do władz publicznych wyodrębnionych w kon-

stytucji ze względu na kilka kluczowych zagadnień (przypisanie prawu w znaczeniu przedmiotowym roli podstawowej formy działania władz państwowych, ustanowienie granic działalności prawotwórczej i systemu kontroli przestrzegania prawa, a także przypisanie prawu określonej „jakości” o nierzadko moralnym, etycznym zabarwieniu). Mówimy wówczas, że **konstytucjonalizm ma wymiar normatywny**, ponieważ łączy w sobie zespół nakazów i zakazów adresowanych do ustawodawcy, władzy wykonawczej i sądowniczej. Jak zostanie wyjaśnione dalej, pojęcie to jest efektem ewoluowania poglądów dotyczących konstytucji i jej stosowania, aczkolwiek istotną częścią niespornych składników definiujących konstytucjonalizm jest ogół rozwiązań chroniących człowieka przed arbitralnym i nieprzewidywalnym zachowaniem podmiotu sprawującego władzę na terytorium państwa. To zaś tłumaczy, dlaczego prawnicy-konstytucjoniści chcący wyjaśnić omawiane pojęcie zwykle skupiają się na konsekwencjach umieszczenia w konstytucji klauzul podkreślających nakaz działania władz publicznych na podstawie prawa i w granicach prawa. Tego rodzaju przepisy umieszcza się zwykle w zasadach ustroju i bez trudu odnajdziemy je we współczesnych konstytucjach (np. art. 6 sekcja 2 Konstytucji USA, art. 20 i art. 28 § 1 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., art. 2, 7, 9 Konstytucji RP z 1997 r., art. 1 i 2 ust. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r., art. 5 Konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej z 1982 r.).

Postawienie znaku równości pomiędzy konstytucjonalizmem a przestrzeganiem prawa krajowego lub międzynarodowego (por. art. 7 i 9 Konstytucji RP) byłoby jednak uproszczeniem i zbędnym mnożeniem pojęć w stosunku do zasady legalizmu. Oznaczałoby to również zredukowanie tego pojęcia do czasów Oświecenia, kiedy to wykuwały się podwaliny współczesnych poglądów dotyczących konstytucji jako aktu prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej. Zresztą nawet doświadczenie życiowe uczy nas, że wpisanie do zasad ustrojowych nakazu działania na podstawie prawa i w granicach prawa nie czyni jeszcze danego ustroju państwem demokratycznym, a tym bardziej nie mówi nam nic o praktyce konstytucyjnej. Historia państw autorytarnych i totalitarnych przypomina, że one również posługują się prawem, w tym koncepcją konstytucji jako aktu o najwyższej mocy prawnej, lecz redukują znaczenie prawa do roli czysto organizacyjnej, technicznej, częstokroć przekształcając je w narzędzie agresywnej polityki międzynarodowej, opresji własnych obywateli i kultu jednostki [np. Konstytucja Korei Północnej z 1972 r., której preambuła określa państwo jako „niezwyciężone i nuklearne”, utożsamia treść konstytucji z wolą Kim Ir Sena i następcami tzw. dynastii Kimów, zaś ściśle przestrzeganie i egzekwowanie prawa socjalistycznego przez instytucje państwa i obywateli zalicza do podstawowych zasad ustroju politycznego (art. 18)].



Po drugie, konstytucjonalizm jest również definiowany w sposób opisowy, a więc bez kategorycznego wskazania istoty, lecz poprzez badanie cech, zamierzonej funkcji i rzeczywistych skutków, jaką konstytucja odgrywa w sprawowaniu władzy. Jedno z najczęściej przywoływanych określeń konstytucjonalizmu pochodzi od amerykańskiego historyka i politologa Charles'a Howarda McIlwaina (1871–1968), który

pisał następująco: „Konstytucjonalizm ma jedną zasadniczą cechę; jest nią prawne ograniczenie nałożone na władzę publiczną; jest antytezą arbitralnego rządzenia; jego przeciwieństwem jest despotyczna władza publiczna, rządy woli zamiast rządów prawa [...] wszystkie rządy konstytucyjne są z definicji rządami ograniczonymi” (Ch. McIlwan, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, New York, Cornell University Press 1947, przekład własny – M.B.).

Widać zatem, że cytowanemu sformułowaniu bliżej do deklaracji ideowej, aniżeli definicji oddającej szczegółowo istotę pojęcia. Ważne jest jednak dostrzeżenie, że akcentuje ono poddanie władz politycznych prawu, co milcząco podkreśla pierwszorzędne znaczenie konstytucji. Tłumaczy to również, dlaczego pojęcie konstytucjonalizmu sytuowało się początkowo na pograniczu prawa i nauk politycznych. Zwłaszcza te ostatnie (w przeciwieństwie do prawa konstytucyjnego) nie skupiały się tak intensywnie na kwestiach instytucjonalnych, lecz patrzyły również na kwestie behawioralne i rozmaite teorie zachowań społecznych determinujących przestrzeganie konstytucji.

Jednym z czynników warunkujących przestrzeganie konstytucji (rozumiane jako realizowanie norm konstytucji lub powstrzymanie się od działań przez nią zakazanych) jest fakt, że adresaci jej norm podzielają system wartości, jaki legł u jej podstaw. Z tego powodu obowiązywanie, interpretacja i przestrzeganie konstytucji nie mogą abstrahować od warunków społecznych wpływających na aprobatę jej norm. Brak koherencji w tym zakresie może skutkować odrzuceniem konstytucji przez suwerena (np. takich przyczyn poszukuje się w upadku systemu konstytucyjnego Republiki Weimarskiej; we francuskim prawie konstytucyjnym podaje się symptomatyczne przykłady stopniowego rozdźwięku pomiędzy praktyką konstytucyjną a normatywnym wzorcem konstytucji, którego kulminacją jest mniej lub bardziej gwałtowna całościowa zmiana tej ostatniej, w celu odrzucenia dotychczasowych praktyk ustrojowych, np. w formie Karty konstytucyjnej z 1830 r., Konstytucji II Republiki z 1848 r. w XIX w. lub w odniesieniu do ustawodawstwa delegowanego w konstytucjach IV i V Republiki).

Z kolei w przypadku adresatów jawnie lub skrycie odrzucających związaną konstytucją muszą istnieć mechanizmy przeciwdziałające lub niweczące skutki naruszeń porządku konstytucyjnego ze strony zarówno funkcjonariuszy aparatu państwa, jak i podmiotów trzecich (w Europie taki zespół poglądów uformował się przede wszystkim wskutek dojścia nazistów do władzy; funkcjonuje on pod nazwą „demokracji obronnej” *militant democracy*, *Streitbare Demokratie*, *Wehrhafte Demokratie*).

Ten problem dostrzegano już u zarania nowożytnego konstytucjonalizmu m.in. w piśmiennictwie Jamesa Madisonsa, który jeszcze przed ratyfikacją i wejściem w życie Konstytucji USA na łamach 48. eseju z 1788 r. opublikowanego w słynnym cyklu *Federalist Papers* przestrzegał przed pokładaniem zaufania w „papierowych barierach” (ang. *parchment barriers*) stawianych skłonnemu do naruszeń „duchowi władzy”. Podawał

też przykłady pierwszych konstytucji stanowych, które odznaczały się wyraźnym rozdziałem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (w Wirginii), lecz nie wprowadziły wystarczających mechanizmów kontroli zapobiegających dominacji jednej z nich. Krytykował również legislaturę za lekceważenie Rady Cenzorów (protoplastki kontroli zgodności stanowego prawa z konstytucją Pensylwanii) wytykającej jaskrawe naruszenia konstytucji. Można spuentować, że historia konstytucjonalizmu jest ciągłym eksperymentem skupionym na kodyfikowaniu w aktach prawnych rangi konstytucyjnej ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w taki sposób, który daje możliwości przestrzegania konstytucji i ewentualnych korekt bez uciekania się do przemocy.

Poszukiwanie optymalnych rozwiązań prawnych umożliwiających przestrzeganie konstytucji wymaga doświadczenia, a przede wszystkim obserwacji prawa w działaniu. Wydaje się, że głównie za sprawą tego anglosaskiego pragmatyzmu pojęcie konstytucjonalizmu przeniknęło do nauki prawa konstytucyjnego. Inaczej rzecz ujmując, konstytucjonalizm zaczął opisywać konstytucję nie tylko jako kolejny przedmiot dogmatyki prawniczej, lecz również jako zjawisko faktyczne, manifestujące się w studiowaniu pewnych pożądanych skutków (np. pociągnięciu do odpowiedzialności za nadużycie władzy, skuteczne udzielenie ochrony prawnej) bądź takich, które podważają idealne założenia towarzyszące uchwaleniu nominalnie demokratycznej konstytucji (np. systemowe niewykonywanie orzeczeń sądów konstytucyjnych, immunizowanie niegospodarności majątkiem publicznym, nieściganie przestępstw popełnionych z motywacji politycznej, prześladowanie mniejszości lub przeciwników politycznych). Można by rzec, iż współcześnie konstytucjonalizm poszukuje „sprawczości” prawa konstytucyjnego, zaczynając od takiego ułożenia ustroju oraz trybu działania instytucji państwa, aby z jednej strony nakreślić granice władzy państwowej niezależnie od jej aktualnej proveniencji politycznej, zaś z drugiej strony zapewnić, że rozproszenie władzy państwowej zostanie przeprowadzone w pewien określony sposób.



W efekcie konstytucjonalizm można zdefiniować jako ogół rozwiązań ustroju państwowego wynikających z norm konstytucji pisanej lub towarzyszącej jej praktyki konstytucyjnej (w tym precedensu lub konwenansu), zapewniających takie rozproszenie władzy państwowej, aby osiągnąć następujące cele:

- 1) władze publiczne działają na podstawie prawa i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji RP);
- 2) organy władzy publicznej są rozdzielone pod względem zarówno kompetencyjnym (por. uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat rozdzielenia władz i „minimum wyłączności kompetencyjnej” poszczególnych władz publicznych; orzeczenie z 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994/2, poz. 39), jak i personalnym [przeciwdziałanie sytuacji, w której mimo formalnego podziału sfer działania organów władzy publicznej posiadają one tego samego piastuna; por. wypowiedź ETPCz dotyczącą sądowej kontroli ingerencji państwa w kult pamięci osoby zmarłej w przypadku ekshumacji ofiar katastrofy smoleńskiej – wyrok ETPCz

z 20.09.2018 r., 30491/17 i 31083/17, Solska i Rybicka przeciwko Polsce: „W polskim kontekście, konieczność sądowej kontroli [wyjęcia zwłok z grobu w trybie art. 212 k.p.k. – przyp. M.B.] nabiera szczególnego znaczenia, biorąc pod uwagę, że służba prokuratorska nie była niezależną władzą, lecz organem podporządkowanym Prokuratorowi Generalnemu będącemu wówczas Ministrem Sprawiedliwości” (pkt 84)];

- 3) władze publiczne zapewniają równość wobec prawa oraz ochronę praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji lub wiążących, międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka (ich obowiązywanie na terytorium państwa jest uwarunkowane przepisami konstytucji, zaś w odniesieniu do Unii Europejskiej konstytucyjnymi zasadami i trybem przekazania suwerennych kompetencji organom ponadnarodowym; por. art. 9, 90 i 91 Konstytucji RP);
- 4) konstytucja zapewnia prawo dostępu do niezależnych sądów i trybunałów obsadzonych przez niezawisłych sędziów umożliwiających efektywną kontrolę działania władz publicznych lub sprawowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 5) władze publiczne opierają się na teorii przedstawicielstwa (ludu, narodu) i zapewniają podstawowe elementy demokracji, takie jak udział w sprawowaniu władzy poprzez wolne i uczciwe wybory, poszanowanie interesów mniejszości, prawo do rzetelnej informacji i cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi i innymi służbami ochrony porządku publicznego.

Tak pojmowany konstytucjonalizm uformował się w państwach demokratycznych, które kształtowały ustrój polityczny i gospodarczy według koncepcji liberalnej, niekiedy z pewną wyższością patrząc na porządki konstytucyjne państw niedemokratycznych. Związki te były na tyle silne, że niektórzy używają sformułowania **konstytucjonalizm liberalny** (np. M. Granat, *Prawo...*, s. 57), przeciwstawiając mu takie ustroje, w których rządy prawa, równość wobec prawa uległy erozji, zaś majątek publiczny uległ zawłaszczeniu przez grupy klienckie i inne formy adopcycyjnej rodziny politycznej (np. tzw. konstytucjonalizm nieliberalny na Węgrzech lub autorytarny konstytucjonalizm na Białorusi). Dla innych badaczy (R. Piotrowski) konstytucjonalizm powinien pozostać „bezzprzymiotnikowy”, gdyż w przeciwnym razie stanie się oksymoronem (zob. kolejny punkt). Konstytucjonalizm kojarzony (skądinąd prawidłowo) z liberalizmem staje się pośrednią ofiarą agresywnej polityki (np. narodowego populizmu) kontestującej liberalną demokrację, co – oprócz zróżnicowanego, niekiedy kruchego etosu obywatelskiego – jest konsekwencją niedostatecznego wyrównywania warunków bytowych wolnorynkowych społeczeństw, zakłócenia indywidualnego bezpieczeństwa dynamiką globalnych przemian, deprecjacji polityki tożsamościowej i wzmożeniem lęków w tej sferze (np. kryzys migracyjny 2015–2016). Konstytucję zaczyna się wówczas traktować jako zbędną przeszkodę dla ambitnej agendy politycznej, oferującej udział w wielkiej narracji i szybkie rozwiązanie problemów. Niestety, doświadczenie uczy, że z chwilą wcielenia populistycznej retoryki w czyn, system prawny traci cechy pewności i bezpieczeństwa (np. tzw. reforma prokuratury i sądownictwa w Polsce w latach 2015–2017), odznaczając się silnymi

nierównościami, wykluczeniem i zaliczeniem części obywateli do wrogiej kategorii (np. opozycji politycznej, dziennikarzy, ruchów na rzecz równości płci, mniejszości seksualnych, cudzoziemców), zmniejszeniem poziomu wolności i uczciwości wyborów (np. zmiany polskiego Kodeksu wyborczego w 2018 r. i organizacja wyborów prezydenckich w 2020 r.), wyparciem prawdy o sprawach publicznych przez propagandę, a nawet zerwaniem współpracy międzynarodowej w zwalczaniu zagrożeń egzystencjalnych narodu i państwa (np. przez ochronę klimatu, budowę sojuszy obronnych).

1.3. Konstytucjonalizm a rządy prawa

Współczesne spory o treść pojęcia konstytucjonalizmu wymagają dostrzeżenia, że definiujemy go z perspektywy blisko 250 lat ewolucji konstytucji pisanej. W efekcie do opisu konstytucjonalizmu używamy pojęć i odniesień nieznanymi w chwili rozpoczęcia historii prawa konstytucyjnego. Istnieje jednak pewien element, który pozostaje stabilny. Jest nim zasada rządów prawa powiązana z zasadą nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa. Oznacza to ściśle połączenie dwóch założeń: 1) władza rządzi za pomocą prawa, nadając mu cechy przejrzystości, 2) władza jest związana prawem zawartym w konstytucji.

 Konstytucja RP z 1997 r. realizuje ten postulat na kilka sposobów. **Określa wyczerpująco rodzaje źródeł prawa krajowego i organy upoważnione do ich wydania (zasadniczo w rozdziale III „Źródła prawa”), uzależnia ich obowiązywanie od ogłoszenia prawa (art. 88), określa stadia procedury ustawodawczej (art. 118–123), a ponadto nakłada szereg wymogów dotyczących komunikatywności, precyzji tekstu prawnego i operowania zakresem czasowym (art. 2 i wyinterpretowana z niego zasada prawidłowej legislacji).**

 O ile rządzenie za pomocą prawa nie było już żadną cywilizacyjną nowością, o tyle istotnym wkładem filozofów epoki oświecenia okazało się nadanie mu pewnych cech formalnych (np. uregulowanie kompetencji prawotwórczych, zrozumiałość, wymóg promulgacji, zakaz retroakcji). Kolejną zdobyczą oświecenia było postrzeganie systemu prawa w kategoriach hierarchicznych, co miało swoją przyczynę w skutkach rewolucji amerykańskiej i francuskiej (odrzućenie władzy monarszej o boskiej proveniencji wymagało nowego uzasadnienia dla władz wyłonionych w procesie politycznym). Oznaczało to, że niezależnie od ustawodawstwa parlamentu lub prawotwórczych prerogatyw monarszych istniało prawo najwyższego rzędu (konstytucja), które ustalało dopuszczalne granice dla zwykłej działalności prawotwórczej.

 Pierwsze konstytucje wieńczące koniec epoki oświecenia starały się wdrożyć postulaty Johna Locke’a (1632–1704) wyłożone w *Drugim Traktacie o Rządzie* z 1698 r. na temat zakresu władzy ustawodawczej: „legislatywa bądź najwyższa władza

nie może przyznać sobie władzy rządzenia wydając arbitralne dekrety sporządzane pośpiesznie, jest ona bowiem zobowiązana do wymierzania sprawiedliwości i określania uprawnień poddanych na mocy ogłaszanych, obowiązujących praw oraz poprzez uznawanych i upoważnionych sędziów. [...] By uniknąć tych niedogodności, jakie zagrażają ich własności w stanie natury, ludzie jednoczą się w społeczeństwach [...] oddają całą swą naturalną władzę wstępując do społeczeństwa, społeczność zaś składa władzę ustawodawczą w ręce osób, które uznała za odpowiednie i którym zaufała, że będą rządzić na mocy ogłaszanych praw. Inaczej bowiem jej spokój, pokój i własność będą tak samo niepewne, jak były w stanie natury” (§ 136).

Przewodnią ideą było uczynienie prawotwórstwa bardziej przewidywalnym, aczkolwiek motywacją Locke’a była potrzeba ochrony szeroko pojętej własności. Wywarło to zresztą duży wpływ na postrzeganie własności w Konstytucji USA, aczkolwiek z wielowymiarowymi implikacjami [nieobcych wcale dzisiejszemu pojmowaniu prywatności, gdyż Locke uważał, iż „każdy człowiek dysponuje własnością swojej osoby” (§ 27)]. Współcześnie podkreśla się jednak uniwersalną wymowę tych poglądów. Podobny sposób myślenia o prawie wiążącym władzę pojawił się również w *Duchu Praw* Monteskiusza (1689–1755), który odróżniał monarchie rządzone za pomocą trwałych, ustalonych praw, od despotcji rządzonych „bez prawa i reguł”, lecz wedle kaprysu władcy. Jak słusznie stwierdza Piotr Tuleja współczesna idea rządów prawa, umieszczana już w klauzulach państwa prawnego otwierających tekst konstytucji, „opiera się na takich samych wartościach przypisywanych prawu: powszechności, pewności, dostępności, przewidywalności”, a ich zasadniczym źródłem na gruncie polskim są art. 2, 7 i 9 Konstytucji RP.

Sformułowanie rządu prawa (ang. *rule of law*) zostało rozpropagowane w literaturze brytyjskiej pod koniec XIX w. przez brytyjskiego konstytucjonalistę Alberta Venn Dicey’a (1835–1922), aczkolwiek w nieco innym kontekście (jako równa dla wszystkich odpowiedzialność wobec prawa; por. art. 83 Konstytucji RP). Początków koncepcji poszukuje się nieco wcześniej, w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego USA z 1803 r. w sprawie Williama Marbury’ego przeciwko Jamesowi Madisonowi (5 U.S. 137, 163), w którym stwierdzono, że sądy mają kompetencję do orzekania o zgodności prawa z konstytucją (*judicial review*). Prezes Sądu John Marshall uzasadniał wówczas celowość takiego rozwiązania (a docelowo również przypisanie tej kompetencji władzy sądowej) wrodzoną cechą systemu rządów ustanowionego w Konstytucji USA: rządów prawa, a nie ludzi (w uzasadnieniu wyroku *government of laws* zostały przeciwstawione *government of men*, zaś federalna konstytucja „zwykłym prawem”). Anglosaska koncepcja rządów prawa wypływa z inspiracji filozofią Locke’a i zakotwiczenia relacji społecznych w *common law*, zaś jej istotnym elementem jest poszukiwanie prawnonaturalnego uzasadnienia obowiązywania prawa. Amerykańska Konstytucja z 1787 r. miała zatem pełnić funkcję łącznika pomiędzy prawem stanowionym a prawami natury (prawem do życia, wolności i własności) wysłowionymi już w Deklaracji Niepodległości. Konstytucja nie przyznawała praw zawartych w Karcie Praw, lecz je zabezpieczała. Amerykańska

idea rządów prawa nigdy nie funkcjonowała w próżni aksjologicznej, aczkolwiek nie gwarantowała konstytucyjnych praw wszystkim ludziom w równym stopniu aż do lat 60. XX w. (wystarczy wspomnieć o tzw. antykanonie amerykańskiego orzecznictwa konstytucyjnego: niesławnym wyroku SN z 1857 r. w sprawie Dred Scott przeciwko Sandford odmawiającym ochrony prawnej czarnoskórym lub przyzwoleniu na segregację rasową w sprawie Plessy przeciwko Ferguson z 1896 r.).

W Europie kontynentalnej proces formowania się idei rządów prawa znalazł swoje odzwierciedlenie w koncepcji państwa prawnego (państwa rządzącego poprzez prawo). Uosabia ją zwłaszcza niemiecka koncepcja *Rechtsstaat* rozwinięta w XIX w. W przeciwieństwie do angloamerykańskiej koncepcji przybrała ona mocno formalny charakter, oderwany od jakiegos szczególnego systemu wartości (co jednak zaczęło ulegać zmianie pod rządami Konstytucji RFN z 1949 r.; niemieckie rozwiązania stały się zresztą istotnym źródłem inspiracji dla Polski przy tworzeniu nowego katalogu zasad ustrojowych w tzw. noweli grudniowej z 1989 r. zmieniającej Konstytucję PRL). Francuskim odpowiednikiem niemieckiego państwa prawnego było *État de droit*, aczkolwiek sama koncepcja uległa nasyceniu ochroną praw podstawowych człowieka, a także postrzegania parlamentu jako wyraziciela woli suwerennego ludu.

Możemy powiedzieć, że w swej początkowej fazie konstytucjonalizm manifestował się w postulatach pod adresem prawa, które miały dość neutralne zabarwienie aksjologiczne. Współcześnie spełnienie tych kryteriów nie stanowi już dużego wyzwania. Rządzenie za pomocą prawa w określonych literą konstytucji procedurach nie mówi jeszcze nic o tym, jaki system wartości ma realizować działalność prawotwórcza, nie ma zaś wątpliwości, iż każda konstytucja zawiera jakąś podbudowę ideologiczną. Ten problem zręcznie ujął niesławny Carl Schmitt (1888–1985) w swej skądinąd ikonicznej *Nauce o konstytucji* z 1928 r., pisząc o tzw. idealnym pojęciu konstytucji (wyodrębnionym ze względu na szczególną treść): „Retoryka walki politycznej powoduje, że każda partia uczestnicząca w tej walce uznaje za prawdziwą tylko tę konstytucję, która odpowiada jej politycznym żądaniom [...]. W retoryce mieszczańskiego liberalizmu mamy do czynienia z konstytucją jedynie wtedy, kiedy zagwarantowane są własność prywatna i wolność osobista. Wszystko inne nie jest «ustrojem konstytucyjnym», lecz despotyzmem, dyktaturą, tyranią, niewolnictwem lub czymś, co określa się jeszcze inaczej. W konsekwentnie marksistowskim myśleniu jest odwrotnie: konstytucja, która uznaje zasady mieszczańskiego państwa prawa, zwłaszcza tę dotyczącą własności prywatnej, jest konstytucją państwa gospodarczo i technicznie zacofanego albo reakcyjną fikcją konstytucji, tj. pozbawioną znaczenia prawną fasadą, za którą kryje się dyktatura kapitalistów”.

Makabryczne doświadczenie nazizmu i komunizmu, których kulminacją była ludobójcza II wojna światowa, zrodziło potrzebę zwiększonej ochrony praw człowieka. Wyrazem tej potrzeby stała się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka [przyjęta i proklamowana jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217A (III) z 10.12.1948 r.; jako między-

narodowe prawo zwyczajowe stanowi ona m.in. część polskiego porządku prawnego na mocy art. 9 Konstytucji RP]. Nie jest przypadkiem, że powojenne konstytucje państw demokratycznych (wychodzących spod okupacji hitlerowskiej lub uzyskujące niepodległość wskutek dekolonizacji) powtarzały dość wiernie katalog praw podstawowych ukształtowany w systemie ONZ. To przesunięcie akcentów na ochronę praw jednostki i głębsze zakorzenienie władzy państwowej w zasadzie suwerenności narodu przesądziło o dopełnieniu idei konstytucjonalizmu. Otworzyło to równocześnie szereg sporów i dyskusji, gdzie przebiega granica pomiędzy państwem konstytucyjnym („zaledwie” posiadającym konstytucję) a państwem wdrażającym ideę konstytucjonalizmu w uprzednio podanym znaczeniu.



W dyskursie naukowym pojawiają się nawet propozycje (M. Tushnet), by wzorem politologii otworzyć się na „inne warianty” konstytucjonalizmu, które nie odznaczają się bynajmniej tak silnym przywiązaniem do rządów prawa, rozliczalności władz publicznych czy poszanowania praw człowieka. Być może jest to wyrazem pewnego realizmu nauki prawa konstytucyjnego, lecz grozi relatywizacją konstytucjonalizmu. Rację ma Ryszard Piotrowski, twierdząc, że używanie pojęcia „demokracja nieliberalna” może mieć podobne intencje (i oby nie skutki) co używanie pojęcia „autorytarny konstytucjonalizm”. Oba pojęcia służą racjonalizacji i obudowania górnolotnym słownictwem praktyk naruszających normatywne i ideologiczne ramy konstytucjonalizmu. Autorytaryzm nie może być konstytucjonalizmem, lecz chętnie sięga po to sformułowanie, aby się do niego upodobnić na użytek polityki wewnętrznej, a zwłaszcza międzynarodowej. Istnieje istotna różnica pomiędzy państwem urzeczywistniającym ideę konstytucjonalizmu a państwem działającym zgodnie z konstytucją, co możemy zilustrować następującymi przykładami.



Przykład 1: Wyobraźmy sobie, że konstytucja zawiera klauzulę udzielającą prezydentowi lub innemu szefowi egzekutywy dyskrecjonalnej kompetencji do „zatrzymania i torturowania osób niepożądanych lub podejrzanych o terroryzm bądź sprowadzenie innego niebezpieczeństwa dla żywotnych interesów narodu, zaś postanowienie nie podlega jakiegokolwiek kontroli”.

Przykład 2: Konstytucja zawiera klauzulę „nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”. Parlament uchwała ustawę, która zezwala prezydentowi lub premierowi na poddanie podejrzanego o terroryzm lub inną działalność wywrotową „rygorystycznym technikom przesłuchań”, zaś postanowienie jest natychmiast wykonalne i podlega jedynie kontroli następnej sądu.

W pierwszym przykładzie mamy do czynienia z władzą wykonawczą pozbawioną jakiegokolwiek kontroli i mogącą z łatwością łamać podstawowy zakaz wynikający z prawa międzynarodowego (np. art. 5 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 3 Konwencji Genewskich z 1949 r., art. 3 EKPCz, art. 7 MPPOiP), wskazując na zgodność takich

działań z prawem krajowym. Nie ma żadnej możliwości podważenia takiej kompetencji przed sądem, co przeczy jakiegokolwiek idei władzy ograniczonej prawem i ochronie godności istoty ludzkiej. Można jednak przewrotnie twierdzić, że władza działa zgodnie z konstytucją. Zasada nadrzędności konstytucji zostaje wykorzystana do usankcjonowania działań niehumanitarnych i uprzywilejowania egzekutywy, która szybko może zwrócić się przeciwko rzeczywistym lub urojonym rywalom politycznym.

Drugi przykład ilustruje potencjalne ryzyko, jakie może wystąpić nawet w państwach deklarujących przywiązanie do ochrony praw człowieka [por. wyrok ETPCz z 24.07.2014 r., 7511/13, Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce, ws. tzw. tajnych więzień CIA i naruszenia art. 3 EKPCz w aspekcie proceduralnym i materialnym]. W prawidłowo zrównoważonym systemie można założyć, że ustawodawstwo zostanie poddane kontroli niezależnego i niezawisłego sądu konstytucyjnego. Jest wówczas wysoce prawdopodobne, że „rygorystyczne techniki przesłuchań” (będące zarazem prawdziwym żargonem i eufemizmem dla tortur w okresie prezydentury George’a W. Bush’a 2001–2009) zostaną uznane za niezgodne z konstytucją (zawierającą bezwzględny zakaz tortur), zaś brak prewencyjnej kontroli zatrzymania za naruszenie prawa do sądu (por. art. 40 i 45 Konstytucji RP, które przysługują uprawnionemu niezależnie od posiadanego obywatelstwa lub jego braku). W rezultacie władza wykonawcza, a zwłaszcza podległe jej służby ochrony państwa wracają pod kontrolę wymiaru sprawiedliwości, nim ich wątpliwe działania wywołały nieodwracalny uszczerbek dla praw człowieka.



Warto jednak pamiętać, że w przeszłości zdarzały się sytuacje, w których polityczna większość nie akceptowała długoterminowych skutków takich rozstrzygnięć, skutecznie likwidując opór ze strony organów odpowiedzialnych za ochronę porządku konstytucyjnego. 8.12.1988 r. singapurski Sąd Najwyższy w sprawie Chng Suan Tze i inni przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych nakazał natychmiastowe zwolnienie świeckich pracowników Kościoła katolickiego zatrzymanych przez służbę bezpieczeństwa. Na mocy postanowienia prezydenta młodzi ludzie zostali zatrzymani przez służby specjalne pod zarzutem udziału w marksistowskim spisku na podstawie dyskrejonalnych przesłanek ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym. Sąd odrzucił argumenty rządu, że kwestie bezpieczeństwa państwa nie podlegają ocenie władzy sądowniczej: „Pojęcie subiektywnego lub nieskrępowanego uznania przeczy rządowi prawa. Wszelka władza ma prawne granice, a rządy prawa wymagają, by sądy miały możliwość oceny korzystania z kompetencji uznaniowych”. Zatrzymani zostali zwolnieni, jednak parlament błyskawicznie uchwalił zmianę konstytucji. Nowelizacja ograniczyła kompetencje sądu do rozpoznawania spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym (zakazując sądom derogacji prawa dot. bezpieczeństwa państwa niezgodnego z konstytucją), natomiast domniemyanych sprawców działalności wywrotowej zatrzymano ponownie. Ich kolejne odwołania do sądu nie przyniosły rezultatu. Powyższe wydarzenia mogłyby zostać uznane, za tzw. dialog władzy ustawodawczej i sądowniczej, gdyby nie fakt, że w osta-

tecznym rozrachunku rozszerzono sferę działania egzekutywy, zmniejszając zakres kontroli sądowej, a wraz z nią ochronę praw jednostki.

Ten (wydawać by się mogło) odległy przykład stanowi ostrzeżenie przed odtwarzaniem podobnego scenariusza w polskich uwarunkowań, z tą zasadniczą różnicą, że znoszenie ograniczeń jest kamuflowane subtelniej w gąszczu przepisów ustrojowych i proceduralnych.



Postanowieniem z 16.11.2015 r. (Nr PU. 117.45.2015) Prezydent RP, powołując się na art. 139 Konstytucji RP, stwierdził, że stosuje prawo łaski w stosunku do byłego Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i trzech funkcjonariuszy biura „przez przebaczenie i puszczenie w niepamięć oraz umorzenie postępowania”. Wszyscy czterej zostali skazani nieprawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Warszawie z 30.03.2015 r. (II K 784/10) za przekroczenie uprawnień (tworzenie fałszywych dokumentów i stosowanie podsłuchów). W sprawie pojawiły się zasadne wątpliwości, czy postanowienie Prezydenta RP wywołało skutki prawne, skoro nie istniał jeszcze przedmiot prawa łaski (prawomocne orzeczenie stwierdzające winę; zob. art. 42 ust. 3 Konstytucji RP).



Sąd Najwyższy [uchwałą (7) z 31.05.2017 r., I KZP 4/17, OSNKW 2017/7, poz. 37] uznał, że zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych, jego wypowiedź zaś stanowi kwintesencję konstytucjonalizmu: „Każdy organ władzy publicznej – zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji – działa na podstawie i w granicach prawa, a zatem każde prawo przynależne organowi władzy ma swoje granice, które wyznacza także zasada równowagi władz. [...] odkodowania zakresu prawa łaski, jaki wynika z dyrektyw językowych, nie można sprawdzić w układzie dyrektyw systemowych pionowych, skoro Konstytucja RP jest najwyższym aktem prawa. Dokonując zaś takiego sprawdzenia w układzie dyrektyw systematyki wewnętrznej [...] celowe staje się zwrócenie uwagi na te normy konstytucyjne, które określają wzajemną pozycję władz państwowych (art. 10 – zasada podziału i równowagi władz), granice ich działania (art. 7), wyłączność dla sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), prawo do sądu (art. 45 ust. 1), a także domniemanie niewinności, które jest podstawową zasadą ładu prawnego [...]. Jeśli ktoś jest z mocy zapisu art. 42 ust. 3 Konstytucji RP osobą niewinną, to żadna władza wykonawcza, nie może twierdzić, że jest on winien, bo przecież tylko wtedy ma sens akt łaski wykonany w ramach prawa łaski i tylko wtedy «coś» można temu winnemu «przebaczyć» i «puścić w niepamięć»”.



Skutki uchwały Sądu Najwyższego zostały istotnie zniweczone wyrokiem TK z 26.06.2019 r., K 8/17 (OTK-A 2019, poz. 34) wydanym na wniosek Prokuratora Generalnego–Ministra Sprawiedliwości (nawiasem mówiąc, uczestniczącego na mocy ówczesnych przepisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w stosowaniu środków kontroli operacyjnej uznanych później za nielegalne). Trybunał orzekł o nie-

konstytucyjności przepisów procedury karnej dających możliwość wniesienia kasacji od umorzenia sprawy (z powodu aktu łaski wobec nieprawomocnie skazanych) na niekorzyść byłych funkcjonariuszy wymienionych w postanowieniu Prezydenta RP. Trzon argumentacji odwraca kierunek wykładni Sądu Najwyższego, sugerując, że warunki dojsścia czynności konwencjonalnej Prezydenta RP do skutku nie podlegają ocenie władzy sądowniczej. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stwarza liczne zagrożenia, do których należy immunizowanie nadużyć władzy wskutek ograniczenia wymiaru sprawiedliwości, ochrona osób „uznanych za niegodne” mandatu przedstawicielskiego (zob. art. 99 ust. 3 Konstytucji RP), ale przede wszystkim istotne utrudnienie ochrony sądowej osobom pokrzywdzonym taką działalnością. Takie działanie ogranicza też np. wolność badań naukowych lub prawo krytyki pod adresem funkcjonariuszy państwa, gdyż ci mogą przewrotnie twierdzić, że nie istnieje prawomocne orzeczenie stwierdzające ich winę. Zwróćmy uwagę, że opisany mechanizm redukowania rozliczalności aparatu władzy nie odbywa się w drodze ustawy o zmianie Konstytucji RP (np. zwiększającej treść prawa łaski kosztem prawa do sądu), lecz poprzez zmianę jej wykładni wzmocnionej przymiotem ostateczności (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Nie byłaby ona możliwa, gdyby nie skrajne upolitycznienie procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. przez Sejm VIII kadencji przy jednoczesnym nasileniu praktyki powoływania na te stanowiska osób niedających rękojmi niezawisłości sędziowskiej lub szczególnej wiedzy prawniczej. Ten przykład uczy nas, że współczesne rozumienie konstytucjonalizmu jest sumą prawa i praktyki konstytucyjnej państw demokratycznych, złożoność mechanizmów demokracji oraz zrośniętej z nią praworządności nie ułatwiają szybkiej oceny zagrożeń. Zakłócenia ujawniają się stopniowo, niekoniecznie na pierwszy rzut oka, więc przeciwdziałanie erozji konstytucjonalizmu wymaga stałej obserwacji oraz umiejętności antycypacji prawa konstytucyjnego w działaniu.

2. Geneza i ewolucja ustawodawstwa konstytucyjnego (Artur Ławniczak)

2.1. Powstawanie polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego

 **Konstytucyjność można rozumieć jako sformalizowanie państwowych struktur, a zatem ich instytucjonalizację, oraz mające jurydyczny wymiar poczynania ogólnopaństwowych władz, nakierowane na utrzymanie, ergo stabilizację ustroju politycznego lub też jego zmianę.** Działania te skutkują pojawianiem się wyrażających zasady ustrojowe kolejnych prawnopaństwowych dokumentów. W nowszych czasach nazywane są one konstytucjami, a zatem ich poprzedniki możemy nazwać prekonstytucjami.

 *Sensu largo* w przypadku Polski za pierwszą z nich możemy uznać *Dagome iudex*. Z treści owego pochodzącego z końca X w. i naznaczonego władczą oficjalnością

tekstu wynika, że istnieje państwo polskie, które pozostaje w szczególnym związku ze Stolicą Apostolską. Ten drugi podmiot prawa międzynarodowego również współcześnie jako jedyny poza Rzeczpospolitą występuje w rodzimej Ustawie Zasadniczej, z czego wynika, że zapisany przed stuleciami fundament ustrojowy w dalszym ciągu ma istotne znaczenie. Przeważnie uważa się, że ww. spisane przesłanie wyraża ducha patrymonialnej monarchii, pojmowanej jako własność panującego, którym w omawianym przypadku miał być utożsamiany z Mieszkiem I sędzia Dagome, co *nota bene* potwierdza przekonanie o ścisłym związku między koniecznością rozsądzania występujących w każdej społeczności sporów a początkami władzy państwowej.

Odmienne niż przedstawione powyżej jej rozumienie daje znać o sobie w 1138 r., kiedy to światło dzienne ujrzał Testament Bolesława Krzywoustego. Jest on pierwszym znanym w naszej ustrojowej historii potwierdzonym pisemnie uregulowaniem niezwykle ważnej dla każdej monarchii kwestii, jaką jest następstwo tronu, a zatem stanowi odległą zapowiedź dzisiejszych przepisów odnoszących się do sukcesji władzy prezydenckiej. Istotne w sposobie myślenia XII-wiecznego poprzednika dzisiejszych rodzimych prezydentów jest to, że traktuje on piastowską ojcowiznę jako byt przynależny już nie do jednostki, lecz raczej do dynastii, której męscy reprezentanci mają harmonijnie współpanować w podzielonym oficjalnie na historyczne dzielnice kraju. Następuje zatem rozszerzenie obdarzonego władztwem podmiotu, zapowiadające późniejszą demokratyzację.

Przybrała ona postać parlamentaryzacji, zauważalnej w Polsce pod koniec średniowiecza, gdy na krakowskim tronie zasiedli wskutek decyzji krakowskich panów Jagiellonowie. Wydarzenie to w ewidentny sposób zwiększyło znaczenie elekcyjności oraz osłabiło dynastyczność. Polska tożsamość coraz częściej była kojarzona z przedstawicielami poddanych, jakimi byli panowie i prominentni rycerze. Stworzyli oni z biegiem czasu w miejsce pradawnej wiecowości polski parlamentaryzm, którego istnienie i znaczenie zostało *expressis verbis* pokazane w pochodzącej z 1505 r. Konstytucji *Nihil novi*.

Zwraca uwagę prawodawcza nomenklatura, z której wynika, że konstytucje stanowią część prawnopolitycznej historii polskiej państwowości już ponad pięć stuleci. Rzecz jasna trzeba zaznaczyć, że znaczenie terminu w międzyczasie się zmieniło, choć nie do końca. Zarówno bowiem w XVI stuleciu, jak i w naszych czasach, konstytucja stale oznacza będący częścią prawa państwowego ważny akt jurekcyjny, przy czym niegdyś nie zamierzano za jej pomocą regulować całości ustroju politycznego, co powodowało, że mogło obok siebie funkcjonować szereg konstytucji. Były one tworzone przez przedrozbiorowy parlament.

Na początku XVI stulecia postanowił on podczas radomskiego posiedzenia, że monarcha nie może wprowadzać żadnych innowacji do prawnopolitycznego porządku ustrojowego bez zgody zasiadających w prawodawczym zgromadzeniu przedstawicieli poddanych, współtworzących dwuczęściowy zbiorowy legislacyjny podmiot (*nihil novi*

sine communi consensu). Skutecznie walcząca o powiększenie swego znaczenia legislacyja jest określana jako Sejm. Był on złożony z pańskiego, czyli arystokratycznego Senatu i naznaczonej demokratycznością Izby Poselskiej, wyrażającej nastroje wywodzącej się z rycerstwa wielotysięcznej szlachty. Ukształtował się zatem nad Wisłą, podobnie jak w Anglii, nietypowy na zdominowanym przez trójizbowość kontynencie europejskim bikameralny model władzy prawodawczej. Na północ od Kanału La Manche przyczyną dwuizbowości był specyficzny, luźny w porównaniu z klasycznym, model feudalizmu, pozbawiony wyrazistej granicy między drugim a trzecim stanem, co sprawiło, że rycerze i mieszczaństwo zasiedli w jednej Izbie Gmin. Z kolei w Polsce feudalizm niespecjalnie się rozwinął, co skutkowało brakiem trójstanowości wskutek ekonomiczno-społeczno-politycznej słabości chłopstwa i mieszczaństwa, które nie wywalczyły sobie prawa do posiadania własnej izby. Niemniej nie da się ukryć, że Rzeczpospolita posiada kilkuletnią, oryginalną tradycję tak popularnej we współczesnym świecie dwuizbowej legislatury.

Trudno jest zatem odmówić Polsce skłonności do dość oryginalnego w globalnej skali urzeczywistniania konstytucyjno-parlamentarnej idei. Możemy uznać, że długotrwały i skomplikowany proces światowego rozwoju konstytucjonalizmu zawiera w sobie polski wątek. Znalazł on swój wyraz oprócz Konstytucji *Nihil novi* w innych ważnych dokumentach, niekoniecznie będących formalnymi konstytucjami (np. przywilej *Neminem captivabimus* z 1433 r.). Warto przypomnieć prawnopaństwowy fundament elekcyjnej monarchii w postaci powstałych w 1573 r. Artykułów Henrykowskich (*Articuli Henriciani*), które są niejednokrotnie uznawane za pierwszą polską konstytucję w dzisiejszym rozumieniu tego słowa. Rzeczpospolita Obojga Narodów była zatem państwem prawa, którego spisana postać w coraz większym stopniu opisywała pożądaną przez przedrozbiorowego ustrojodawcę sposób funkcjonowania aparatu władzy państwowej.

Trend ów ponownie przejawiał się w całej okazałości, gdy elita I Rzeczypospolitej w jej schyłkowej fazie zdobyła się na spisanie w latach 1767–1768 Praw Kardynalnych mających, podobnie jak Artykuły Henrykowskie, rangę ustawy zasadniczej. Przedsięwzięcie to można określić jako próbę jurydycznego podsumowania przemijającej postaci polskiej państwowości, której niegdysiejszy dynamizm w XVIII w. ewidentnie utracił zaprzyszły rozpęd. Ugrzązł on na dobre w sformułowaniach tzw. Konstytucji 3 maja.

2.2. Konstytucja (Ustawa Rządowa) z 3.05.1791 r.



W rodzimych podręcznikach często pisze się, że najważniejsze prawne osiągnięcie Sejmu Wielkiego było pierwszą konstytucją Europy. Nie jest to bynajmniej niekwestionowalne stwierdzenie nawet wówczas, gdy będziemy abstrahować od tworzonych chętnie przez antycznych cesarzy *constitutiones*, spełniających funkcję regulaminów postępowania dla mnichów zakonnych konstytucji, wydanych w 1723 r. Konstytucji

Wolnych Mularzy Jakuba Andersona czy też przypominanej wcześniej rodzimej Konstytucji *Nihil novi*. Ta ostatnia liczy sobie raptem jedno zdanie, wyrażające co prawda fundamentalną, ale jednak zaledwie jedną zasadę ustrojową, a przecież współcześnie uważa się, że spisane Prawo Najwyższe powinno mieć ich więcej. Kryterium to jest spełniane przez Prawa Kardynalne, ale w rodzimej literaturze przedmiotu nie przyznaje im się konstytucyjnej rangi, być może głównie z tego powodu, że nie mieszczą się one w nurcie oświeceniowego konstytucjonalizmu, traktowanego z dużą podejrzliwością przez większość polskich parlamentarzystów przed 1791 r., kiedy to udało się uchwalić Ustawę Rządową.

Przy rygorystycznym podejściu można jej zarzucić to, że w nazwie nie odnajdziemy pojęcia konstytucja. Stało się tak dlatego, że w tamtym czasie wciąż jeszcze konstytucje w społecznej świadomości mieszkańców Rzeczypospolitej Obojga Narodów budziły skojarzenie z ważnymi, powstającymi na parlamentarnym gruncie aktami prawnymi, których twórcy nie zamierzali wszakże opisywać w całościowy, pożądany przez nich sposób działania państwowej władzy.

Z takim właśnie zamiarem mamy do czynienia w przypadku nie bez powodu nazwanej *post factum* Konstytucją trzeciomajowej Ustawy Rządowej. W przeciwieństwie do bardziej ogólnych i zachowawczych Praw Kardynalnych ten stworzony przez „króla i stany skonfederowane” akt prawny stanowił wyraz reformatorskich dążeń postępowych kręgów inteligencji, narzucających *per fas et nefas* swą wolę „tłumom ciemnej szlachty”. Aby pokonać jej opór, nie dopełniono – zgodnie z dewizą „szlachetny cel uswięca środki” – wszystkich odnoszących się do procesu prawodawczego formalności.

Dzięki temu mogła powstać Ustawa/Konstytucja, mająca usprawnić funkcjonowanie państwowości. Uznano, że kamieniem węgielnym ustrojowej reformy ma być nastawione na wzmocnienie monarszej władzy przemodelowanie egzekutywy. Postanowiono, że temu zamiarowi w pełni przysłużyć się zniesienie wolnej elekcji głowy państwa. Po śmierci Stanisława Augusta Poniatowskiego na tronie miała zasiąść saska dynastia Wettynów w osobie Fryderyka Augusta, którego męscy potomkowie mieli bez potrzeby obioru panować nad polskimi poddanymi. Rygorystyczna dynastyczność była wówczas traktowana jako niezbędna gwarancja dla silnej monarchii. Zmierzanie w stronę zsyntetyzowania tego ustrojowego ideału z konstytucjonalizmem jawiło się jako atrakcyjniejsze rozwiązanie niż trwanie przy bardziej oryginalnym, ale uznanym za przestarzały, własnym wzorcu ustrojowym.

W imię tego przekonania dokonano konstytucyjnego zamachu na podstawowe polityczne osiągnięcie szlacheckich mas, jakim było powszechne w ramach politycznego narodu prawo wyborcze. Reformatorzy doszli do wniosku, że drobna szlachta (nazywana gołotą) nie zasługuje na nie, w związku z czym odebrali jej możliwość uczestniczenia w wyborach parlamentarnych, zastrzeżonych od tej pory wyłącznie dla majątnych zie-

mian. Doszło zatem do swoistej arystokratyzacji ustroju politycznego, co oznaczało, że zrezygnowano w dużej mierze ze szlacheckiej demokracji, potraktowanej jako niezgodny z wyznaniem nowożytności system władania.

Zgodnie z postanowieniami Ustawy Rządowej w niższej izbie parlamentu, której przewaga nad Senatem od dłuższego już czasu była ewidentna, powinni zasiadać reprezentanci bogatej szlachty. Konstytuowana w personalnym wymiarze przez nich Izba Poselska znalazła się w Konstytucji przed Senatem „jako wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego” oraz „świątynia prawodawstwa”. Tworzyli ją wskazani przez korpus wyborczy przedstawiciele posiadających prawa polityczne poddanych, których znaczenie ideowo wzrosło, skoro w najwyższym prawie przypisano Narodowi wszechwładztwo.

Trudno nie zauważyć w takiej konstrukcji wpływu modnej francuskiej filozofii w jej radykalnej wersji, uosabianej przede wszystkim przez Rousseau, wyprowadzającego władzę państwową z pierwotnej oddolnej legitymizacji, wyrażonej podczas założycielskiego zebrania ludowego w postaci umowy społecznej, której przypomnieniem czy też umownym powtórzeniem ma być nowożytna spisana konstytucja. We francuskim przypadku powstała ona wskutek emancypacji rosnącego w polityczną siłę trzeciego stanu, używającego odnowionego i przekształconego mediewalnego parlamentaryzmu w celu skrępowania absolutnego w przedrewolucyjnej rzeczywistości monarchy. W Rzeczypospolitej było inaczej, ponieważ władza królewska nie była w niej silna. W Rzeczypospolitej przejawiający się w Ustawie Rządowej nowożytny konstytucjonalizm nie był wymierzony w monarszy absolutyzm, którego wszak nie było, lecz raczej w demokrację szlachecką, skutkującą słabością zarówno władzy prawodawczej, jak i monarszej egzekutywy. Porozumienie tych dwóch ośrodków doprowadziło do ich wzmocnienia wskutek stworzenia czerpiącej z angielskiej praktyki i francuskiej teorii nowożytnej postaci rodzimej monarchii konstytucyjnej.

Francuską inspirację odnajdziemy w zgodnym z dogmatem Monteskiusza pierwotnym oraz wtórnym podziale władzy. A zatem oprócz tradycyjnego na polskim gruncie oddzielenia Senatu od Izby Poselskiej napotykamy też rozszczepienie egzekutywy na Króla i Straż. Ta ostatnia – poza wyjątkiem w postaci Prymasa – składała się ze świeckich ministrów i sekretarzy. Konstytuują oni organ stanowiący zapowiedź współczesnej Rady Ministrów. Oznacza to, że Konstytucja 3 maja anonsuje pojawienie się w Rzeczypospolitej obecnego w niej do dzisiaj parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

Formuła ta nie obejmuje judykatury, nie bez powodu określanej mianem trzeciej władzy. Nie znaczy to bynajmniej, że ustrojodawca w 1791 r. ograniczył swoje zainteresowanie do legislatury i władzy wykonawczej. Dążąc do opisanie w jednym akcie prawnym całości zinstytucjonalizowanej państwowości, nie omieszkiał stwierdzić, że „władza sądownicza nie może być wykonywana ani przez władzę prawodawczą, ani przez króla, lecz przez magistraturę na ten koniec ustanowione i wybierane”. Zwraca uwagę podkreślenie od-

rębności judykatury zarówno od monarchiczności, z której genetycznie się wywodzi, jak i od władzy prawodawczej, która z natury rzeczy znajduje się blisko zajmującego się wszak stosowaniem wobec poddanych czy też obywateli pozytywnego prawa sądownictwa. W każdym razie konsekwentne odseparowanie trzeciej władzy od pozostałych nie jest czymś zupełnie oczywistym, skoro twórcy Ustawy Rządowej zdecydowali się pochylić nad tym zagadnieniem.

Generalnie rzecz biorąc, szczególnie w porównaniu z tym, co działo się pod koniec XVIII w. w aplikującej sobie coraz bardziej radykalną postać nowożytnego konstytucjonalizmu Francji, nasze spisane Prawo Najwyższe charakteryzuje się umiarkowaniem, również w stosunku do Kościoła. Wyraźnym przejawem tego nastawienia było potwierdzenie w zaczynającym się znamienym zwrotem „w imię Boga” dokumencie szczególnej pozycji rzymskiego katolicyzmu, któremu już w I rozdziale przyznano status panującej religii. Z kolei za przejaw progresywizmu względnie przewyżczania społeczno-kulturowego zapóźnienia względem zachodniej Europy można uznać odejście w sporej mierze od dotychczasowej prawnopolitycznej dyskryminacji mieszczan oraz przyjęcie „pod opiekę prawa i rządu krajowego” chłopstwa.

Jeśli chodzi o formułę ukształtowanej po Unii Lubelskiej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, to Konstytucja w zasadzie pominęła to zagadnienie. Nie określono w niej oficjalnej nazwy państwowości, co można interpretować jako przejaw centralizacyjnej tendencji, potwierdzonej przez stworzenie wspólnej dla całej monarchii Straży Praw. Niemniej oficjalnie Unia nie została zanegowana, a potwierdzeniem jej dalszego istnienia stało się uchwalone 20.10.1791 r. przez Sejm Wielki Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów.

Summa summarum pojawienie się w naszym prawnopolitycznym porządku Konstytucji 3 maja oznaczało, że doszło do zasygnalizowanego już przez Prawa Kardynalne odejścia od modelu normowania ustroju państwa w wielu aktach prawnych wysokiej rangi, uzupełniających ewolucyjne prawo zwyczajowe. Nasza państwowość nie ewoluowała w zupełnej izolacji od innych państw, w związku z czym istniejące w chrześcijańskich państwach romańsko-germańskiej Europy ustrojowe rozwiązania wpływały na rodzime rozwiązania. Jednakże ukształtowany w I Rzeczypospolitej prawnopolityczny model zachował prawie do końca jej istnienia swoistość przejawiającą się w syntezie elekcyjnej monarchiczności z parlamentarno-demokratyczną zasadą, co wypada uznać za dość oryginalne w kontynentalnej Europie rozwiązanie, od którego odstąpiono po wkroczeniu w 1791 r. na zestandaryzowany szlak nowożytnego konstytucjonalizmu.

2.3. Między Konstytucją 3 maja a konstytucjami II Rzeczypospolitej

 I Rzeczpospolita przestała istnieć w 1795 r. po klęsce Insurekcji Kościuszkowskiej, abdykacji Stanisława Augusta Poniatowskiego oraz III rozbiórze Polski i Litwy. Kwestia polska ponownie stała się częścią sformalizowanej polityki europejskiej wówczas, gdy wojska (po)rewolucyjnej Francji zajęły środkową Europę, co skłoniło Napoleona do polityczno-terytorialnego przemodelowania tej części Starego Kontynentu. Dzięki temu powstało Księstwo Warszawskie, które wypada uznać za kolejną inkarnację naszej państwowości. Co prawda była ona nacechowana pewną ułomnością, wyrażoną w pozbawionej królewskości i akcentującej warszawskość, w tym przypadku trącąca prowincjonalizmem, oficjalnej nazwie, niemniej nie wolno odmówić jej tego, że mieściła się jako nie całkiem suwerenna państwowość w ówczesnym międzynarodowym porządku prawnopaństwowym.

Za potwierdzenie tej konstatacji wypada uznać obdarzenie jej 22.07.1807 r. w Dreźnie Konstytucją przez Cesarza Francuzów, bo przecież tak nazywające się akty prawne kojarzone są jak najbardziej z państwami. W przypadku Księstwa Warszawskiego mamy do czynienia z ewidentnym przypadkiem eksportowania prawnopolitycznego modelu w jego charakterystycznej dla kontynentalnej Europy pierwszych lata XIX stulecia wersji na wschód. Wynika z tego, że oktrojowana w stolicy Saksonii Konstytucja wraz z zawartą w niej wizją ustroju politycznego nie wyróżniała się oryginalnością. Nie znaczy to wszakże, że Napoleon ignorował miejscową specyfikę, skoro powtórzył w sygnowanym przez siebie akcie jurydycznym zamysł 3-majowego ustrojodawcy w postaci ponownego osadzenia na warszawskim tronie Wettynów. Poddane formalnie pod ich panowanie polskojęzyczne księstwo syntetyzowało w swym ustroju oświeceniowy konstytucjonalizm z odwołującą się do prastarych wzorców monokratycznością, przy czym w przypadku Księstwa Warszawskiego była ona nawet legitymistycznie zabarwiona, skoro Wettynowie od XV w. brali udział w elekcji Cesarza.

Cesarskość w jej orientalnym wydaniu jest siłą sprawczą kolejnej wersji rodzimej państwowości, stworzonej w rezultacie postanowień Kongresu Wiedeńskiego. Uczestniczące w nim mocarstwa zaakceptowały przekształcenie Księstwa Warszawskiego w wyższą rangą Królestwo Polskie, połączone unią personalną z Rosją. Panujący w niej Cesarz Aleksander I Romanow stał się więc Królem Polski, której 27.11.1815 r. nadał Konstytucję, nazywającą się oficjalnie Ustawą Konstytucyjną Królestwa Polskiego.

Wraz z nią, po raz pierwszy we Wszechrusi, pojawił się sformalizowany konstytucjonalizm. Imperator uznał, że nie zaszkodzi na znajdujących się pod jego panowaniem polskich ziemiach sprawdzić przydatność spisane w jednym dokumencie Najwyższego Prawa. Zasadniczo Konstytucja Królestwa Polskiego odtwarzała ustanowiony przez Ludwika XVIII w jego słynnej Karcie z 1814 r. porewolucyjny wzorzec monarchii

konstytucyjnej, w której król odgrywa rolę władzy wykonawczej. Legislacja zasadniczo stała się domeną parlamentu, ale panujący zachowuje nad nim, dzięki pozostawieniu sobie kontrolnych względem legislatury kompetencji, przewagę. Wyraża się ona przede wszystkim w instytucji absolutnego ustawodawczego weta, która nie pozwala na uchwalanie nowych praw wbrew woli koronowanego władcy.

Taki model władania jeszcze na krótko zostanie zasygnalizowany w naszym prawnopolitycznym ustroju dzięki restytuującemu Królestwo Polskie Aktowi 5 Listopada z 1916 r., ale odrodzona po Wielkiej Wojnie Rzeczpospolita staje się republiką. W Konstytucji marcowej po raz kolejny przeniesiono do Polski francuski sposób rządzenia, w rezultacie czego w II Rzeczypospolitej na wzór III Republiki Francuskiej ustanowiono niemonarchiczną wersję parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Charakteryzował się on słabym prezydentem i teoretycznie silnym, tradycyjnie dwuizbowym ciałem prawodawczym. Przy czym poczynając od 1921 r., pod pojęciem Sejmu zaczęto rozumieć zamiast całego parlamentu jedynie jego niższą izbę. Proporcjonalne wybory sprawiały, że byli w niej przedstawiciele wielu stronnictw, wskutek czego wielopartyjne rządy były chwiejne, co skutkowało częstymi kryzysami gabinetowymi.

Sytuacja zmieniła się po wypadkach majowych z 1926 r., kiedy to Nowela Sierpniowa wprowadziła dość łagodną autokratyzację systemu władania. Jego nowy wariant uległ konstytucjonalizacji w 1935 r., kiedy to Ustawa Zasadnicza potwierdziła dokonane osłabienie parlamentaryzmu. W centrum sceny politycznej umiejscowiono prezydenta, któremu do pomocy przydano uzależnionego od niego premiera. Na podstawie takich przesłanek można stwierdzić, że w RP wprowadzono półprezydencki system rządzenia, raczej niezapóżyczony z zagranicy.

3. Sformalizowany ustrój polityczny po II wojnie światowej (Artur Ławniczak)

3.1. Powojenne konstytucyjne przemiany

 Powojenne wcielenie polskiej państwowości, po niedługim epizodzie z mającym rewolucyjną francuską genezę systemem komitetowym, potwierdziło w uchwalonej w 1952 r. Konstytucji powrót do parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, jednak w odmienionych wskutek ustanowienia ludowej demokracji warunkach ustrojowych. Na podstawie przeprowadzonego w 1946 r. pierwszego w dziejach Polski referendum zniesiono Senat. Jednoizbowy parlament w postaci Sejmu stał się, jako najwyższe przedstawicielstwo zbiorowego podmiotu suwerenności, najważniejszym organem w państwie, któremu teoretycznie podporządkowano wszystkie inne instytucje sformalizowanego władania. Jedność władzy państwowej szła w parze z oficjalnym zanegowaniem konieczności istnienia legalnej opozycji. W imię konsekwentnej republikańskości

uznano, że monokratyczną głowę państwa powinna zastąpić wybierana przez posłów na Sejm spośród nich samych Rada Państwa. Taki model władania opierał się na rus-sowskim założeniu nieomylności władzy składającej się z „najlepszych przedstawicieli ludu pracującego miast i wsi”.

Ów ujednolicony schemat został zakłócony w latach 1980–1987, kiedy to w systemie władzy publicznej pojawiły się: Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, które wypada uznać za nie-kompatybilne z zadeklarowaną w 1976 r. na konstytucyjnej płaszczyźnie demokracją socjalistyczną. Była ona doktrynalnym rozwinięciem zadeklarowanej przez Konstytucję lipcową demokracji ludowej. Obie opierały się na założeniu prawidłowości woli powszechnej, jedynie słusznej po jej sformułowaniu przez któryś ze współpracujących ze sobą zinstytucjonalizowanych bytów władzy politycznej. Sprzeczne z tym założeniem było pojawienie się organów, których racją bytu jest weryfikowanie czy też ocenianie potencjalnych błędnych decyzji, podejmowanych przez tradycyjne organy władzy państwowej. Taka modyfikacja zapowiadała ustrojową transformację.

Jej kształt został ustalony w 1989 r. przy Okrągłym Stole, a następnie wstępnie zafikso-wany w Małej Konstytucji z 1992 r., określającej sposób funkcjonowania państwowości w przejściowym okresie. Dobiegł on końca w 1997 r., kiedy uchwalono nową Ustawę Zasadniczą. Podsumowała ona proces przechodzenia od demokracji socjalistycznej do liberalnej. Ta ostatnia została zdefiniowana we wciąż obowiązującej Konstytucji jako demokratyczne państwo prawne.

Jak nietrudno zauważyć, proces tworzenia współczesnego spisanego najwyższego prawa, projektowanego jeszcze w drugiej połowie lat 80., był rozciągnięty w czasie, ponieważ rozkwitły pluralizm sprawił, że trudno było osiągnąć niezbędny *consensus*. W wystar-czającym, jak się okazało, wymiarze, udało się go uzyskać podczas prac powstałej po parlamentarnej elekcji z 1993 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zakończenie prac Komisji umożliwiło przegłosowanie przez Zgromadzenie Narodowe głosami ówczesnej większości SLD+PSL+UW+UP odpowiedniego tekstu (*nota bene* niedługo przed końcem parlamentarnej kadencji, po upływie której władzę przejął lansu-jący własny „społeczny projekt” Konstytucji AWS, którego ustrojodawcza aktywność nie spotkała się jednak ze zrozumieniem ww. konstytucyjnej koalicji). Został on następnie zatwierdzony przez precedensowe w dziejach Polski referendum konstytucyjne. Dzięki niemu szeroką oddolną legitymizację uzyskał dokument o najwyższej prawnej randze, będący wybitnym przejawem nomokratyzacji społeczno-politycznej rzeczywistości.

3.2. Inkorporacja rozwiązań obcych

Gdy zastanowimy się nad zakresem zagranicznych zapożyczeń w naszych prawno-politycznych regulacjach najwyższego szczebla, to nieuchronnie zauważymy, że są one całkiem liczne. Spostrzeżemy je już w samej konstrukcji zawartej w jednym akcie prawnym formalnej konstytucji, obcej prawno-politycznemu porządkowi I Rzeczypospolitej, który naruszony został w 1791 r. zapożyczoną od paryskich filozofów („co Francuz wymyśli, to Polak polubi”) koncepcją spisanej umowy społecznej.

Za formę zapożyczenia można też uznać prezydenturę, która po raz pierwszy pojawiła się w USA, aby następnie rozprzestrzenić się wraz z ustrojowopolityczną republikańską. Owa szara, pozbawiona królewskiego blasku monokratyczność spełnia społeczne zapotrzebowanie na jednoosobową inkarnację państwowości, choć nie dodaje jej mistycznego pierwiastka. W ułomnej postaci pojawia się on wówczas, gdy rodzima głowa państwa jest zaprzysięgana przez Zgromadzenie Narodowe lub wygłasza na parlamentarnym gruncie orędzie, która to instytucja została również przeniesiona ze Stanów Zjednoczonych.

Gdy z kolei zastanowimy się, jakie z funkcjonujących w RP prawno-politycznych rozwiązań zawdzięczamy Anglii, to wskażemy na typową dla nowożytnego parlamentaryzmu instytucję opozycji, bez której trudno sobie wyobrazić liberalną demokrację. W jej ramach czymś charakterystycznym i ważnym jest wotum nieufności względnie zaufania, którego rodowodu także należy szukać w Londynie. To samo trzeba powiedzieć o parlamentarno-gabinetowym sposobie organizacji relacji między legislatywą a egzekutywą, który uparcie próbuje się stosować w różnych państwach, w tym również w Polsce. W RP czasem ogłasza się nawet rozmaite gabinety cieni, jednakże w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa, gdzie wbudowane są one w system polityczny, u nas pozostają one, jeśli już się pojawiają, raczej medialną spekulacją.

Co do Francji to można nie bez powodu uważać, że to właśnie z niej został sprowadzony do Polski po I wojnie światowej parlamentarno-gabinetowy system rządzenia, ale przecież Francuzi (z miernym, podobnie jak u nas, skutkiem) zapożyczyli go z Wielkiej Brytanii. W takiej sytuacji należy właśnie tę ostatnią uznać za pierwotne źródło inspiracji rzeczonyj odmiany sprawowania rządów, choć niewątpliwie francuska zachęta była niezwykle istotna dla tradycyjnie profrancuskich Polaków. Wydaje się, że na aktualnym etapie rodzimej prawnoustrojowej ewolucji zapożyczyliśmy z V Republiki konstrukcję niemonarchicznej rady gabinetowej. Problem w tym, że u nas spełnia ona, w przeciwieństwie do oryginału, rolę raczej konstytucyjnego ozdobnika niż istotnej dla prawno-politycznego systemu instytucji.

Inaczej jest w przypadku sprowadzonego z RFN pomysłu w postaci stosowanego w elekcji niższej izby legislatywy 5-procentowego progu zaporowego, uniemożliwiającego słabszym siłom politycznym zdobycie sejmowych przyczółków. Dzięki temu rozwią-

zaniu w porównaniu do sytuacji sprzed 1993 r. wybitnie zmniejszył się parlamentarny pluralizm, skoro zamiast ponad 15 ugrupowań oglądamy w Sejmie zaledwie kilka zbiorowych podmiotów politycznych zmagających. Stabilizującą rolę odgrywa również przejęta z Niemiec konstrukcja konstruktywnego wotum nieufności, utrudniająca obalenie rządzącego gabinetu, skoro niezbędnym warunkiem skutecznego skorzystania z tej instytucji jest – poza obaleniem dotychczasowego szefa gabinetu rządzącego – ustalenie osoby nowego premiera.

Także z Niemiec została sprowadzona do RP instytucja trybunału konstytucyjnego, który z czasem przewyższył znaczeniem i popularnością wszystkie dotychczas funkcjonujące w Rzeczypospolitej instytucje władzy sądowniczej. Wynika to z tego, że Trybunałowi przydzielono fundamentalną kompetencję oceniania w ostateczny sposób, czy tworzone w parlamencie prawo jest zgodne z konstytucją. Teoretycznie uprawnienie to można by przyznać Sądowi Najwyższemu, ale postąpiono inaczej, a w rezultacie Sąd Najwyższy *de facto* przestał być najwyższym, czy też najważniejszym podmiotem w ramach trzeciej władzy.

Zapożyczeniem jest także instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zaistnienie w Warszawie zawdzięczamy Szwecji, gdzie na początku XIX stulecia pojawiła się w strukturze władzy publicznej instytucja *Ombudsmana*.

Gdybyśmy sięgnęli głębiej w mrok dziejów, to stwierdzimy, że ww. skandynawskie rozwiązanie jest nowożytną wariacją starorzymskiego trybuna ludowego. Po niedługim namyśle skonstatujemy, że – przynajmniej nomenklaturowo – senackość także ma włoskie pochodzenie. To samo należy powiedzieć o konstytucjonalizmie, choć dość istotnie oddalił się on od starorzymskiego wzorca, gdzie był ściśle związany z prawnonormatywną aktywnością imperatora. Wypada zaznaczyć, że mniejsze semantyczne zmiany zaszły w wywodzącym się z Lacjum republikanizmie, który wciąż jeszcze oznacza, również w Polsce, opartą na idei panowania wszystkich członków politycznej wspólnoty alternatywę dla monarchicznego ekskluzywizmu.

Z powyższego wyliczenia wynika, że polski ustrojodawca pod koniec drugiej połowy XX stulecia raczej syntetyzował zagraniczne rozwiązania niż starał się stworzyć coś własnego, co można uznać za kontynuację ponad 200-letniej już przemożnej skłonności do intensywnego naśladowania rozwiązań istniejących w uznawanych za przodujące państwowościach. Odruchowo, a czasami i bezrefleksyjnie, zakłada się, że nieźle funkcjonujące gdzie indziej instytucje sprawdzą się i u nas.

Rozdział II

MATERIALNE A FORMALNE OBOWIĄZYWANIE KONSTYTUCJI RP

Literatura: R. Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford 2019; R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tł. B. Kwiatkowska, J. Zajadło; wprow. J. Zajadło Warszawa 2010; R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*. Wrocław 2019; R. Balicki, *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – uwagi „de lege ferenda”* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012; J. Barcz, *Głosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/4*; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003; J. Bryce, *Constitutions*, New York 1905; K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl–Rzeszów 2009; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006; L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010; R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009; D. Grimm, *Types of constitution* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford 2012; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007; M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010; J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wyd. z 1922 r.); M. Kruk, *Konstytucja. Prawo i praktyka*, Warszawa 2019; K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009; P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*,

Kraków 2007; M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Metody, procedury, praktyka*, Warszawa 2010; M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „*Studia Prawnicze*” 2002/2; R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003; K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „*Przegląd Sądowy*” 2004/3; A. Pułło (tł. i wstęp), *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002; K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Przegląd Sejmowy*” 2015/5; C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tł. M. Kurkowska, R. Marszałek, Warszawa 2013; W. Skrzydło, *Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?* [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krasieczyn-Rzeszów, 19–21 IX 2005 r.*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl 2006; S. Służalek, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „*Przegląd Sejmowy*” 2004/3; P. Sobczyk, *Propozycje zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. w projektach ustaw o zmianie Konstytucji*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2008/1–2; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; A. Stone Sweet, *The Politics of Constitutional Review in France and Europe*, „*International Journal of Constitutional Law*” 2007/5(1); A. Sylwestrzak, *Referendum europejskie w Polsce* [w:] *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy. Materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 29–30 maja 2003 r.*, red. B. Sitka i in., Olsztyn 2004; A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005; A. Wyrozumka, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; M. Ziółkowski *Europeizacja konstytucji – rekonstrukcja znaczenia* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011; M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., Warszawa 2010.

1. Pojęcie i klasyfikacja konstytucji (Michał Bernaczyk)

Pojęcie prawa konstytucyjnego utożsamianego ze zbiorem norm dotyczących politycznego ustroju państwa, ustroju naczelnych organów władzy i ich kompetencji, a także granic ingerencji władzy państwowej w stosunku do jednostki, zawsze rodziło spory nauki o regułę zaliczenia pewnych obszarów do materii prawa konstytucyjnego. Historycznie rzecz ujmując, początkowym kryterium była szczególna tematyka norm, mniejszą rolę odgrywało ich usytuowanie w systemie źródeł prawa. Z tego samego powodu mówiono o prawie konstytucyjnym w znaczeniu materialnym, kładąc w ten sposób nacisk na istotę danej regulacji. Zredukowanie prawa konstytucyjnego do treści zamkniętej w unikalnej formie, szczególnym akcie prawnym nazwanym konstytucją

(przy zastrzeżeniu najwyższej mocy prawnej) przecinało spór o granice prawa konstytucyjnego (w znaczeniu formalnym), lecz budziło opór przed uznaniem za materię konstytucji zagadnień umieszczonych w niej pod wpływem doraźnej potrzeby politycznej, uzyskania poparcia w referendum konstytucyjnym lub nacisku grup interesu.

Np. Konstytucja RP również zawiera postanowienia, których obecność pozostaje dyskusyjna, a dla niektórych wręcz zbyteczna. Takie zarzuty formułowano już w trakcie prac ustrojodawczych, np. pod adresem art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, określając potrzebę konstytucjonalizacji samorządów zawodowych „wchodzeniem w obszar fikcji”. Obecny art. 75 Konstytucji RP – po usunięciu pierwotnej propozycji w postaci „prawa do mieszkania” – nazwano w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego „mętną normą”. Artykuł 76 Konstytucji RP jest tak ogólny, że nie pozwala na odkodowanie chociażby zrębów przesłanek ochrony, więc zaliczanie np. ochrony konsumentów, użytkowników i najemców do prawa konstytucyjnego lub upatrywanie w art. 76 prawa do „bycia poinformowanym” jest oczywistym błędem (zob. pkt III.18 wyroku TK z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4, poz. 31). Są to zagadnienia należące do prawa administracyjnego (publicznego prawa gospodarczego), a Konstytucja nakazuje ustawodawcy jedynie aktywność w obszarze prawa konkurencji, bez określenia jej stopnia.

W tej krytyce łatwo jednak zapomnieć, że uchwalenie konstytucji jest efektem procesu politycznego katalizującego zbiorowe doświadczenia zagrożeń egzystencjalnych (np. przezwyciężanie skutków katastrofy czarnobylskiej w art. 16 Konstytucji Ukrainy z 1996 r.) i kompromisy podszyte wyraźnymi podziałami światopoglądowymi (np. rezygnacja z ochrony życia ludzkiego od poczęcia w art. 38 Konstytucji RP). W efekcie wszystkie konstytucje oparte na samostanowieniu zbiorowego podmiotu suwerenności stają się wypadkową szczególnej formy i treści, a materia prawa konstytucyjnego stopniowo się poszerza, ewoluując wraz z pojmowaniem konstytucji. Przyjrzyjmy się zatem centralnemu pojęciu nauki prawa konstytucyjnego i genezie towarzyszącej mu klasyfikacji.

! W doktrynie prawa konstytucyjnego konstytucję definiuje się jako **akt prawny o najwyższej mocy prawnej w państwie, czego konsekwencją jest szczególny tryb uchwalania zmian oraz wyodrębnienie w formie jednego bądź kilku aktów pod nazwą unikalną dla danego systemu, zawierający szczególną treść (tzw. triadę konstytucyjną, czyli zasady naczelne ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, organizację i kompetencje naczelnych organów państwa, katalog praw i obowiązków jednostki)**. Podkreślmy, że tak zwerbalizowany *definiens* będzie stanowić podstawę do przeprowadzenia klasyfikacji tych szczególnych aktów prawnych. Jest on uniwersalny i odnosi się zarówno do konstytucji Islamskiej Republiki Iranu, USA, Izraela czy Polski. W przeciwieństwie do omówionego już pojęcia „konstytucjonalizm”, „konstytucja” nie imputuje preferencji dla określonego ustroju politycznego, społeczno-gospodarczego ani

nie narzuca wskazania w zasadach ustroju określonego podmiotu władzy w państwie (np. ludu, narodu, króla, istoty nadprzyrodzonej).

Nauka prawa konstytucyjnego wytworzyła własną taksonomię konstytucji, dzieląc je według rozmaitych kryteriów (i tak oto konstytucje mogą być np. przeniesione, fikcyjne, sztywne, jednolite, pisane, skodyfikowane, monarchiczne, oktrojowane). Tradycją wykładu akademickiego stało się ich liczne i związane przywoływanie, lecz ograniczenia czasowe powodują, że Czytelnik nie uzyskuje odpowiedzi na ważniejsze pytania: co jest istotą danego kryterium, skąd się wzięło, a przede wszystkim, po co tworzymy tak liczne podziały? Poprzez klasyfikację konstytucji nauka prawa konstytucyjnego dąży do stworzenia własnego *Lingvo Internacia*, tak aby poprzez odwołania do międzynarodowych doświadczeń uprościć charakterystykę krajowego porządku prawnego (co jest przydatne zwłaszcza w badaniach prawnoporównawczych) lub ułatwić dyskusję o ewentualnych reformach konstytucyjnych. Poszukiwanie genezy typologii wymaga przyjrzenia się cechom konstytucji.

 Pierwszą podstawową cechą charakterystyczną współczesnych konstytucji jest zaliczenie ich do **aktów prawnych o najwyższej mocy prawnej**. Takie określenie ukrywa w sobie trzy istotne cechy, których nie sposób oderwać od siebie. Po pierwsze, konstytucje są aktami prawa pisanego, przybierają formę dokumentu (nie zmienia tego anachroniczny i porzucany podział na konstytucje pisane bądź niepisane). Po drugie, konstytucja jest prawem, źródłem norm prawnych, ma normatywny charakter. Po trzecie, istotną (o ile nie najważniejszą) cechą jest powiązanie rzeczownika „konstytucja” z aktem prawnym o najwyższej mocy derogowania (znoszenia) innych, niezgodnych z nią aktów prawnych.

 Ten ostatni element jest efektem przemian politycznych przełomu XVIII i XIX w. Wówczas rzeczownik „konstytucja” nabiera swej kryterialnej cechy, ponieważ jego desygnatem nie staje się przecież jakikolwiek akt prawny, lecz tylko taki (takie), za którym (którymi) podążała najwyższa moc prawna. Takie sformułowanie („najwyższe prawo krajowe”) pada w art. VI drugiej sekcji Konstytucji USA (przyjętej 17.09.1787 r. i ratyfikowanej 21.06.1788 r.) oraz w preambule Konstytucji 3 maja 1791 r.: „niniejszą konstytucję uchwalamy i tę całkowicie za świętą, za niewzruszoną deklarujemy, dopóki by naród w czasie prawem przepisany, wyraźną wolą swoją nie uznał potrzeby odmiennienia w niej jakiego artykułu. Do której to konstytucji dalsze ustawy sejmu teraźniejszego we wszystkim stosować się mają”. Polska konstytucja z 1791 r. jest dobrą ilustracją momentu, w którym tego rodzaju akty prawne przejmują na wyłączność dotychczasowe nazewnictwo. Oficjalna nazwa to wszakże „Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 r.”, lecz w jej tekście użyto krótszego rzeczownika („konstytucja”) w naszym współczesnym rozumieniu. Do końca XVIII w. akty prawne regulujące ustroj państwa nazywano zgoła odmiennie, np. „Instrumentem Rządzenia” (Anglia w 1653 r.) lub (preferowanymi do dziś) „Aktami o Formie Rządów” (Szwecja w latach 1720 lub 1772). Dopiero z końcem

XVIII w. łacińskie słowo *constitutio* (pojawiające się relatywnie wcześnie w historii Europy) zaczęło tracić swój związek z pierwotnym desygnatem. Otóż w XVI–XVIII w. słowo „konstytucja” nie miało wiele wspólnego z dzisiejszym znaczeniem, natomiast było bliższe współczesnemu pojmowaniu ustawy lub ustawodawstwa. Konstytucja oznaczała kodyfikację wąskiej dziedziny prawa (np. prawa karnego w *Constitutio Criminalis Bambergensis* z 1507 r., *Constitutio Criminalis Carolina* z 1532 r. lub *Constitutio Criminalis Theresiana* z 1768 r.; w Polsce od XVI w. stosowano pojęcie „konstytucji sejmowych”, które dziś nazwalibyśmy ustawami).

Połączenie nazwy ze szczególnym zakresem regulacji (bądź co bądź znanym ówczesnej Europie jako prawa zasadnicze, *leges fundamentales*) maskowały jednak kamień milowy w rozwoju prawa konstytucyjnego: legitymizację nowego porządku budowanego w porwulucyjnej Ameryce i Francji przy pomocy nadrzędnej mocy prawnej konstytucji. W literaturze trafnie podkreślono, że upadek monarchii absolutnej w rewolucyjnej Francji był jednocześnie upadkiem porządku inspirowanego średniowiecznym modelem, w którym obowiązywanie prawa było ściśle powiązane z osobą monarchy i religijnym uzasadnieniem. W momencie drastycznej zmiany modelu sprawowania władzy prawo musiało stać się wyłącznie produktem politycznej woli, zbiorowego konsensusu, a jak słusznie podkreśla D. Grimm, wywołało to zasadnicze pytanie roztrząsane w nauce prawa przez kolejne stulecia: jak prawo wywodzące się z procesu politycznego może jednocześnie ustanawiać dla niego ograniczenia? (D. Grimm, *Types...*, s. 102). Odpowiedź na to pytanie przysłała jako wypadkowa dwóch czynników. Pierwszy był na wskroś oświeceniowy, wynosząc na pierwszy plan zgodę rządzących, przywoływaną najczęściej jako metaforyczna umowa społeczna. Drugim czynnikiem była recepcja hierarchicznego podziału norm na boskie i podporządkowane im normy świeckie, który uległ swoistej sekularyzacji. To konstytucja miała stać się „normą norm”. W efekcie prawo pozytywne (stanowione przez państwo) oznaczało konieczność wyodrębnienia dwóch kategorii: „takiej, która wywodziła się od ludu lub została przypisana ludowi wiążąc władzę publiczną, oraz takiej, która pochodziła od władzy publicznej i wiązała lud. Pierwsza normowała tworzenie i stosowanie drugiej. Prawo zaczęło podlegać prawu” (w oryg. *Law became reflexive*; D. Grimm, *Types...*, s. 103).

Zacznijmy od zagadnienia (mogłoby się wydawać najprostszego), jakim jest nie tyle spisanie konstytucji, ile przełożenie tekstu prawnego w zamkniętą strukturę znaczeniową. Dokument przecina spory co do brzmienia prawa, zachowuje wartość dowodową, a wręcz staje się spoiwem tożsamości, zabytkiem kultury (np. eksponowane w waszyngtońskim National Archives karty Konstytucji USA lub trzy unikatowe egzemplarze Konstytucji 3 maja przechowywane w Archiwum Głównym Akt Dawnych). Konstytucja, czerpiąca z technik stanowienia i systematyki innych praw (głównie ustaw), musi posiadać jakąś utrwaloną formę, stąd podział na **konstytucje pisane** (zwane też formalnymi, utrwalone w dokumencie pochodzącym od podmiotu posiadającego kompetencję prawotwórczą) oraz **niepisane** (normy ukształtowane w formie precedensu, prawa zwyczajowego).

Podział ukształtował się w dwudziestoleciu międzywojennym i został recypowany do polskiej nauki prawa konstytucyjnego głównie pod wpływem niemieckiej nauki prawa konstytucyjnego. Jego problematyczność i użyteczność w dyskursie naukowym wynikała z dwóch czynników. Pierwszym była wieloznaczność słowa konstytucja (niem. *Verfassung*) odnoszącego się zarówno do aktu prawa pisanego, jak i tak szerokich pojęć jak porządek polityczny, społeczny, ustrój (za czym z kolei kryła się monarchia, republika, państwo arystokratyczne, oligarchia, demokracja), a nawet „dynamiczne stawanie się jedności politycznej” (C. Schmitt). Zresztą w Polsce po I wojnie światowej również nie było zgody co do tego, czym jest konstytucja, głównie za sprawą słabości rozdziału na ustawy zasadnicze i ustawodawstwo zwykłe (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 1 i uwagi w przypisach). Drugim czynnikiem wzmacniającym popularność tego podziału było budowanie go z uwzględnieniem bogatej historii prawa konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Sęk w tym, że była to klasyfikacja oparta na ekskursie przy uwzględnieniu niemal 800 lat ewolucji tego unikatowego porządku prawnego, ale nieprzewidzianych wówczas skutkach integrowania się tego systemu z prawem UE i europejskim systemem ochrony praw człowieka. Owszem, w I połowie XX w. można było twierdzić, że Anglia to „sztandarowy przykład kraju bez «konstytucji w sensie formalnym» [...], ponieważ nie robi się tam różnicy między istotnymi przepisami dotyczącymi organizacji państwa, np. stosunków między izbą wyższą a niższą parlamentu, a jakąś inną, w porównaniu z tym zupełnie nieważną ustawą, np. o wykonywaniu zawodu dentysty. Wszystkie ustawy bez wyjątku są uchwalane przez parlament, tak więc konstytucja nie byłaby do odróżnienia od przepisów dotyczących dentystów” (C. Schmitt, *Nauka...*, s. 47). System Wielkiej Brytanii jako przykład tzw. konstytucji niepisanej towarzyszył (i nadal towarzyszy) polskiej nauce, podczas gdy prawo konstytucyjne Wielkiej Brytanii ewoluowało, by osiągnąć kolejny kamień milowy. Okazał się nim wyrok Wysokiego Sądu Administracyjnego dla Anglii i Walii z 18.02.2002 r., Steven Thoburn przeciwko Radzie Miasta Sunderland. Wówczas sąd dokonał rozróżniania dwóch rodzajów ustaw, posługując się kryterium szczególnej materii objętej regulacją: ustaw konstytucyjnych (ang. *constitutional statutes*) oraz innych ustaw, przy czym w ocenie sądu te pierwsze nie podlegają zmianom w drodze prawodawstwa delegowanego rządowi (udzielanego na podstawie popularnie, acz nie do końca trafnie zwanych klauzul Henryka VIII). W ocenie sądu takie uchylene lub zmiana prawa zaliczonego do kategorii *constitutional statutes* wymagałoby bezpośredniej wypowiedzi parlamentu (widać tu ukłon w stronę brytyjskiej zasady suwerenności parlamentu). Przypomina to podział na (jedną) konstytucję i ustawodawstwo (zwykłe), jednak podkreślmy, iż dystynkcja (uzależniona od analizy treściowej spornej ustawy) nie jest zakorzeniona w jakimkolwiek tekście konstytucji, lecz została ustalona przez sąd. Obecnie w brytyjskim prawie konstytucyjnym wskazuje się, że bardziej adekwatne, uwzględniające osobliwości Wielkiej Brytanii, byłoby zastąpienie dotychczasowego podziału konstytucji pisanych i niepisanych na konstytucje **skodyfikowane** albo **nie-skodyfikowane**.

! Przez pojęcie konstytucji skodyfikowanej będziemy rozumieć konstytucję utrwaloną w jednym bądź kilku dokumentach (uchwalaną jednocześnie lub w założonych odstępach czasu), tworzących powiazaną całość i obejmujących wspólnianą triadę konstytucyjną. Do takich konstytucji możemy zaliczyć np. Konstytucję RFN z 1949 r., Konstytucję RP z 1997 r. (ewentualne zmiany wprowadzane za pomocą ustaw o zmianie konstytucji polegają na ingerencji w strukturę pierwotnego dokumentu), a także prawo konstytucyjne Czech (oparte na dwóch dokumentach: Konstytucji Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r. oraz uchwale Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z 16.12.1992 r. o ogłoszeniu Karty podstawowych praw i wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej). Zwróćmy uwagę, że powszechnie przywoływana Konstytucja USA składa się z siedmiu artykułów poświęconych ustrojowi organów władzy federalnej (uchwalonych w 1787 r. i ratyfikowanych warunkowo w 1788 r.), zaś kwestie statusu jednostki pojawiły się później w formie 10 artykułów Karty Praw uchwalonej we wrześniu 1789 r. i ratyfikowanych w grudniu 1791 r. Technika opierała się na uzupełnianiu struktury pierwszego dokumentu bez ingerencji w jego tekst (z nielicznymi wyjątkami, por. XII poprawkę z 1804 r. dotyczącą zmian procedury w Kolegium Elektorskim w art. II, sekcji 1 ustępie 3). Pojawienie się Karty Praw było warunkiem ratyfikacji konstytucji federalnej przez stany, można więc powiedzieć, że decyzja polityczna o uzupełnieniu konstytucji została podjęta w 1787 r. w momencie przyjęcia przepisów o formie i ustroju rządów, lecz treść Karty Praw pozostawała kwestią sporną i otwartą.

Konstytucja nieskodyfikowana również obejmuje zasady ustroju, ustrój władz i status jednostki, jednak uchwalanie kolejnych elementów triady może być procesem rozciągniętym w czasie. Nie zmienia to jednak faktu, że kolejne uzupełnienia zakładają pewną ciągłość i wzięte pod uwagę jako całość budują klasyczną materię konstytucji (konstytucję w sensie materialnym). Zaliczenie Wielkiej Brytanii do tej kategorii wynika z tego, że zbiór aktów prawnych bierze początek od potwierdzenia Wielkiej Karty Swobód przez Edwarda I Długonogiego w 1297 r., aż po uchwalenie przez Parlament *European Union (Withdrawal) Act* z 2018 r. Pamiętajmy, że możliwy jest również taki rozwój wydarzeń, w którym proces budowania systemu konstytucyjnego ulega zakończeniu, zaś autorytet prawodawczy lub sądowy uznaje go za merytorycznie zamknięty. Konstytucja nieskodyfikowana staje się wówczas skodyfikowaną.

Znakomitym przykładem jest konstytucyjna historia Izraela. Wiosną 1948 r. pustka administracyjna wywołana wycofaniem się Brytyjczyków z zarządu mandatowego ONZ (bez przekazania władzy żydowskiemu lub arabskiemu organom ustrojodawczym, skądinąd zaplanowanym w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 181) skłoniła do uchwalenia 14.05.1948 r. Deklaracji Niepodległości Izraela. Jej tekst nie mógł oczywiście aspirować do miana konstytucji, lecz wyraźnie ją zapowiadał: „Ogłaszamy, że z chwilą wygaśnięcia mandatu w dniu dzisiejszym, wieczorem 6 ijar 5708 (15.05.1948), do ustanowienia władz państwa wybranych w zgodzie z konstytucją przyjętą do dnia 1.10.1948, Rada Narodowa