

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Mirosław Granat

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **13**

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Miroław Granat

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **13**

Stan prawny na 1 września 2025 r.

Wydawczyni
Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Teresa Marcinek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-906-6
13. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Od Autora	19

Część I

POJĘCIE PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Rozdział 1

Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego	23
1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa	23
1.1. Rozwój prawa konstytucyjnego	25
1.2. Przedmiot prawa konstytucyjnego	27
2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa	28

Część II

CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Rozdział 1

Pojęcie konstytucji	31
1. Geneza	31
2. Konstytucja w znaczeniu prawniczym	33
3. Konstytucja w znaczeniu materialnym	35
4. Forma	37
4.1. Nazwa	38
4.2. Sposób uchwalenia	39
4.3. Budowa	41
4.4. Wstęp do Konstytucji RP	42
4.5. Systematyka ogólna	44
4.6. Systematyka szczegółowa	44
5. Zmiana	44
5.1. Poprawki	45
5.2. Nieformalne zmiany konstytucji	47

6. Treść.....	48
7. Nadrzędność	51
7.1. Zasada konstytucjonalizmu.....	52
7.2. Domniemanie konstytucyjności prawa	53
8. Funkcje.....	55
9. Tożsamość.....	57
10. Konstytucjonalizm	58
10.1. Konstytucjonalizm liberalny.....	60
10.2. Konstytucjonalizm nieliberalny	61
10.3. Konstytucjonalizm ery cyfrowej	62
 Rozdział 2	
Obowiązanie konstytucji	63
1. Obowiązanie	63
2. Stosowanie	64
2.1. Stosowanie bezpośrednie	65
2.2. Stosowanie horyzontalne	67
3. Przestrzeganie.....	70
4. Wykładnia	71
4.1. Normy konstytucji	71
4.2. Koncepcje i metody wykładni	73
5. Kontrola konstytucyjności prawa	75
5.1. Pojęcie	75
5.2. Rodzaje kontroli.....	77
5.3. Czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji	79
 Rozdział 3	
Konstytucyjne zasady prawa	81
1. Pojęcie zasad.....	81
2. Struktura zasad.....	85
3. Kolizja zasad.....	87
4. Wartości konstytucyjne.....	89
 Rozdział 4	
Wybrane konstytucyjne zasady prawa	93
1. Republikańska forma państwa	93
2. Dobro wspólne	94
3. Pomocniczość.....	96
4. Demokratyczne państwo prawne.....	97
5. Suwerenność narodu	100
5.1. Zasada suwerenności narodu w klasycznym prawie konstytucyjnym ...	101
5.2. Czy i komu podlega suweren?.....	103
5.3. Zasada suwerenności narodu w Konstytucji RP	105

5.4. Suwerenność narodu a integracja europejska	106
6. Reprezentacja polityczna	110
7. Podział i równowaga władzy	112
8. Rządy parlamentarne	115

Rozdział 5

Podstawy praw człowieka	119
1. Koncepcje praw człowieka	119
2. Podstawowe pojęcia	121
3. Zasady ogólne praw człowieka w Konstytucji RP	124
3.1. Godność człowieka	125
3.1.1. Godność jako wartość konstytucyjna	125
3.1.2. Godność jako prawo podmiotowe	126
3.1.3. Relacje między godnością a prawami człowieka	127
3.2. Wolność człowieka	128
3.3. Równość wobec prawa	131
4. Systematyka praw człowieka w Konstytucji RP	134
4.1. Wolności i prawa osobiste	134
4.2. Wolności i prawa polityczne	135
4.3. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	136
5. Ograniczenia w korzystaniu z praw człowieka i obywatela	137
5.1. Zasada proporcjonalności	138
5.2. Zakaz nadmiernej ingerencji	140
5.3. Ograniczenia praw człowieka w stanach nadzwyczajnych	141
6. Środki ochrony praw człowieka	141
6.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu władzy publicznej	142
6.2. Prawo do sądu	144
6.3. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	145
7. Obowiązki jednostki	146

Rozdział 6

Źródła prawa	149
1. Znaczenie źródeł prawa	149
2. Źródła prawa w znaczeniu formalnym	150
3. Zmiany w zakresie źródeł prawa wprowadzone przez Konstytucję RP	152
4. Wieloskładnikowość systemu źródeł prawa	155
5. Akty prawne powszechnie obowiązujące	156
5.1. Konstytucja i ustawa konstytucyjna	157
5.2. Ustawa i rozporządzenie wykonawcze	158
5.2.1. Ustawa	159
5.2.2. Rozporządzenie wykonawcze	162
6. Prawo miejscowe	164
7. Akty prawne wewnętrznie obowiązujące	165

7.1. Pojęcie	165
7.2. Zarządzenia	165
7.3. Uchwały	167

Część III

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA PRAWA KONSTITUCYJNEGO

Rozdział 1

Prawo wyborcze	171
1. Pojęcie prawa wyborczego.....	171
1.1. Uwagi ogólne.....	171
1.2. Kodeks wyborczy i jego zmiany	172
2. Zasady prawa wyborczego.....	173
2.1. Zasada powszechności prawa wyborczego	175
2.2. Zasada bezpośredniości prawa wyborczego.....	178
2.2.1. Głosowanie przez pełnomocnika	180
2.2.2. Głosowanie korespondencyjne	181
2.3. Zasada równości prawa wyborczego	183
2.4. Zasada proporcjonalności wyborów.....	185
2.5. Zasada wyborów większościowych	187
2.6. Zasada tajności głosowania.....	188
3. Organizacja i przebieg wyborów	189
3.1. Zarządzanie wyborów	189
3.2. Tworzenie okręgów wyborczych i obwodów głosowania.....	190
3.3. Organy wyborcze.....	192
3.3.1. Organy stałe.....	193
3.3.2. Organy doraźne.....	196
3.4. Zgłaszanie kandydatów	197
3.5. Prowadzenie kampanii wyborczej.....	200
3.6. Zasady głosowania	202
3.7. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów.....	203
3.8. Stwierdzanie ważności wyborów	204
3.9. Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu	206

Rozdział 2

Referenda i obywatelska inicjatywa ustawodawcza	209
1. Rodzaje referendum	209
1.1. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.....	210
1.2. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej	213
1.3. Referendum w sprawie zatwierdzenia zmian Konstytucji RP.....	214
2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza.....	216

Rozdział 3

Parlament	219
1. Struktura parlamentu	219
1.1. Dwuizbowość	219
1.2. Zgromadzenie Narodowe	220
2. Organy Sejmu i Senatu	221
2.1. Marszałek	221
2.2. Prezydium Sejmu	224
2.3. Konwent Seniorów	225
2.4. Komisje	225
2.5. Sekretarze	227
3. Zasady funkcjonowania parlamentu	228
3.1. Zasada autonomii parlamentu	228
3.2. Kadencja parlamentu	230
3.3. Zasada ciągłości prac parlamentu	233
3.4. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu	234
3.5. Uchwalanie ustaw większością głosów	235
4. Status prawny posłów i senatorów	236
4.1. Mandat przedstawicielski	236
4.2. Konstytucyjna regulacja mandatu posła	237
4.3. Prawa i obowiązki posłów i senatorów	240
4.4. Immunitety parlamentarne	243
4.4.1. Immunitet materialny	244
4.4.2. Immunitet formalny	245
4.4.3. Nietykalność osobista	248
4.5. Tworzenie klubów i kół	249
5. Funkcje parlamentu	250
5.1. Pojęcie funkcji parlamentu	250
5.2. Funkcje Sejmu i Senatu po wejściu Polski do Unii Europejskiej	251
5.3. Funkcja ustawodawcza Sejmu	254
5.3.1. Procedury ustawodawcze	254
5.3.2. Etapy procedury ustawodawczej	254
5.3.3. Prawo inicjatywy ustawodawczej	255
5.3.4. Praca nad projektem ustawy	258
5.3.5. Udział Senatu w procesie ustawodawczym	264
5.3.6. Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP	266
5.3.7. Ogłoszenie ustawy	268
5.3.8. Szczególne procedury ustawodawcze	269
5.4. Funkcja kontrolna Sejmu	272
5.4.1. Środki kontroli przysługujące posłom	272
5.4.2. Środki kontroli przysługujące komisjom	274
5.4.3. Sejmowa komisja śledcza	275

5.4.4. Środki kontroli przysługujące Sejmowi.....	279
5.4.5. Kontrola wykonania ustawy budżetowej	281
5.5. Funkcja kreacyjna parlamentu.....	281

Rozdział 4

Prezydent RP	287
1. Kształtowanie się prezydentury	287
2. Zasady wyboru Prezydenta RP.....	289
3. Pozycja Prezydenta RP.....	293
4. Kompetencje Prezydenta RP.....	298
5. Akty prawne Prezydenta RP.....	300
6. Kontrasygnata i prerogatywy.....	301
6.1. Kontrasygnata.....	301
6.2. Kontrasygnata w Konstytucji RP	302
6.3. Prerogatywy	304
7. Odpowiedzialność Prezydenta RP	308

Rozdział 5

Rada Ministrów i administracja rządowa	309
1. Pozycja Rady Ministrów.....	309
2. Powoływanie Rady Ministrów	310
3. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków	314
4. Skład Rady Ministrów	316
4.1. Podstawy konstytucyjne.....	316
4.2. Prezes Rady Ministrów.....	317
4.3. Ministrowie	318
4.4. Inni członkowie Rady Ministrów	320
5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów	321
6. Administracja rządowa.....	322
6.1. Kształt administracji rządowej.....	322
6.2. Ustrój prokuratury.....	323

Rozdział 6

Samorząd terytorialny.....	327
1. Podstawy konstytucyjne.....	327
2. Konstrukcja prawna jednostek samorządu terytorialnego	328
2.1. Gmina.....	328
2.2. Powiat.....	330
2.3. Województwo.....	330
3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	330
4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.....	332

Rozdział 7

Władza sądownicza.....	335
1. Pojęcie władzy sądowniczej.....	335
2. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości.....	336
3. Zasady ustroju i działania wymiaru sprawiedliwości.....	337
3.1. Jednolitość sądów.....	337
3.2. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów.....	338
3.2.1. Niezależność sądów.....	338
3.2.2. Niezawisłość sędziów.....	339
3.3. Powoływanie sędziów.....	343
3.4. Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego.....	344
3.5. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.....	345
3.6. Dwuinstancyjność postępowania sądowego.....	346
4. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej.....	346
5. Prawo do obrony.....	347
6. Ustrój sądów.....	347
6.1. Sąd Najwyższy.....	347
6.2. Sądy powszechne.....	348
6.3. Sądy szczególne.....	349
7. Krajowa Rada Sądownictwa.....	351
7.1. Pozycja.....	351
7.2. Skład.....	352
7.3. Kompetencje.....	354

Rozdział 8

Trybunał Konstytucyjny.....	357
1. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego.....	357
1.1. Skład Trybunału Konstytucyjnego.....	359
1.2. Organizacja wewnętrzna.....	363
2. Formy kontroli.....	364
3. Przedmiot kontroli.....	369
3.1. Akty prawne powszechnie obowiązujące.....	369
3.2. Akty prawne wewnętrznie obowiązujące.....	373
4. Kompetencje.....	375
4.1. Kontrola na wniosek.....	375
4.2. Pytanie prawne.....	375
4.3. Skarga konstytucyjna.....	377
4.3.1. Przesłanki materialne.....	377
4.3.2. Przesłanki formalne.....	378
4.3.3. Badanie skargi i orzekanie na podstawie skargi.....	380
4.4. Inne kompetencje TK.....	381

4.4.1. Cele lub działalność partii politycznych	381
4.4.2. Spory kompetencyjne.....	382
4.4.3. Przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP	384
5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.....	384
5.1. Podział orzeczeń.....	384
5.2. Wyroki	386
5.3. Postanowienia.....	389
5.4. Skutki orzeczeń.....	390

Rozdział 9

Trybunał Stanu.....	393
1. Odpowiedzialność konstytucyjna.....	393
2. Delikt konstytucyjny.....	394
3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej	398
4. Procedura ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej	400
4.1. Skład i pozycja Trybunału Stanu	401
4.2. Postępowanie przed Trybunałem Stanu	403

Rozdział 10

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa.....	407
1. Najwyższa Izba Kontroli.....	407
2. Rzecznik Praw Obywatelskich	411
2.1. Utworzenie urzędu i jego pozycja.....	411
2.2. Powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich	412
2.3. Formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich	414
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.....	416
3.1. Utworzenie KRRiT.....	416
3.2. Skład KRRiT	418
3.3. Zadania KRRiT.....	418

Rozdział 11

Finanse publiczne	421
1. Podstawy finansów publicznych.....	421
2. Ustawa budżetowa.....	422
3. Narodowy Bank Polski.....	423

Rozdział 12

Stany nadzwyczajne.....	427
1. Podstawy konstytucyjne.....	427
2. Zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych.....	428
3. Rodzaje stanów nadzwyczajnych	430
3.1. Stan wojenny	430

3.2. Stan wyjątkowy.....	431
3.3. Stan klęski żywiołowej.....	432
4. Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych.....	434
Wykaz wykorzystanej literatury.....	435

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 365)
Mała Konstytucja	– ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
nowelizacja z 22.01.2010 r.	– ustawa z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)
nowelizacja z 11.01.2018 r.	– ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
Regulamin Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
Regulamin Senatu	– uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)

TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.)
u.d.a.r.	–	ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
u.NBP	–	ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
u.NIK	–	ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
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.	–	ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.RM	–	ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2025 r. poz. 780)
u.r.o.	–	ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 300)
u.RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)
u.r.t.	–	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
u.s.k.ś.	–	ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.s.k.ż.	–	ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 112)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.s.TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
ustawa o KRS	–	ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 869)
u.st.wyj.	–	ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.TS	–	ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762 ze zm.)
u.w.i.u.o.	–	ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
u.w.m.p.s.	–	ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907)

Organy i instytucje

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	–	Krajowa Rada Sądownictwa
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny

PE	–	Parlament Europejski
PKW	–	Państwowa Komisja Wyborcza
RM	–	Rada Ministrów
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Stanu
UE	–	Unia Europejska
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZN	–	Zgromadzenie Narodowe
ZO	–	Zgromadzenie Ogólne

Organy promulgacyjne

Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
M.P.	–	Monitor Polski

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK ZU	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A

OD AUTORA

Przekazuję do rąk Czytelników trzynaste wydanie podręcznika do prawa konstytucyjnego. Jest on skierowany do studentów prawa, administracji, politologii i innych kierunków. Może także służyć wszystkim, którzy interesują się prawem w czasach, w których słowo „konstytucja” jest odmieniane przez wszystkie przypadki i stało się wręcz sztandarem.

Studiowanie prawa konstytucyjnego z roku na rok jest coraz trudniejsze. Podejmowane próby naprawy praworządności, zwłaszcza w zakresie władzy sądowniczej, zostały oddalone na przyszłość lub pogrzebane. Nasze marzenia o przywróceniu pewności prawa oddaliły się. Opowiedzenie w podręczniku o obowiązujących przepisach w sytuacji załości w systemie wyborczym lub w wymiarze sprawiedliwości nie jest więc rzeczą łatwą.

Czas kryzysu konstytucyjnego, w jakim tkwimy, jest zarazem ekscytujący dla specjalistów zajmujących się prawem konstytucyjnym. Rozwiązując problemy praktyczne, znajdują się w sytuacji trochę podobnej do tej z greckiego dramatu, w którym – jak wiadomo – nie ma dobrej drogi wyjścia. Jeśli zaś prawdziwe jest porzekadło: *Obyś żył w ciekawych czasach*, to zapewne miało się ono odnosić właśnie do konstytucjonalistów.

W tej sytuacji niedogodności w mówieniu o literze prawa próbuję w podręczniku wyrównać wykładem o Konstytucji RP i jej najważniejszych pojęciach. Wyjaśniam istotę tej ustawy, albowiem wówczas łatwiej zrozumieć, o co chodzi w sporach prawnych, jakie toczą się w Polsce. W niniejszym wydaniu książki skupiłem się na tym, co jest najważniejsze w prawie konstytucyjnym, mniej miejsca poświęciłem zaś przeszłości i odniesieniom prawnoporównawczym. Zarazem próbuję dotrzymać kroku czasom, w jakich żyjemy.

Mirosław Granat

Część I

POJĘCIE PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Rozdział 1

POJĘCIE I PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa

Prawem konstytucyjnym nazywamy zespół norm prawnych, które regulują podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz prawa człowieka. Są one zawarte w konstytucji, w ustawach zwykłych i w innych aktach prawnych (np. w regulaminie parlamentu), pod warunkiem że dotyczą one wskazanych wyżej materii. Jest to właściwe **szerokie określenie prawa konstytucyjnego**.

W przeszłości, aż do połowy XX w., funkcjonowało pojęcie prawa konstytucyjnego **w wąskim znaczeniu**, ograniczającym się tylko do norm samej konstytucji. Prawo konstytucyjne sprowadzało się więc do „prawa konstytucji”, wyróżnianego w związku ze szczególnym znaczeniem tego aktu prawnego. Na przykład, jeśli ktoś mówił o nim we Francji w okresie IV Republiki (1946–1958), to miał na myśli przepisy o systemie organów państwowych zawarte w konstytucji z października 1946 r. Rozróżnianie „prawa konstytucji” i „prawa konstytucyjnego” nie było także obce nauce anglosaskiej. Jakie były przyczyny sporu o wąskie lub szerokie rozumienie prawa konstytucyjnego? Obecnie odpowiedź na to pytanie miałaby już tylko wymiar historyczny. Ale, jeśli dzisiaj opowiedzielibyśmy się za wąskim rozumieniem prawa konstytucyjnego, oznaczałoby to, że pozostawimy poza nim np. ustawę o Sądzie Najwyższym, gdyż prawo konstytucyjne „nie obejmuje” tej tematyki. Przyjmujemy więc szerokie rozumienie prawa konstytucyjnego, dlatego że ustrój państwa i prawa człowieka są regulowane również przez inne przepisy niż konstytucja.

Nazwa „prawo konstytucyjne”, stosowana na oznaczenie zespołu norm prawnych dotyczących podstaw ustroju państwa i praw człowieka, jest przyjęta w większości państw europejskich (np. *constitutional law*, *droit constitutionnel*, *diritto costituzionale*). Charakterystyczne jest to, że nawet w Rosji używa się obecnie określenia „prawo konstytucyjne” zamiast „prawo państwowe” (tradycyjne dotąd dla tamtejszej doktryny). Przy

„prawie państwowym”, któremu odpowiada *Öffentliches Recht*, pozostaje jednak nauka niemiecka. Przedmiot tego prawa, stosownie do nazwy, jest ujęty w szeroki sposób.

W Polsce i w Europie na oznaczenie prawa konstytucyjnego używano jeszcze innych nazw, a mianowicie „prawo państwowe” i „prawo polityczne”. Pod tymi nazwami krył się w istocie spór, o którym wspominałem wyżej, tj. o zakres prawa konstytucyjnego oraz o charakter jego norm. Nazwę „**prawo państwowe**” stosowano w Polsce zarówno w okresie międzywojennym (1918–1939), jak i po II wojnie światowej. W Polsce międzywojennej kategorię „prawo państwowe” upowszechniał Z. Cybichowski. W okresie po II wojnie światowej terminem „prawo państwowe” posługiwali się m.in. K. Grzybowski, S. Rozmaryn i A. Burda. Autorzy ci przyjmowali, że prawo państwowe jest częścią prawa obowiązującego w państwie, która dotyczy podstaw ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Przedmiot ówczesnego prawa państwowego *sensu stricto* był w istocie podobny do przedmiotu prawa konstytucyjnego, jakim posługujemy się obecnie.

Nazwą historyczną na oznaczenie prawa konstytucyjnego jest także „**prawo polityczne**”. Nazwę tę wywodziło od podtytułu dzieła J.J. Rousseau *Umowa społeczna* (1762), który brzmiał: *Zasady prawa politycznego*. Używano jej w Europie w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. W Polsce W. Komarnicki uważał ten termin za właściwy do analizy ustroju politycznego państwa, dlatego że miał wyrażać specyficzne właściwości norm konstytucji (ich nasycenie polityką). Z. Cybichowski odrzucał z kolei termin „prawo polityczne”, gdyż utrudniał on odróżnienie prawa od polityki. Prawo to przede wszystkim „zespół przepisów”, zaś termin „prawo polityczne” sprawiał wrażenie, jakoby prawo miało szczególny kontakt z polityką.

Terminy „prawo państwowe” i „prawo polityczne” na oznaczenie norm prawa konstytucyjnego z dzisiejszej perspektywy wydają się archaiczne. Przypominam je jednak dlatego, że, po pierwsze, ułatwiają wyjaśnienie, jak obecnie rozumiemy prawo konstytucyjne. Po drugie, polscy konstytucjonaliści, tak w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej, przeszli w istocie tę samą drogę w wytyczaniu granic prawa konstytucyjnego, tj. od jego wąskiego rozumienia (jako prawo konstytucji) do ujęcia prawa konstytucyjnego jako przepisów określających podstawy ustroju państwa i praw człowieka. Po trzecie, widzimy, że spór o wąskie lub szerokie ujęcie prawa konstytucyjnego zarówno dotyczył przedmiotu tego prawa, jak i odbijał się w sporach o jego nazwy.

Jak określić miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa? Nie jest to proste, gdyż charakter tego prawa się zmienia. Jeśli prawem konstytucyjnym są przepisy dotyczące ustroju państwa, to w sposób dość naturalny wydaje się ono należeć do **prawa publicznego**. Znajduje się wówczas w prawie publicznym obok takich gałęzi jak prawo międzynarodowe, prawo administracyjne, prawo karne. Jeśli prawo konstytucyjne obejmuje także relację między państwem a człowiekiem i obywatelem, a tak jest w istocie, to zyskuje ono również pewien wymiar prywatności, co oznacza, że nie mieści się ściśle w przegródce „prawo publiczne”. Problem z dokładnym „zlokalizowaniem” prawa konstytucyjnego

pokazuje ewolucję tego, co było kiedyś i co jest dzisiaj tym prawem. Wprawdzie jego środek ciężkości nie przesunął się, czyli dotyczy podstaw ustroju państwa, ale wielką rolę odgrywają w nim przepisy o prawach człowieka.

Z kolei w podziale prawa na **materiałne** i **formalne** – prawo konstytucyjne należy do pierwszej grupy. Podział ten w przypadku prawa konstytucyjnego staje się także dość względny, zwłaszcza rozwój praw człowieka i środków ich ochrony osłabia kategoryczność tego rozdziału. Większość norm prawa konstytucyjnego ma charakter materiałny – określa merytoryczną treść stosunków prawnych, czyli uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa oraz ewentualne sankcje za ich przekroczenie. Niezależnie od tego faktu, w prawie konstytucyjnym coraz większą rolę odgrywają procedury. Normy formalne (procesowe) określają tryb postępowania przed organami państwa, związany głównie z dochodzeniem praw człowieka określonych w prawie materiałnym. Ilustracją tego może być prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to prawo podmiotowe, materiałne, służące każdemu, ale to określenie sposobu jego dochodzenia ma znaczenie dla jego realizacji, a następnie – dla gwarantowania innych praw podmiotowych służących człowiekowi.

Prawo konstytucyjne nigdy nie stanie się w pełni prawem proceduralnym. Nie możemy się bowiem obejść bez norm o charakterze materiałnym. Na przykład, w przypadku rozpatrywania skargi konstytucyjnej z art. 79 ust. 1 wzorcem kontroli mogą być tylko przepisy o randze prawa konstytucyjnego. Zarazem, jeśli nie było strony proceduralnej w prawie konstytucyjnym, to konstytucja zmieniałaby się w koncert życzeń.

1.1. Rozwój prawa konstytucyjnego

Prawo konstytucyjne pojawiło się pod koniec XVIII w. we Francji i w Stanach Zjednoczonych. Jego wyodrębnianie było związane z doktryną rewolucji francuskiej oraz ze znaczeniem, jakie dla utrwalenia praw człowieka i niepodległości Stanów Zjednoczonych miało przyjęcie spisanej konstytucji. W tym czasie tworzyły się podstawy nowoczesnego ustroju politycznego. Twórcy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. utożsamiali prawo konstytucyjne z prawem dotyczącym zapewnienia ludziom równości i wolności. Nie inaczej było z amerykańską Kartą Praw z 1791 r., gwarantującą wolność i utrwalającą niepodległość państwa. Już wówczas regulacja praw człowieka była integralną częścią konstytucji, a nie dodatkiem do niej.

Drugi okres w prawie konstytucyjnym, który miał największe znaczenie w jego formowaniu, był związany z realizacją haseł rewolucji demokratycznych, a zwłaszcza z uchwaleniem konstytucji. Przekonanie o konieczności przyjęcia sztywniej konstytucji wynikało m.in. z przeświadczenia, że prawo spisane ma wyższą rangę aniżeli zwyczajowe. Ludzie widzieli w konstytucji – przyjętej przez ich przedstawicieli (ewentualnie przez naród sprawujący swoją władzę zwierzchnią) – zrealizowanie lub odnowienie umowy

społecznej. Spisany dokument miał też większe znaczenie w upowszechnieniu wśród obywateli znajomości swych praw. Oświeceniowe konstytucje przyjęte pod koniec XVIII w. w większości upadały na początku XIX w. i były zastępowane przez konstytucje nadawane zazwyczaj przez panujących. Sam jednak dorobek oświeceniowego konstytucjonalizmu jako doktryny przetrwał. Zawdzięczamy mu wypracowanie wielu kategorii ustrojowych, którymi posługujemy się do dzisiaj (np. klasyczne rozumienie suwerenności narodu, trójpodziału władzy, systemu parlamentarnego).

Trzeci z etapów kształtowania się prawa konstytucyjnego przypada na lata po II wojnie światowej. Cechował się on rozwojem praw człowieka oraz wprowadzeniem konstytucji w obrót prawny. Prawo konstytucyjne uzyskało oblicze „prawa orzeczniczego”, tj. takiego, o którego kształcie współdecydują sądy i trybunały. Wiązało się to z powstaniem sądownictwa konstytucyjnego (sądowej kontroli zgodności prawa z konstytucją). W sytuacji gdy konstytucja określała prawa jakiegoś podmiotu, ich poszanowanie sankcjonowało orzecznictwo sądowe, nie zaś tylko układ sił między instytucjami państwowymi. Takie zabezpieczenie praw było skuteczniejsze niż gwarancje polityczne. Orzecznictwo sądów i trybunałów czyniło z konstytucji akt żywy – funkcjonujący w obrocie prawnym. Konstytucja była poddawana interpretacji w praktycznym życiu, podczas gdy w prawie oświeceniowym konstytucja była aktem nietykalnym. Bez orzecznictwa sądowego konstytucja byłaby tak jak w oświeceniu tylko piękną kartą. Zwłaszcza sądowe badanie zgodności prawa z konstytucją rozwinęło konstytucję i konstytucjonalizm.

Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku istotny był w Europie Wschodniej upadek prawa konstytucyjnego państw realnego socjalizmu. „Konstytucjonalizm socjalistyczny” powstał w okresie po II wojnie światowej i stanowił inne spojrzenie na konstytucję. Opierał się na nieznanym wcześniej założeniu, że konstytucje odzwierciedlają realny układ sił w państwie, a nie „abstrakcyjne stosunki prawne”. Wprowadzał zupełnie inne zasady ustroju niż w państwach demokratycznych. Doktryna ta chętnie wykorzystywała podział F. Lassalle’a na **konstytucje rzeczywiste** (dokładnie odzwierciedlające układ sił politycznych w państwie) i na **konstytucje fikcyjne** (nieprzystające do sytuacji społecznej i politycznej), które dyskwalifikowała jako niedemokratyczne. Tymczasem to konstytucje państw realnego socjalizmu z założenia okazały się „fikcyjne”. Na przykład realny ustrój PRL (1952–1989) był inny, aniżeli określała to Konstytucja z 1952 r. Nawet wówczas gdy powstało sądownictwo konstytucyjne w Polsce (tj. po 1985 r.), o konstytucyjności prawa decydowało biuro polityczne partii komunistycznej, a nie Trybunał Konstytucyjny. Pojęcie „konstytucjonalizmu socjalistycznego” psuło konstytucjonalizm. Konstytucjonalizm zakłada bowiem nadrzędność konstytucji w systemie prawa, bez żadnych warunków.

Państwa realnego socjalizmu, w wyniku głębokich zmian z lat 1989–1990, powróciły do tradycyjnych rozwiązań demokratycznych. Fakt ten pokazuje, że nie udało się zbudować trwałej myśli ustrojowej poza konstytucjonalizmem demokratycznym. Prawo konstytucyjne socjalizmu, z dzisiejszej perspektywy, jest tylko epizodem.

Pierwsze dekady XXI w. w Polsce i w Europie wydają się wskazywać, że prawo konstytucyjne do swego funkcjonowania wymaga dobrej gleby w postaci demokracji i państwa narodowego, ukształtowanego jako państwo prawa. Początkowo, na tle próby uchwalenia Traktatu konstytucyjnego UE z 2004 r., w doktrynie przewinęła się myśl o „malejącym znaczeniu” konstytucji narodowych. Tymczasem traktat ten nie wszedł w życie, a koegzystencja ponadnarodowych porządków prawnych z prawem konstytucyjnym zaczęła być niezwykle ważna. Okazuje się, że ogromne znaczenie dla rozwoju prawa konstytucyjnego ma Unia Europejska. W pewnym napięciu, jakie istnieje między organizacjami międzynarodowymi a państwami członkowskimi, widać rodzaj balansowania. Przykładowo, z jednej strony funkcjonował wspomniany pomysł na „konstytucję dla Europy”, z drugiej zaś występują tendencje podkreślające rolę konstytucji narodowych.

Dzieje prawa konstytucyjnego jednakże na tym się nie kończą, co pokazują w dalszej części podręcznika.

1.2. Przedmiot prawa konstytucyjnego

Zwróciliśmy zapewne uwagę na fakt, że sama definicja prawa konstytucyjnego jest zwięzła. Inaczej jest natomiast z przedmiotem tego prawa, gdyż – paradoksalnie – okazuje się on rozległy. Na przedmiot ten składają się zagadnienia dotyczące:

- 1) **podmiotu władzy suwerennej w państwie i sposobu jej sprawowania** – prawo konstytucyjne wskazuje, do kogo należy najwyższa władza w państwie (czyli władza suwerenna), oraz określa, jaka jest forma jej sprawowania;
- 2) **statusu obywatela w państwie** – prawo konstytucyjne określa wolności i prawa człowieka i obywatela, nakładane na nich obowiązki; wprowadza również środki ochrony praw i wolności;
- 3) **podstaw ustroju gospodarczego państwa** – prawo konstytucyjne wskazuje formy własności w państwie, mechanizmy jej ochrony, sposób organizacji życia gospodarczego;
- 4) **systemu organów państwowych** – prawo konstytucyjne określa strukturę organów państwa, sposób ich wyboru oraz wzajemne stosunki między nimi;
- 5) **trybu zmiany konstytucji** – prawo konstytucyjne zajmuje się sposobem dokonywania zmian w ustawie zasadniczej.

Przedmiot prawa konstytucyjnego nie uległ zasadniczym zmianom od czasów oświeceniowych. Niezależnie od tego, jakiego państwa konstytucję omawiamy, to zazwyczaj występują w niej wymienione wyżej elementy. Przedmiot prawa konstytucyjnego był natomiast konkretyzowany przez przepisy różnych konstytucji. W ten sposób została wyznaczona kategoria, którą nazywamy **materią konstytucji**. Tak więc prawo konstytucyjne jako gałąź prawa ma swój **przedmiot**, zaś konstytucja jako taka ma **materię**. Materia jest „wspólnym mianownikiem” dla wszystkich ustaw zasadniczych. Idąc jeszcze dalej, powiemy, że poszczególne konstytucje (np. Konstytucja RP) mają swoją **treść**.

Na przykład, miejsce prawa Unii Europejskiej nie jest treścią Konstytucji RP, ale jest przedmiotem polskiego prawa konstytucyjnego. Dzięki rozróżnianiu przedmiotu prawa konstytucyjnego, materii konstytucji i treści konstytucji możemy precyzyjniej opisywać historię i teraźniejszość konstytucjonalizmu. Przykładowo, konstytucje Polski i Francji mają wspólną materię, ale dość różne treści.

Przedmiot prawa konstytucyjnego i materia konstytucji pozostają ze sobą sprzężone. Prawo konstytucyjne i konstytucja to całość i część (*pars pro toto*). Prawo konstytucyjne swoim przedmiotem wykracza poza konstytucję, ale to konstytucja stanowi jego najcenniejszy punkt. Konstytucja jest wyjątkową i centralną częścią prawa konstytucyjnego.

2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa

„Prawem konstytucyjnym” posługujemy się jeszcze w innym znaczeniu niż jako zespołem norm prawnych. Mianowicie chodzi o prawo konstytucyjne jako o naukę zajmującą się przepisami decydującymi o ustroju państwa i regulującymi prawa człowieka.

Pewna dwuznaczność stosowania tego terminu polega więc na tym, że „prawo konstytucyjne” jest także nazwą dyscypliny wiedzy prawniczej, która wykorzystuje określone metody badawcze oraz zajmuje się nauczaniem tego prawa. Sens takiego rozumienia prawa konstytucyjnego właściwie oddają studenci, mówiąc, „idę na prawo konstytucyjne” lub „zdałem prawo konstytucyjne”. Chodzi więc o **naukę prawa konstytucyjnego**, czyli o uprawianie i nauczanie pewnej dyscypliny wiedzy. Jest to gałąź wiedzy zajmująca się prawem konstytucyjnym jako zespołem norm prawnych. Mamy w tej dziedzinie swoje tradycje. Pierwsza polska katedra „prawa politycznego” (jak w przeszłości nazywano prawo konstytucyjne), którą objął prof. Stanisław Starzyński, została utworzona we Lwowie w 1889 r.

Prawo konstytucyjne jako nauka pozostaje w relacjach z innymi gałęziami wiedzy prawniczej. Wśród nich najważniejsze wydają się odniesienia do teorii i filozofii prawa. Łączy nas wspólne zajmowanie się podstawami konstytucji, zwłaszcza zasadami prawa, źródłami prawa lub podstawami praw człowieka i obywatela. Natomiast raczej wyłącznym przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów są kwestie systemu organów państwa i ich funkcjonowania.

Część II

CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Rozdział 1

POJĘCIE KONSTYTUCJI

1. Geneza

Konstytucje pojawiły się pod koniec XVIII w. Najstarsza jest Konstytucja Stanów Zjednoczonych z września 1787 r. (weszła w życie w 1789 r.). Poprzedzały ją dokumenty spełniające niektóre cechy ustawy zasadniczej: Deklaracja Praw Wirginii z 12.06.1776 r. oraz Konstytucja Wirginii z 29.06.1776 r.

W tym samym czasie uchwalano konstytucje w Europie. Pierwszą z nich była polska Konstytucja z 3.05.1791 r. Później pojawiły się konstytucje francuskie: z 3.09.1791 r. i z 24.06.1793 r. (tzw. jakobińska). Konstytucja Stanów Zjednoczonych, Konstytucja 3 maja, a także konstytucja Francji z 1791 r. bywają nazywane „siostrami konstytucyjnymi”. Z owego rodzeństwa jedynie Konstytucja Stanów Zjednoczonych obowiązuje i dzięki orzecznictwu Sądu Najwyższego odgrywa wielką rolę w demokracji amerykańskiej. Jej trwałość, jak wierzą Amerykanie, wynikać ma z faktu, że to Bóg dyktował „Ojcom Założycielom” jej zasady. Przywilej taki nie spotkał niestety patriotów, którzy stali za uchwaleniem Konstytucji 3 maja 1791 r. W praktyce nie zdołała bowiem wejść w życie, a została uchylona na Sejmie grodzieńskim w 1793 r.

Mówiąc o genezie konstytucji, zajmujemy się konstytucją jako formalnym aktem prawnym. Wcześniej, przed ich przyjęciem, obowiązywały prawa, które miały ważne znaczenie, ale nie spełniały wymogów, jakie stawiamy konstytucji w ustalonym formalnoprawnym znaczeniu. Na przykład, w średniowieczu obowiązywały dokumenty o doniosłym znaczeniu dla poszczególnych państw: w Anglii – Wielka Karta Wolności z 1215 r., w Polsce – *Nihil novi* z 1505 r. lub Artykuły henrykowskie z 1573 r., na Litwie – Statuty litewskie z XVI w. Nie były one konstytucjami, mimo że z racji swego znaczenia przywoływane są nawet do dzisiaj (np. Konstytucja Republiki Litwy z 25.10.1992 r. nazywa Statuty litewskie „prawnym fundamentem Litwy”).

Uchwaleniu konstytucji sprzyjały przesłanki **uniwersalne i indywidualne**. Pierwsze z nich dadzą się uporządkować następująco:

1. Konstytucje były dziełem rewolucji demokratycznych z XVIII w., w których zwyciężył ruch polityczny żądający określenia reguł rządzenia państwem. Spisana konstytucja dawała rękojmię bezpieczeństwa, gdyż z góry ustalała zasady sprawowania władzy. Przewrót wywołany przez rewolucje – wyrażający się w likwidacji monarchii, w powstaniu liberalizmu i racjonalizmu – znajdował swe odbicie w konstytucjach i w deklaracjach praw człowieka. „Stała konstytucja” oznaczała władzę szanującą wolność ludzi i gwarantującą nienaruszalne prawa człowieka. Jej spisanie ułatwiało zaś obrót prawny. Jak określił to jeden z „Ojców Założycieli” (T. Pain): „nie ma konstytucji, jeśli nie można włożyć jej do kieszeni” (*there was no constitution that could not fit in one's pocket*).
2. Postulaty ruchu konstytucyjnego dobitnie wyrażał J.J. Rousseau (1712–1778) i jego teoria umowy społecznej. Myśl Rousseau stanowiła podstawę doktrynalną dla żądań odebrania władzy królowi i powierzenia „władzy zwierzchniej” narodowi. Doktryna umowy społecznej, głosząca, że źródłem władzy jest naród, a nie monarcha, była najważniejszą przesłanką negowania władzy absolutnej. Umowa społeczna między ludźmi, stanowiąc założenie myślowe, umożliwiała odejście od stanowiska, wedle którego konstytucja jest nadawana wyłącznie z góry przez monarchę.
Traktowanie konstytucji jako rodzaju umowy społecznej pozostaje żywe do dnia dzisiejszego. Współczesne jej pojmowanie polega na tym, że obywatele zobowiązują się wobec siebie do szanowania przepisów konstytucji i urządzania według nich państwa. Konstytucja pełni tu rolę aktu założycielskiego wspólnoty. Nie porównując Konstytucji Stanów Zjednoczonych z *We the People* z „My Naród – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” z Konstytucji RP, musimy zauważyć, że polski ustrojodawca prowadzi narrację (we wstępie) w taki sposób, iż przybiera ona postać samozobowiązania się narodu. Narzuca on sobie zobowiązania oraz uchwała sobie konstytucję „jako prawa podstawowe dla państwa”. Konstytucja RP przywraca jedność ludzi podzielonych po okresie komunistycznym, którzy wywodzą swoje ideały z różnych źródeł. Zatem Konstytucja z 1997 r. także zawiera odblask idei, według której ludzie związują się prawem i zobowiązują się go przestrzegać.
3. Konstytucje powstałe na gruncie rewolucji demokratycznych, wbrew teorii Rousseau, opierały się jednak nie na bezpośrednich rządach ludu, lecz na demokracji przedstawicielskiej i na systemie parlamentarnym, co wymagało wprowadzenia zasady trójpodziału władzy. Zamiast władzy absolutnej, skumulowanej w jednym ręku, władzę rozdzielono między różne organy, które hamowały i równoważyły się. Konstrukcję tej zasady przypisujemy Monteskiuszowi, autorowi dzieła *O duchu praw* (1746). Jej znaczenie wyraża Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Według niej „społeczeństwo, które nie ma zapewnionej gwarancji praw i ustanowionego podziału władz, nie ma pod tym względem konstytucji” (art. XVI). Deklaracja stanowi część obowiązującej konstytucji Francji z 1958 r. i ma dla Francuzów tak duże znaczenie, że jest wywieszona w każdym urzędzie i biurze.

Przesłanki indywidualne to okoliczności i warunki pojawiające się w różnych państwach, które torowały drogę do uchwalenia konstytucji. Najważniejsze przykłady są następujące:

Uchwaleniu Konstytucji 3 maja z 1791 r. sprzyjał wysiłek patriotów dążących do uratowania niepodległości Polski. Reformatorzy byli świadomi „zadawnionych wad” rządu w Polsce i korzystnej sytuacji w Europie. Przedkładali sprawy niepodległości państwa ponad własne interesy. Uchwalenie Konstytucji 3 maja odbyło się z „największą stałością ducha”, „dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia ojczyzny naszej i jej granic” (por. wstęp).

We francuskiej myśli ustrojowej charakterystyczne było idealizowanie sprawy uchwalenia konstytucji. Funkcjonował w swoim czasie pogląd, że „robi się konstytucję tak, jak zegarmistrz pracuje nad zegarkiem” (*faire une constitution comme un horloger fait une montre*). Przekonanie o łatwości prac nad konstytucją wynikało z bogatego doświadczenia ustrojowego Francji. Po rewolucji z 1789 r. aż do uchwalenia obowiązującej obecnie Konstytucji V Republiki z 1958 r. obowiązywało tam około 18 różnych konstytucji (kraj ten jest nazywany „laboratorium prawnoustrojowym”). Jeszcze w 1996 r. przewodniczący francuskiej Rady Konstytucyjnej Robert Badinter podczas swego wystąpienia w Warszawie podkreślał, że „sztuka konstytucyjna Francji stała się tym samym co sztuka zachowania się przy stole” (*En France l'art constitutionnel est devenu la même chose que le savoir vivre à table*).

Swoiste warunki towarzyszyły uchwaleniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. Zrodziła się ona na fali wojny o niepodległość byłych kolonii angielskich i walki o zorganizowanie państwa. W Stanach Zjednoczonych to konstytucja stworzyła naród amerykański i konsoliduje go do dnia dzisiejszego. Jest aktem założycielskim tego narodu i państwa. Po dziś dzień jest formą wyrażającą tożsamość Amerykanów. Odróżnia się od innych konstytucji tym, że jej główny korpus składa się z uregulowania wzajemnych stosunków władz (art. I–VII). Pierwsze 10 poprawek pochodzi z 1791 r. (stanowią one *Bill of Rights*). Kolejnych 17 przyjęto w latach 1795–1992. Każda z nich, na przykład 13 (z 1865 r.), znosząca niewolnictwo, lub 19 (z 1920 r.), przyznająca prawo głosowania kobietom, ma własną, czasami dramatyczną, historię. Na przykład, zniesienie niewolnictwa nastąpiło po stoczeniu krwawej wojny domowej. Poprawki stanowią integralną część konstytucji, tj. są dodawane do konstytucji jako *amendments* (czyli jej uzupełnienia).

2. Konstytucja w znaczeniu prawniczym

Konstytucja to ustawa zasadnicza regulująca podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, która chroni prawa człowieka i której przepisy mają najwyższą moc prawną. Z konstytucją tak rozumianą mamy do czynienia wówczas

gdy jest spisana. Ma ona zwykle postać jednego dokumentu o wyjątkowym znaczeniu prawnym.

Konstytucja w rozumieniu prawniczym przybiera kilka charakterystycznych postaci. Spośród rozmaitych podziałów wymienię te, które mają największe znaczenie.

Konstytucja pełna (*duża*) to taka, której treść jest typowa dla ustawy zasadniczej. Obejmuje ona określenie podstaw działania państwa, w tym ustroju społecznego i gospodarczego, jak i wyrażenie praw człowieka. Przykładem takiego aktu jest Konstytucja RP z 1997 r. Niekiedy konstytucja nie reguluje którejs z wymienionych treści lub występują w tym zakresie pewne odstępstwa. Wówczas mówimy o **małej konstytucji**, wskazując że jest to kategoria „ułamna” z powodu swojego niepełnego przedmiotu. Rozróżnianie między „pełną” a „małą” konstytucją okazuje się żywotne w Polsce, gdyż trzykrotnie przyjmowaliśmy „małe konstytucje” (1919, 1947 i 1992). Różniły się one od siebie pod względem przedmiotu, a nawet formy prawnej. Natomiast ich cechą wspólną było to, że każda była synonimem tymczasowych (przejściowych) rozwiązań ustrojowych.

Konstytucja sztywna to taka, która podlega zmianie wyłącznie w drodze rygorystycznej procedury określonej w niej samej. Konstytucja nie może być bowiem zmieniana aktem niższego rzędu albo w inny „zewnętrzny” sposób, gdyż utraciłaby status prawa najwyższego. Do konstytucji sztywnych, czyli „trudno zmienianych”, należy Konstytucja RP. W ciągu prawie 30 lat obowiązywania została znowelizowana dwa razy, przy czym obie zmiany miały znaczenie incydentalne. Pierwsza, z 2006 r., wprowadziła europejski nakaz aresztowania (art. 55), druga, z 2009 r., odebrała prawa wyborcze do Sejmu i do Senatu osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust. 3).

W opozycji do konstytucji sztywnej funkcjonuje pojęcie **konstytucji elastycznej**, czyli takiej, która może być zmieniana w zwykłej procedurze ustawodawczej. W tym przypadku w istocie nie istnieje różnica między konstytucją a ustawą zwykłą. Termin „konstytucja elastyczna” traci swój sens, gdyż konstytucja jako akt prawny musi mieć cechę najwyższości.

Konstytucje, biorąc pod uwagę ich budowę, są aktami **jednolitymi** (zawartymi w jednym dokumencie). Konstytucja RP z 1997 r. jest aktem jednolitym, choć składa się ze wstępu i części artykułowanej. Takie konstytucje nazywane są także „skodyfikowanymi”, co oznacza, że ich materia nie jest rozproszona między kilka ustaw. Obok konstytucji jednolitych spotykamy **konstytucje złożone** (wyrażone w kilku lub więcej aktach). Na przykład, Konstytucja Izraela składa się z 11 ustaw zasadniczych. Przypadkiem „złożoności” jest Konstytucja Austrii, na którą składają się: konstytucja z 1920 r., traktat państwowy o suwerenności Austrii z 1955 r. oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r. Jeszcze ciekawszym przypadkiem konstytucji wybitnie złożonej jest Konstytucja Francji z 1958 r. „Składanie w jedno” obejmuje akty prawne z różnych okresów, ułożone jak

warstwy w odkrywce archeologicznej, ale w ramach kultury prawnej jednego narodu. W przypadku konstytucji złożonych ważniejsze od tego, z ilu części się one składają, jest to, że są one wieloźródłowe. Ustawa zasadnicza jak magnes przyciąga inne dokumenty, co pokazuje jej siłę prawną. Wyjaśnienia ze strony ustrojodawców, dlaczego włączają do ustawy zasadniczej akty międzynarodowe lub dokumenty historyczne i co sprawia, że są one jednością (a nie *patchworkiem*), są pasjonujące.

Konstytucja może przybierać jeszcze inny specyficzny kształt. Na przykład, Konstytucja Bośni i Hercegowiny z listopada 1995 r. ma postać umowy międzynarodowej zawartej w Stanach Zjednoczonych (układ z Dayton), stanowiąc czwarty załącznik do tego układu. Z kolei, w ostatnich latach „mówi się” o Konstytucji Węgier z 2011 r., za sprawą jej swoistego wstępu („Narodowego Wyznania Wiary”), jak i pewnych jej przepisów. Tamtejszy prawodawca odszedł też od wielu rozwiązań przyjmowanych w państwach europejskich. Jest to pierwsza konstytucja uchwalona w Europie Środkowej i Wschodniej po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r.

Definicja konstytucji w znaczeniu prawniczym, jaką przedstawiłem wyżej, nie jest jednak „samowystarczalna” dla zrozumienia, czym ta ustawa jest współcześnie. Musimy jeszcze wziąć pod uwagę materialne rozumienie konstytucji.

3. Konstytucja w znaczeniu materialnym

Konstytucja w znaczeniu materialnym to podglebie społeczne i polityczne, na jakim kształtują się przepisy konstytucji jako aktu prawnego. Są to realne stosunki, z których wyrasta konstytucja jako najwyższe prawo. Składają się na nie różnego typu reguły, wartości, zwyczaje, występujące w życiu politycznym i społecznym, które mają znaczenie dla prawa. Mówiąc nieco obrazowo, są to „soki”, jakie przenikają od korzeni społeczeństwa i państwa do wysokich gałęzi spisanej ustawy zasadniczej. Konstytucja materialna stanowi „korzeń” konstytucji rozumianej jako akt prawny. Konstytucję w znaczeniu materialnym posiada każde państwo. Nie ma więc państw bez konstytucji, tyle że formy, jaką ona przybiera, mogą być różne. Zwykle jest to konstytucja w znaczeniu prawniczym, tyle że jest ona przesiąknięta niepisanymi normami wyrastającymi z konstytucji materialnej.

1. Samo rozdzielenie pojęć konstytucji na znaczenie formalne i materialne nie wydaje się skomplikowane. Natomiast trudne jest odseparowanie od siebie formy prawnej konstytucji od materii tego aktu (np. tak jak herbata wylana z kubka nie jest już herbatą). Dlatego stosunki między jednym a drugim rozumieniem konstytucji objaśnia się na kilka sposobów. Dwa skrajne ujęcia tej relacji rysują się następująco:

Pierwsze polega na tym, że konstytucja rozumiana formalnie (jako skodyfikowany zbiór przepisów) jest rodzajem „naczynia prawnego”, które jest zanurzone w ramach

konstytucji materialnej danego państwa. Jest ona podzbiorem („czubkiem”) konstytucji materialnej. Przepisy konstytucji jako aktu prawnego nie są wówczas martwą literą prawa, lecz nasycają się treścią życia społecznego i politycznego. Wykłada się je według reguł określonych w samej konstytucji, ale i według tkanki społecznej i politycznej, która wpływa na rozumienie jej przepisów. „Konstytucja” jako akt normatywny wyłania się więc na samym końcu interpretacji swoich przepisów. Idealem byłoby to, gdyby tak pojmowane konstytucje (formalna i materialna) były do siebie zbliżone.

Drugie podejście, mniej idealistyczne, polega na tym, że konstytucja w znaczeniu prawniczym i konstytucja materialna „rozjeżdżają się” lub mogą uniezależniać się od siebie. Konstytucja jako akt prawny może nawet stać się konstytucją fikcyjną w stosunku do konstytucji materialnej. Na przykład, taki charakter miała Konstytucja PRL z 22.07.1952 r. Z jednej strony, gwarantowała wolność słowa, a z drugiej, ludzie byli surowo karani za opowiadanie sobie dowcipów o władzy. Stanowiła ona rodzaj „nalepki” na stosunki społeczne i polityczne, rażąco przecząc rzeczywistości, w jakiej ludzie żyli. W taki sposób Konstytucja PRL stała się aktem martwym. Warto jeszcze raz przypomnieć wspomnianą wyżej intuicję F. Lassalle’a, że konstytucja jako akt prawny może być **konstytucją fikcyjną** (konstytucja jako „świstek papieru”) w odróżnieniu od **konstytucji rzeczywistych** (odzwierciedlających układ sił społecznych i politycznych w państwie). Konstytucja PRL należała do pierwszej z tych kategorii.

2. Należy więc przyznać, że konstytucję w znaczeniu prawniczym tworzą nie tylko przepisy zawarte w ustawie zasadniczej, ale także składają się na nią pewne normy niepisane. Są nimi przede wszystkim **zwyczaje prawne (konwenanse)**, czyli normy, które nie są wprost zapisane w konstytucji, ale które są ściśle związane z tymi normami. Np. zwyczajem konstytucyjnym jest to, że Prezydent RP powierza misję stworzenia rządu liderowi największej partii politycznej, a nie czyni tego według ich kolejności alfabetycznej. Tak samo nie trzeba wyroku sądu, aby wiedzieć, że prezydent przyjmuje ślubowanie od prawidłowo wybranych przez Sejm sędziów TK.

Konwenans potrafi być niekiedy na tyle silny, że zmienia spisane normy konstytucyjne. Jest tak ze znaczeniem niepisanej zasady, jaką stanowi dyskontynuacja prac Sejmu. W istocie, aby zmienić ten konwenans, należałoby zmienić stosowne przepisy konstytucji. Niepisane normy konstytucyjne nie są więc, jak by się wydawało, rodzajem *savoir vivre*, ale potrafią być odpowiednio „twarde”.

Następnie, na konstytucję składają się także **normy niepisane, ale stricte prawne**, tworzone przez orzecznictwo w drodze wykładni przepisów konstytucji. Na przykład, według Trybunału Konstytucyjnego nie przeprowadza się zmian w prawie wyborczym na sześć miesięcy przed dniem wyborów. Podobnie normą taką jest to, że Rzeczpospolitą na posiedzeniach Rady Europejskiej co do zasady reprezentuje Prezes Rady Ministrów, aczkolwiek w porozumieniu z prezydentem podmiotem tym może być prezydent.

Wreszcie na konstytucję w znaczeniu prawniczym składają się **normy niepisane o charakterze politycznym**. Wynikają one z kultury politycznej i praktyki, tworząc pewnego typu „środowisko konstytucyjne” lub jej „otulinę”. W naszych warunkach powinny to być takie normy, jak te, z których wynika, że nie dokonuje się reasumpcji głosowania w Sejmie, jeśli nie ma podstaw ku temu lub nie kwestionuje się wyników wyborów, jeśli nie ma się przekonujących dowodów przed sądem. Kolejnymi przykładami takich norm jest to, że nie wolno „pakować” sądów i trybunałów lub że przeciwników politycznych należy traktować jako rywali, a nie jako wrogów.

Wspólną cechą zwyczajów konstytucyjnych, jak i norm niepisanych (prawnych i politycznych), jest to, że są one niezbędne dla funkcjonowania konstytucji jako aktu prawnego.

3. Polska ma oczywiście konstytucję, zarówno w znaczeniu prawniczym, jak i materialnym. W pierwszym znaczeniu, są to normy zawarte w ustawie zasadniczej z 1997 roku. Niektóre z nich, na przykład o wolności człowieka, jego godności lub o poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, mają rodowód jeszcze głęboko przedkonstytucyjny. Na konstytucję materialną składają się zaś zwyczaje oraz inne normy niepisane. W konsekwencji, naruszeniem konstytucji jest nie tylko łamanie norm pisanych, ale także tych niepisanych. Na przykład, niepisana norma konstytucyjna, że „prawo nie działa wstecz” znajduje się poza konstytucją, ale jest równie mocna jak jej normy spisane. Konstytucja, jak mawiają Amerykanie, nigdy nie jest napisana w pełni, ani w jednym miejscu, ani w całości, ani w jednym czasie (*The Constitution is never written in full, in one place, or its entirety*).

Natomiast specyfika Wielkiej Brytanii polega na tym, że nie ma ona konstytucji w znaczeniu prawniczym, rozumianej jako jedna specjalnie uchwalona ustawa zasadnicza. Na konstytucję brytyjską składa się korpus ważnych aktów prawnych uchwalanych przez parlament na przestrzeni wielu wieków, które nie zostały jednak skodyfikowane w jeden dokument. Co więcej, parlament Zjednoczonego Królestwa zachowuje swobodę dokonywania zmian w tych przepisach, co jest jednym z aspektów jego suwerenności (ma swobodę stanowienia dowolnych ustaw). Możemy więc najwyżej powiedzieć, że Wielka Brytania ma konstytucję formalną, ale w znaczeniu elastycznym, tj. składającą się z przepisów zmienianych w drodze ustaw.

4. Forma

Konstytucja jest ustawą zasadniczą, gdyż wyróżnia się wśród innych ustaw swoją **formą i treścią**. Owe dwie strony tej ustawy nie są sobie przeciwne, lecz są ze sobą związane. Nadają one konstytucji rodzaj wyjątkowości wśród aktów prawnych.

Forma wskazuje, że konstytucja ma cechy o fundamentalnym znaczeniu. Jest to przede wszystkim najwyższa moc prawna jej przepisów oraz takie właściwości, które pozornie wydają się odgrywać mniejszą rolę (jak np. nazwa), podczas gdy ewidentnie wyróżniają ją spośród ustaw zwykłych. Natomiast treść, jaka charakteryzuje konstytucję, stanowi ukonkretnienie przedmiotu prawa konstytucyjnego. Jak wspomniałem wyżej, liczne dokumenty, które były uchwalane jeszcze przed oświeceniem, odnosiły się także do ustroju państwa lub wspólnoty, ale specyficzna forma prawna dla tego rodzaju treści (w szczególności nadrzędność konstytucji) pojawiła się dopiero wraz z rewolucjami oświeceniowymi.

Na formę konstytucji składają się następujące cechy:

- 1) nazwa,
- 2) sposób uchwalenia,
- 3) nadrzędność,
- 4) budowa,
- 5) sposób zmiany.

Poszczególne cechy formy są wyjaśniane w dalszej części niniejszego punktu. Natomiast sprawa nadrzędności konstytucji – z powodu jej roli – jest analizowana odrębnie w pkt 7.

Na treść konstytucji składają się przepisy określające:

- 1) podstawy ustroju politycznego państwa,
- 2) podstawy ustroju gospodarczego i społecznego państwa,
- 3) uregulowanie wolności i praw człowieka i obywatela,
- 4) system organów państwowych,
- 5) formuła zmiany konstytucji.

Poszczególne elementy treści konstytucji są omówione w pkt 6 niniejszego rozdziału.

4.1. Nazwa

Termin konstytucja wywodzi się od łacińskiego *constitutio* – urządzenie, ustanawianie określonej struktury. W kulturze europejskiej, od czasów Arystotelesa, *constitutio* stanowi synonim „struktury rzeczy”.

Na przestrzeni wieków „konstytucja” oznaczała zazwyczaj akt prawny o doniosłym znaczeniu. Na przykład, w starożytnym Rzymie nazywano w ten sposób cesarski edykt prawny. W dawnej Rzeczypospolitej Polskiej „konstytucja” była synonimem ustawy Sejmu (np. konstytucja *Nihil novi* z 1505 r.). Natomiast od czasów oświecenia konstytucja oznacza najważniejszy spisany akt ustrojowy w państwie, który ma określoną formę i treść. Konstytucja w znaczeniu aktu prawnego „zaczyna się”, można powiedzieć, dopiero od oświecenia, mimo że samym tym terminem posługiwano się wcześniej.

Konstytucja 3 maja z 1791 r. nazywała się **ustawą rządową**, albowiem „rząd” był wówczas synonimem ustroju państwa. We Francji funkcjonował termin „**karta**”, który oznaczał zespół praw. Monarchowie francuscy w XIX w. świadomie unikali „konstytucji”, aby odróżnić nadawane przez siebie akty od konstytucji uchwalanych podczas rewolucji przez naród. Przykładem tego jest Karta Ludwika XVIII z 1814 r. lub Karta Ludwika Filipa z 1830 r. W Niemczech ustrojodawca posługuje się terminem *Grundgesetz*, czyli **ustawa zasadnicza** (na nazwanie konstytucji z 1949 r.), co w założeniu miało wskazywać na tymczasowy charakter tego aktu w sytuacji braku zjednoczenia Niemiec.

Wszystkie wymienione wyżej nazwy, z uwagi na cechy konstytucji, są wobec siebie synonimiczne.

4.2. Sposób uchwalenia

Konstytucję od ustaw zwykłych wyróżnia szczególny sposób jej uchwalenia. Przyjęcie konstytucji ma tak istotne znaczenie, że następuje przy bezpośrednim udziale narodu (suwerena) lub naród zachowuje daleko idący wpływ na jej uchwalenie.

Władza nadawania konstytucji nazywa się **władzą konstytuującą** (*pouvoir constituant*) i ma ścisły związek z suwerennością narodu. Władzę tę zachowuje naród, ale uchwalenie konstytucji jest sprawą, którą może on powierzyć organowi parlamentarnemu. Taki organ posiada władzę pochodną do określania ustroju, nazywaną **władzą ukonstituowaną** (*pouvoir constitué*). Na przestrzeni wieków oba te autorytety prawodawcze występowały w różnej konfiguracji. Upraszczając wielce, zazwyczaj konstytucje o charakterze rewolucyjnym tworzył naród. Natomiast konstytucje, które stawiały na ewolucyjną zmianę stosunków ustrojowych, wydawały parlamenty.

Konstytucja może być uchwalona w **drodze parlamentarnej, referendalnej** lub „**pośredniej**”, czyli takiej, która wykorzystuje obydwie te procedury (i to jeszcze w różnych wariantach).

Jeśli uchwalenie konstytucji jest powierzane parlamentowi wybranemu głównie po to, aby przyjął konstytucję, to takie zgromadzenie prawodawcze nazywamy **konstytuantą**. Konstytucja jest wówczas uchwalana przez specjalnie wybraną reprezentację narodu, nie zaś przez urzędujący parlament. W Polsce wybitnym przykładem konstytuanty był Sejm Ustawodawczy wybrany w styczniu 1919 r., który uchwalił najpierw Małą Konstytucję (20.02.1919 r.), a następnie Konstytucję marcową (17.03.1921 r.). W Stanach Zjednoczonych takim organem była Konwencja Filadelfijska (maj–wrzesień 1787 r.).

Uchwalanie konstytucji **poprzez referendum** polega na tym, że projekt aktu, po przygotowaniu w parlamencie lub w konstytuancie albo już po uchwaleniu przez te ciała, jest poddawany pod referendum ogólnonarodowe. Referenda mogą odbywać się na

różnych etapach prac ustrojowych. W związku z tym referenda te mają niejednakowy charakter. Istotny jest tu podział na referenda opiniodawcze lub zatwierdzające. Na przykład, Konstytucja V Republiki Francuskiej została uchwalona w referendum aprobującym konkretny tekst ustawy zasadniczej, przygotowany wcześniej przez rząd (28.09.1958 r.). Charakterystyczne, że projekt był przygotowany nie przez parlament, lecz przez Komitet Konsultacyjny umocowany przy rządzie.

Ilustracją „pośredniej” drogi uchwalenia konstytucji, tj. takiej, która wykorzystuje zarówno procedurę parlamentarną, jak i referendalną, jest tryb przyjęcia Konstytucji RP z 1997 r. Uchwaliło ją Zgromadzenie Narodowe (2.04.1997 r.), czyli Sejm i Senat obradujące wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu. Następnie została poddana pod referendum ogólnonarodowe (25.05.1997 r.), które miało charakter obligatoryjny, tj. jego przeprowadzenie stanowiło konieczny element drogi prawodawczej¹. Konstytucja weszła w życie 17.10.1997 r., która to czynność sama w sobie była złożonym wydarzeniem prawnym. Podstawą prac ustrojowych i wspomnianej procedury była ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (znowelizowana 22.04.1994 r.). Głosowanie referendalne odbyło się zaś na podstawie ustawy z 29.06.1995 r. o referendum i miało charakter zatwierdzający.

Konstytucja może zostać **oktrojowana**, czyli przyjęta „odgórnie” lub wręcz narzucona (fr. *octroyer* – nadać, narzucić). W Europie przykładem tego były XIX-wieczne wspomniane wyżej francuskie karty konstytucyjne lub konstytucje Księstwa Warszawskiego (1807 r.) i Królestwa Polskiego (1815 r.). Specyfika wszystkich tych aktów polegała na tym, że nadawał i gwarantował je monarcha, który jednak sam im nie podlegał. Jak podają historycy, Napoleonowi podyktowanie konstytucji Księstwa Warszawskiego zajęło równo jedną godzinę. Współcześnie pojęcie konstytucji oktrojowanej „złagodniało” i nie musi być synonimem dyktatu. Bywa tak, że np. Konstytucja Księstwa Monako z 1962 r. uchodzi za synonim przychylnych ludziom stosunków ustrojowych.

Trudno jest sprecyzować, jaki jest właściwy czas dla uchwalenia konstytucji. W Polsce kwestia ta przejawia się w pojawianiu się charakterystycznego pytania „**o powołanie naszych czasów do stanowienia konstytucji**”. Było i jest ono wysuwane w różnych okresach, ale brak jest na nie modelowej odpowiedzi. Na przykład, przystępując do prac nad obowiązującą Konstytucją RP, ustrojodawca uznał, że „powołanie naszych czasów” polega na tym, że wartością konstytucji powinien być jej konsensualny charakter. W takim podejściu konstytucja bierze się z porozumienia ludzi co do tego aktu, z utrwalenia w nim tego, do czego dało się dojść po upadku ustroju realnego socjalizmu (1989 r.). Po 2016 r. konsensualny charakter Konstytucji RP był poddawany krytyce, ale nie ulega wątpliwości, że pozostaje on cennym zasobem współczesnej Polski.

¹ W referendum wzięło udział 42,8% (12 137 136) uprawnionych do głosowania: 53,45% (6 396 641) opowiedziało się za przyjęciem konstytucji, 46,55% (5 570 493) było przeciw.

Od lat 90. ubiegłego wieku rozważania wokół „powołania naszych czasów do stanowienia konstytucji” zostały wzbogacone o stanowisko nazywane „**momentem konstytucyjnym**”. W tradycji anglosaskiej rozumie się przez to czas zawiązywania konstytucji, rozgrywający się w przełomowych chwilach życia państwa i narodu. Są to okoliczności historyczne, które powodują, że narodziny konstytucji stają się „nieuniknione”. Bywa, że sytuacja nazywana „momentem” i „powołanie naszych czasów” są zbiorami, które przecinają się. Za współczesny przejaw takiej relacji uchodzi postapartheidowa Konstytucja RPA z maja 1997 r.

W Polsce swoistym „momentem konstytucyjnym” wpływającym na pojawienie się ustawy zasadniczej były zmiany polityczne i społeczne zapoczątkowane w 1989 r. Uchwaleniu konstytucji w latach 90. ubiegłego wieku sprzyjał fakt, że dążyliśmy do odcięcia się od dziedzictwa komunistycznego, a zarazem był to okres kulminacji naszych wysiłków na rzecz powrotu do Europy. Rok 1997 wydawał się ostatnią chwilą takiego czasu. Okoliczności narodzin konstytucji mają na tyle duże znaczenie, że składają się one na tożsamość danej konstytucji.

Wcześniej takie zarzewie konstytucji łączyło się w Polsce z odzyskaniem niepodległości po I wojnie światowej. Sejm Ustawodawczy uchwalił Małą Konstytucję z 1919 r. o formie i treści dalece odbiegających od wymogów formalnych i treściowych, jakie poznajemy w tym podręczniku. Była to bowiem uchwała Sejmu, która władzę suwerenną w państwie powierzała Sejmowi Ustawodawczemu. Niesamowity był fakt, że przyjęto ją jednomyślnie, mimo że nie była jeszcze znana bliżej forma państwa polskiego. Tak samo w głosowaniu *en bloc*, bez przeliczenia głosów, Sejm Ustawodawczy uchwalił w 1921 r. Konstytucję marcową. Zapewne fakty te możemy wytłumaczyć tylko tym, że Sejm Ustawodawczy był natchniony przez „moment konstytucyjny”, jakim była niepodległość państwa polskiego.

4.3. Budowa

W konstytucji łatwo jest dostrzec myśl, która porządkuje jej treść. Prawodawca wykorzystuje rolę zasad prawa (i związanych z nimi wartości) oraz kryteria logiki i techniki prawodawczej, aby ułożyć treść konstytucji. Zależności te prowadzą do tego, że konstytucja ma swoistą budowę, która nazywa się **systematyką**. Dzielimy ją na **ogólną** i **szczegółową**. Podział ten służy wyrażeniu porządku aksjologicznego oraz logicznego w przepisach ustawy zasadniczej.

Konstytucje są zbudowane z przepisów wyrażonych w artykułach, od czego wyjątkiem jest **wstęp (preambuła, arenga, przedślowie)**. Współcześnie większość konstytucji posiada preambuły. Francuski „blok konstytucyjny” (którego podstawą jest Konstytucja V Republiki z 1958 r.) ma nawet – co jest unikalne – dwie preambuły: z konstytucji z 1958 r. oraz z konstytucji z 1946 r., i każda z tych preambuł odgrywa swoją rolę praw-

ną. Preambuł nie posiadają natomiast konstytucje państw nordyckich. Z kolei spośród polskich ustaw zasadniczych wstępów nie miały akty, które nazywaliśmy „małymi konstytucjami” oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Badacze prawa konstytucyjnego ustalili, że wstęp pojawia się w konstytucjach zazwyczaj w dwóch przypadkach. Po pierwsze, opatrywane są nim konstytucje państw nowo powstałych. Klasyczną ilustracją w tym zakresie jest wstęp do Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., ze słynnym *We the People of the United States*, która z nieokreślonej wspólnoty ludzi stworzyła naród amerykański. Drugi przypadek wiąże się z tym, że państwo lub wspólnota narodowa przechodzi istotne zmiany, takie jak odzyskanie niepodległości (np. Konstytucja marcowa 1921 r.) lub przeobrażenia ustrojowe, jak wyjście z epoki komunistycznej (np. uchwalenie Konstytucji RP w 1997 r.).

Rola wstępu polega na tym, że buduje on „kręgosłup” konstytucji i nadaje jej rodzaj indywidualności. Niekiedy wydaje się, że wystarczyłoby zmienić wstęp do konstytucji, aby zmieniła się ona sama. Dzieje się tak głównie za sprawą wartości, jakie są w nim wyrażane.

4.4. Wstęp do Konstytucji RP

Wstęp jest częścią, od której konstytucja „zaczyna się”, choć prawodawca nie stosuje tej nazwy. Prawodawca zachowuje wszystko to, co różni preambułę od części artykułowanej, ale nie nazywając jej, podkreśla integralność konstytucji. Wskazuje to na jego wolę, aby konstytucja, jako akt prawny, była jednolita.

Wstęp do Konstytucji RP zawiera przepisy niejako wyciągnięte przed nawias pozostałych regulacji zawartych w tym akcie. Nie jest to jednak „abstrakt” lub „zapowiedź” tego, co znajdzie się w konstytucji, ani „dodatek” do niej. Przekonuje o tym treść wstępu, która jest wielce charakterystyczna:

Po pierwsze, wstęp przedstawia okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia konstytucji. Wynika z nich, że nie był to bezbarwny proces pisania prawa, lecz że przygotowaniu konstytucji towarzyszyły silne napięcia, które zostały rozwiązane przez inkluzywne podejście do głównych punktów spornych. Wstęp buduje naród z podzielonych części społeczeństwa: wierzących i niewierzących, obywateli i osób niebędących obywatelami. Przywraca jedność ludzi podzielonych w okresie komunistycznym, którzy wywodzą swe ideały z różnych źródeł. Odnosi się nie tylko do przeszłości, lecz także do przyszłości Polski. Stanowi rodzaj modnego dziś *selfie*, na którym każdy z nas powinien siebie odnaleźć.

Po drugie, wstęp rekonstruuje fakty historyczne z życia narodu i państwa. „Rozgrywają się” w nim wielkie sprawy z dziejów Polski. Przykładem tego jest „Pierwsza i Druga

Rzeczpospolita” z nawiązaniem do „najlepszych tradycji” tych formacji. Ustanawia on „Trzecią Rzeczpospolitą”, na progu której nastąpiło uchwalenie konstytucji przez naród dla dobra tejże Rzeczpospolitej, oraz wyraża ideały, jakie nam przyświecają.

Po trzecie, wstęp jest nasycony wartościami, w związku z czym pokazuje stan aksjologiczny państwa i społeczeństwa. Wartości te są różnego rodzaju (np. moralne, państwowe, społeczne) i są wyrażone silniej niż w innych częściach konstytucji. We wstępie wartości wyrażone są bezpośrednio (np. Bóg), podczas gdy w części artykułowanej są one wprzęgnięte w normy prawne (np. wolność człowieka jako przedmiot ochrony prawnej). Według preambuły podstawowymi wartościami konstytucji są prawda, dobro, piękno oraz sprawiedliwość (które to wartości mają charakter uniwersalny). Ponadto wstęp przywołuje wartości swoiste wynikające z faktu, że konstytucja była uchwalona tu i teraz. Na przykład, jest to troska o przekazanie przyszłym pokoleniom wszystkiego, „co cenne z tysiącletniego dorobku” państwa, albo poczucie odpowiedzialności przed Bogiem lub własnym sumieniem za stanowienie tej konstytucji. Niektórzy prawnicy twierdzą nawet, że zwrot o odpowiedzialności ludzi przed Bogiem pełni w Konstytucji RP rolę zbliżoną do *Invocatio Dei* w konstytucjach innych państw.

Dzięki wstępowi i wartościom w nim wskazanym wiemy, że konstytucja jest „uniformem sztytnym na miarę” danego państwa i społeczeństwa. Z tych względów wstęp, w który zaopatrzona jest Konstytucja RP, nie mógłby poprzedzać innej konstytucji. Natomiast inne przepisy, przykładowo z rozdziału II (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela), mogłyby być częścią wielu konstytucji państw europejskich.

To, co powiedziano wyżej o wstępie, uzasadnia porównanie go do rodzaju drogowskazu pokazującego, dokąd zmierzamy jako państwo i społeczeństwo. Wobec tego wstęp jest niezbędny do zrozumienia konstytucji i dokonywania jej wykładni. Paradoksem jest to, że mimo owego znaczenia w toku prac konstytucyjnych wstęp został przygotowany i uchwalony, używając terminologii sportowej, niejako „rzutem na taśmę”.

Przepisy wstępu do Konstytucji RP mają **charakter normatywny**. Wszystkie przepisy konstytucji, w tym przepisy wstępu, są równoważne sobie pod względem najwyższej mocy prawnej, choć ich znaczenie może być różne. Uznaniu przepisów wstępu za normatywne nie przeszkadza ich podniosły charakter. Są to wypowiedzi nakazujące, co naród ma robić lub do czego dąży (np. chcemy, pragniemy, ustanawiamy). Jest to język poleceń narodu wobec samego siebie. Przemawia przez niego *pouvoir constituant* służąca narodowi. Naród jako wspólnota obywateli i podmiot historii nadaje sobie prawa i zobowiązuje się do ich przestrzegania.

Gdybyśmy postawili sobie radykalne pytanie, „po co jest wstęp do Konstytucji RP”, to należałoby odpowiedzieć, że sedno tej części konstytucji polega na eksponowaniu wartości, jakie przyjął ustrojodawca oraz na rekonstrukcji tożsamości konstytucyjnej.

4.5. Systematyka ogólna

Systematyka ogólna polega na uporządkowaniu przepisów konstytucji według kryterium aksjologicznego, wynikającego z zasad prawa i związanych z nimi wartości. Wyraża się ona w wydzieleniu rozdziałów konstytucji. Początkowe rozdziały Konstytucji RP zawierają najważniejsze zasady prawa ujęte od strony państwa (rozdziały I–II) oraz od strony człowieka i obywatela (rozdział III). Nie jest możliwe „wycięcie” któregoś z tych rozdziałów i umieszczenie go w innym miejscu. Kolejność poszczególnych części konstytucji nie jest przypadkowa. Konstytucja jest całością przepisów, których sekwencja wynika z powiązanych ze sobą zasad prawa i odpowiadających im wartości.

Fakt, że budowa konstytucji daje wyraz pewnym wyborom aksjologicznym dokonany przez jej twórców, pokazują liczne przykłady. Konstytucje państw realnego socjalizmu spychały regulację praw obywatelskich na odległe miejsce, eksponując przepisy dotyczące „aparatu państwowego”. Zupełnie inne jest uporządkowanie treści w konstytucjach państw demokratycznych, np. Konstytucja RP reguluje prawa człowieka i obywatela w rozdziale II (przed systemem organów państwowych).

4.6. Systematyka szczegółowa

Systematyka szczegółowa polega na uporządkowaniu przepisów w obrębie poszczególnych rozdziałów konstytucji. Systematykę tę dyktują względy logiki prawniczej i techniki legislacyjnej. Miejsce przepisu w określonej jednostce redakcyjnej wcale nie jest więc dowolne. Sądy sięgają do formalnej budowy konstytucji, aby wydobyć lub odtworzyć pewne założone preferencje prawodawcy. Na przykład, Trybunał Konstytucyjny uznał, że miejsce art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w systematyce ustawy zasadniczej wskazuje na autonomiczny charakter tego prawa. Nie jest więc ono tylko instrumentem wykonywania innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma samoistny byt i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Nie stanowi jedynie środka do celu, ale jest rozumiane jako prawo niezależne od innych praw lub wolności².

5. Zmiana

Temat zmian w konstytucji do niedawna był w Polsce dość omszały. Z dumą zauważyliśmy, że Konstytucja RP jest sztywna, i w ciągu prawie 30 lat obowiązywania była tylko dwa razy nowelizowana, i to w sprawach nie najwyższej wagi (2005 i 2009 r.). Tymczasem konstytucja polska, tak jak i inne, jest żywym tworem, który podlega zmianom częściej, niż nam się wydaje. Dlatego niezbędne jest rozróżnienie zmian formalnych w konstytucji (poprawek) i zmian nieformalnych.

² Wyrok TK z 10.05.2005 r., SK 40/02, OTK-A 2005/5, poz. 48.