

Rozdział I. Podstawowe wiadomości o prawie konstytucyjnym i ustroju państwowym

Literatura: *K. Biskupski*, Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych, Warszawa 1962; *A. Burda*, Polskie prawo państwowe, Warszawa 1969; *R. Chrusciak*, *W. Osiatyński*, Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997, Warszawa 2001; *W. Komarnicki*, Polskie prawo polityczne, Warszawa 1922; *I. v. Münch*, Staatsrecht, t. 1, Stuttgart–Berlin–Köln 2000; *A. Pullo*, Zasada konstytucjonalizmu (prolegomena), [w:] *K. Działocha* (red.), Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym, Wrocław 1995; *P. Sarnecki*, Słowo wstępne, [w:] Prawo ustrojowe, Kraków 1996; *F. Siemieński*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1976; *W. Sokolewicz*, Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 r., Prz. Sejm. 1993, Nr 1; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, t. 1, München 1977; *P. Tułaja* (red.), Prawo konstytucyjne, Warszawa 1995; *tenże*, Pojęcie zasady konstytucyjnej, [w:] *K. Wójtowicz* (red.), Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji, AUWr 1997, Nr 1969; *M. Wyrzykowski*, Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze, [w:] *H. Suchocka* (red.), Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym, Warszawa 1992; *J. Zakrzewska*, Spór o konstytucję, Warszawa 1993.

§ 1. Przedmiot i pojęcie prawa konstytucyjnego

I. Przedmiot regulacji normatywnej

Ogół norm prawnych obowiązujących w danym czasie, w konkretnym państwie tworzy **system prawa**. System ten dzieli się na **gałęzie** (inaczej zwane dziedzinami lub działami prawa) obejmujące swoim zasięgiem wyodrębnione **zbiory norm prawnych**. Normy należące do jednej gałęzi opierają się z reguły na pewnych wspólnych zasadach, powiązane są ze sobą treściowo i korzystają ze wspólnych pojęć. Różne są kryteria klasyfikacji gałęzi prawa (zagadnienie to stanowi przedmiot zainteresowania teorii prawa i nie ma potrzeby szerzej go tu omawiać). Najczęściej stosowane jest kryterium dotyczące przedmiotu regulacji określonej gałęzi prawa, tzn. rodzaju regulowanych przez nią stosunków społecznych.

Już w starożytności zaczęto wyróżniać wśród ogółu norm prawnych te, które regulowały ustrój państwa. Spotkać się z tym możemy już w pismach *Arystotelesa*,

1

który na podstawie studiów nad ustrojem 158 greckich miast-państw wyodrębnił normy określające formę rządów (monarchię, arystokrację lub politeę). Również starożytni Rzymianie oddzielali czynności zmierzające do nadania państwu ustroju politycznego – *rem publicam constituere* – od czynności mających na celu wydanie innego aktu prawnego. Jednakże dopiero w XVII i XVIII w. w systemach prawnych pierwszych państw demokratyczno-liberalnych wraz z uchwalaniem aktów konstytuujących nowy ustrój powstają trwale podwaliny nowej gałęzi prawa.

W zdecydowanej większości współczesnych systemów prawa łatwo można wyodrębnić jedną dziedzinę, której przedmiotem regulacji są podstawowe instytucje oraz zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. Jej normy określają pozycję państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, podmiot władzy w państwie i formy jej sprawowania przez suwerena, status jednostki w państwie (obywatelstwo, prawa, wolności i obowiązki jednostki), zasady organizacji i funkcjonowania organów państwowych oraz relacje między nimi, a także zasady tworzenia prawa.

II. Pojęcie prawa konstytucyjnego

2 O ile wyróżnienie tej gałęzi prawa nie rodzi żadnych problemów, o tyle jej nazwa od dwóch wieków jest przedmiotem kontrowersji. Spotykamy tu najczęściej trzy określenia:

- 1) prawo polityczne,
- 2) prawo państwowe,
- 3) prawo konstytucyjne.

Zwolennicy każdego z nich podkreślają, że najlepiej właśnie ono oddaje istotę omawianej gałęzi prawa i zarzucają tym, którzy opowiadają się za inną nazwą, iż nie oddaje ona specyficznego charakteru norm tej gałęzi prawa. Oprócz wymienionych określić niektórzy autorzy proponują inne, ale żadne z nich nie uzyskało szerszej akceptacji.

Na przykład „prawo ustrojowe” – *J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, Prawo, s. 7.*

Prawo polityczne – termin ten wywodzi się od *J. J. Rousseau*, który swojej „Umowie społecznej” nadał podtytuł „zasady prawa politycznego”. Nazwa ta była stosunkowo często używana w okresie międzywojennym m.in. w Polsce i we Francji. Jej zwolennicy wskazywali, że ta gałąź prawa określa kompetencje i formy działania organów o charakterze politycznym, mechanizmy podejmowania przez nie decyzji oraz regulacje dotyczące struktur politycznych i systemu wartości społecznych. Wiąże się więc ściśle z polityką rozumianą jako rządzenie państwem¹. Przeciwnicy stosowania tej nazwy uważają zaś, że zbyt mało precyzyjne jest samo pojęcie polityki i prowadzi to do różnego rozumienia całego określenia tej dziedziny prawa, aż po objęcie jej zakresem każdego przepisu o charakterze politycznym. Z drugiej zaś strony, wykluczone byłyby przepisy o niepolitycznym charakterze determinujące ważne elementy ustroju państwa, jak choćby zasady ustroju społeczno-gospodarczego.

¹ Por. *W. Komarnicki*, Polskie, s. 1 i nast.; *K. Stern*, Das Staatsrecht, s. 89–90.

Prawo państwowe – termin ten był popularny w Polsce w okresie PRL. Występuje też w obcej nauce prawa (m.in. niemieckiej i rosyjskiej). Podkreśla on, że chodzi o dziedzinę prawa, „która ma za przedmiot samo państwo, tzn. reguluje podstawy ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa”², a nie o całokształt norm prawnych obowiązujących w danym państwie. Nie traktuje się tu też pojęcia prawa państwowego jako alternatywy do prawa międzynarodowego lub kanonicznego.

Ci, którzy odrzucają tę nazwę, zwracają uwagę nie tylko na nieostrość przymiotnika „państwowe” sugerującego, że chodzić może o każdą normę wydaną przez państwo, ale przede wszystkim na to, że omawiana gałąź prawa wykracza swoim zakresem poza regulacje odnoszące się do państwa i w tym kontekście sama nazwa „prawo państwowe” jest myląca.

Prawo konstytucyjne – nazwa ta powstała pod koniec XVIII w. we Francji. Obecnie jest powszechnie używana w Polsce, występuje też w krajach romańskich i anglosaskich. Akcentuje ona fakt, że najczęściej najbardziej istotne normy należące do omawianej gałęzi prawa zawarte są w Konstytucji, ale nie wszystkie i należą do nich także normy występujące w innych, hierarchicznie niższych aktach prawnych. Ważny jest tu przede wszystkim przedmiot ich regulacji. Z tego punktu widzenia prawo konstytucyjne istnieć będzie nawet w państwie, w którym nie ma konstytucji (np. w Wielkiej Brytanii). Natomiast dla zespołu norm tworzących konstytucję proponuje się niekiedy (np. *G. Vedl*) w tym ujęciu użycie węższego zakresowo miana **prawa konstytucji**.

Opowiadający się przeciwko używaniu określenia „prawo konstytucyjne” podkreślają jego „nieściśłość (...) wynikającą z dwójakiego znaczenia słowa »konstytucja«, raz w sensie szerszym ustroju politycznego, raz zaś w sensie węższym zasadniczych ustaw państwowych”³. W tej sytuacji jedynie pierwsze rozumienie odpowiadałoby przedmiotowi regulacji omawianej dziedziny prawa.

W oparciu o naszkicowane tu argumenty można stwierdzić, że w istocie wybór nazwy dla interesującej nas gałęzi prawa zależy od subiektywnych preferencji, tradycji istniejących w danym państwie itp. Są nawet autorzy dopuszczający zamienne używanie dwóch terminów (np. „prawo konstytucyjne” i „prawo państwowe”⁴). W tym podręczniku zdecydowałem się na konsekwentne używanie określenia **prawo konstytucyjne**. Czynię to z dwóch powodów: *primo* – w moim przekonaniu najlepiej oddaje ono związek między przedmiotem norm konstytucyjnych a przedmiotem regulacji norm prawnych niższego szczebla służących ich rozwinięciu i konkretyzacji; *secundo* – jest ono najczęściej używane zarówno w Polsce, jak i w krajach europejskich, wypierając powoli inne nazwy (np. „prawo państwowe” w Niemczech, Austrii, ale także w Rosji).

Dotychczasowe rozważania pozwalają na ustalenie znaczenia pojęcia prawa konstytucyjnego traktowanego jako gałąź prawa. **Prawo konstytucyjne** to ca-

² *A. Burda*, Polskie, s. 9. Podobnie uważają inni zwolennicy tej nazwy, np. *K. Stern* uzasadnia ją tym, że chodzi tu o gałąź prawa obejmującą normy prawne pośrednio lub bezpośrednio odnoszące się do zasad organizacji i funkcjonowania państwa oraz do zasad jego stosunków z obywatelami – *K. Stern*, Das Staatsrecht, s. 8.

³ *W. Komarnicki*, Polskie, s. 1.

⁴ Por. np. *F. Siemiński*, Prawo konstytucyjne, s. 4.

łokształt norm prawnych dotyczących ustroju państwowego, tj. tych, których przedmiotem regulacji są podstawowe instytucje oraz zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, czyli normy określające pozycję państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, podmiot władzy w państwie i formy jej sprawowania przez suwerena, status jednostki w państwie i przysługujące jej prawa oraz wolności, a także nałożone na nią obowiązki, zasady organizacji i funkcjonowania organów państwowych oraz relacje między nimi, a także zasady tworzenia prawa.

Celowo ograniczam się jedynie do podania znaczenia pojęcia prawa konstytucyjnego. Pomijam definicje często łączonych z nim terminów, jak np. „konstytucjonalizm”, „konstytucjonalizacja” oraz „kultura konstytucyjna”. W żadnym wypadku nie są to pojęcia nadrzędne do prawa konstytucyjnego. Nie są one zresztą jednolicie rozumiane w nauce prawa i różni autorzy przypisują im różne treści, niekiedy odwołując się do jeszcze innych pojęć, co komplikuje jedynie znalezienie sensu danego określenia. Tytułem przykładu spójrzmy na pojęcie kultury konstytucyjnej, które pojawiło się dopiero niedawno w naszej literaturze prawniczej. Jeden z autorów pracy komparatystycznej, nie dając spójnej definicji, pisze jedynie: „W moim przekonaniu kultura konstytucyjna jest komponentem kultury politycznej i musi być w podobny sposób definiowana”. Do elementów zaś kultury politycznej zalicza „postawy, opinie, oceny, orientacje, emocje, informacje, zdolności”, a także komponenty „behawioralne”⁵. Dostrzega przy tym związki między pojęciem konstytucjonalizmu a kulturą konstytucyjną: „konstytucjonalizm w wąskim sensie, rozumiany jako zespół opinii i doktryn dotyczących konstytucyjnego porządku, jest elementem kultury konstytucyjnej. Konstytucjonalizm w szerszym sensie, obejmujący istniejącą konstytucję i porządek konstytucyjny, wyrasta z klimatu kulturowego społeczeństwa i *vice versa* to środowisko kulturowe (opinie, informacje, emocje, zachowania) przekształca”⁶.

Pomijam również inne rozumienia prawa konstytucyjnego, stymulowane procesami globalizacyjnymi lub integracją europejską. Warto w tym kontekście podkreślić, że sformułowano nawet tezę o istnieniu „światowego prawa konstytucyjnego”⁷. Opiera się ona na występującym w ostatnich dziesięcioleciach wzroście znaczenia prawa międzynarodowego w kształtowaniu ram stosunków prawnych w skali globalnej i pojawienie się kategorii umów (konwencji) mających nie tylko zasięg ogólnoświatowy, ale także odgrywających szczególną rolę w niektórych dziedzinach (np. w sferze praw i wolności jednostki – Pakty Praw Człowieka), a także na występowaniu posiadających podobne cechy normach zwyczajowego prawa międzynarodowego czy też zasadach ogólnych prawa międzynarodowego. Poglądy te nie są trafne, o czym przekonują rozważania na temat miejsca prawa międzynarodowego w systemie prawnym (*Nb.* 126–128).

Rozwój integracji europejskiej stymuluje także pytania o przyszłość klasycznie rozumianego prawa konstytucyjnego. Przyszłość ta jawi się niezbyt obiecująco,

⁵ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 47–48.

⁶ Tamże, s. 49.

⁷ Por. Y. Hangartner, *Völkerrechtliche Grundpflichten Privater*, [w:] Y. Hangartner, S. Trechsel (red.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen. Festschrift für Hans Haug*, Bern–Stuttgart 1986, s. 110.

gdyby przyjąć, że „pojęcie konstytucji można przenieść, w każdym razie w szerokim tego słowa rozumieniu, na poziom ponadnarodowy, na porządek prawny Wspólnoty Europejskiej powstały przez przeniesienie krajowych praw suwerennych, bowiem Wspólnota ta przejmuje w coraz większym zakresie funkcje tych państw i tym samym coraz intensywniej substytuuje państwo funkcjonalne”⁸. O nietrafności tej tezy przekonać się można po lekturze rozważań poświęconych miejscu prawa UE w systemie prawnym (*Nb.* 129–132).

III. Prawo konstytucyjne w systemie prawa

Z dotychczasowych rozważań wynika, że prawo konstytucyjne jest częścią wewnętrznego systemu prawnego w danym państwie, systemu istniejącego obok równoległe z nim występujących innych systemów statuujących samodzielne porządki prawne spełniające wymogi oryginalności i efektywności – tzn. prawa międzynarodowego i ponadnarodowego (prawa Unii Europejskiej). Z reguły to właśnie ono poprzez odpowiednie regulacje konstytucyjne determinuje wzajemne relacje między prawem wewnętrznym a prawem międzynarodowym czy ponadnarodowym.

Prawo konstytucyjne jako **gałąź prawa wewnętrznego** wykazuje cechy, których pozbawione są inne działy tego prawa. Nie reguluje ono, jak wiele z nich, jedynie pewnej sfery stosunków społecznych, ale w mniejszym lub większym stopniu wyznacza treść norm wchodzących w zakres pozostałych dziedzin prawa. W ten sposób determinuje kierunek i tendencje rozwojowe całego systemu prawnego w danym państwie. Nie można przecież zapominać, że zgodnie z zasadą hierarchicznej budowy systemu prawnego wszystkie normy prawne tworzą uporządkowaną całość i pozostają w określonej relacji wzajemnej. Normy konstytucji, stanowiącej w państwach posiadających konstytucję jądro prawa konstytucyjnego, mają tu szczególne znaczenie nie tylko ze względu na ich najwyższą moc prawną, ale też na treść, gdyż wyznaczają one fundament różnych gałęzi prawa.

Specyfika prawa konstytucyjnego stanowi źródło trudności z jednoznacznym zaliczeniem określonych norm do tej gałęzi prawa. Trudności, o których mówimy, występują zresztą wspólnie, ale z mniejszym natężeniem, w przypadku ustalania granic wszystkich dziedzin prawa. Nie można przecież zapominać, że nawet gdyby przyjąć tylko jedno kryterium ich określania, jakim jest przedmiot regulacji norm wchodzących w zakres danej dziedziny, to otrzymamy zbiory norm dotyczących stosunków społecznych danego rodzaju. Stosunki te nie istnieją w izolacji od innych, a niekiedy wzajemnie się zazębiają. Implikuje to szczególne związki między tymi gałęziami prawa, które regulują pokrewne sobie kompleksy stosunków. Niektórzy konstytucjonalisci (np. *I. v. Münch*) podkreślają przy tym, że związki, jakie zachodzą między poszczególnymi gałęziami prawa publicznego, są silniejsze niż w przypadku gałęzi prawa prywatnego. Determinuje to również relacje między prawem konstytucyjnym, zaliczonym jednoznacznie do prawa publicznego, a innymi gałęziami tego prawa.

Prawo konstytucyjne, którego normy stanowią fundament całego systemu prawa w państwie, jest powiązane, w mniejszym lub większym stopniu, ze wszystki-

⁸ R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, PiP 2000, z. 7, s. 36.

mi dziedzinami prawa i nie można tu mówić tylko o więzach z niektórymi z nich. Jego normy rozproszone są zaś w różnych aktach prawnych, co z kolei dodatkowo komplikuje ich wyodrębnienie, gdyż należy go dokonywać wewnątrz konkretnych aktów prawnych. Rozproszeniu temu towarzyszy wewnętrzne zróżnicowanie rangi aktów, w których się znajdują. Zjawisko to ma skalę o wiele większą niż w przypadku norm należących do innych dziedzin prawa.

Normy tworzące system prawny podlegają innym jeszcze klasyfikacjom, poza podziałem na gałęzie. Zwróćmy uwagę na te z nich, które nie tylko są najczęściej stosowane, ale też i mają znaczenie dla określenia miejsca prawa konstytucyjnego w systemie prawa. Tradycyjnie od czasów rzymskich wyróżnia się podział na prawo publiczne i prawo prywatne.

W ostatnich dziesięcioleciach pojawiły się wprawdzie próby jego dezaktualizacji (były podejmowane m.in. w państwach realnego socjalizmu), lecz nie okazały się one skuteczne i w zasadzie nadal jest on powszechnie akceptowany. Dyskusyjne są wszak kryteria tego podziału przyjmowane w poszczególnych doktrynach prawnych. Liczba powstałych w związku z tym teorii sięga 30⁹. Najogólniej rzecz biorąc, wciąż jednak za obowiązującą uważać można formułę *Ulpiana: Publicum ist es quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad utilitatem signolorum*.

Prawo konstytucyjne zawierające **normy dotyczące stosunków prawnych między jednostką a państwem** oraz między różnymi podmiotami reprezentującymi państwo należy bez wątpienia do prawa publicznego.

Podział na prawo publiczne i prywatne ma ważne znaczenie praktyczne. Z jednej strony implikuje on różnice w formach i treści aktów prawnych związanych z każdym z tych działów prawa. W prawie publicznym są to najczęściej akty prawne formułujące stosunki nadrzędności i podporządkowania, zawierające nakazy i zakazy (ustawy, decyzje administracyjne, wyroki sądowe). W prawie prywatnym występuje zaś zwykle równorzędność pozycji prawnej stron, a najczęstszą formą aktu prawnego jest umowa. Z drugiej strony, podział ten wpływa na środki ochrony prawnej przysługującej jednostce dla ochrony jej interesów. W przypadku prawa prywatnego są to z reguły środki przewidziane przez prawo cywilne, a przede wszystkim droga sądowa przed sądami powszechnymi. W prawie publicznym środki ochrony prawnej są bardziej zróżnicowane (np. skarga konstytucyjna, petycja, odwołanie od decyzji administracyjnej) i nie zawsze związane są one z drogą sądową (np. petycja).

Kolejną z klasyfikacji, której omówienie wydaje się pożądane, jest podział na **prawo materialne**, zawierające normy regulujące stosunki prawne i porządkujące system prawny, oraz **prawo formalne**, obejmujące normy służące stosowaniu prawa materialnego.

W prawie konstytucyjnym występują, aczkolwiek w różnej skali, obydwa rodzaje norm. Przewaga norm materialnych skłania zwykle do zaliczenia go do prawa materialnego. Należy jednak zastanowić się nad sensownością wyróżnienia w jego ramach dwóch podsystemów prawnych – prawa konstytucyjnego materialnego i prawa konstytucyjnego formalnego zawierającego normy proceduralne.

⁹ Por. I. v. Münch, Staatsrecht, s. 6.

Rozwiązanie takie stymuluje swoista „proceduralizacja” całego prawa publicznego będąca „znamieniem czasu”¹⁰. Jego genezę trafnie wyjaśniła E. Łętowska:

„Skoro nowoczesna demokracja to nie tylko rządy większości, lecz także poszanowanie rozmaitych mniejszości („inności”), a konflikt interesów jest nieunikniony, przeto właśnie procedury, rokowania, przetargi, współuczestnictwo są pragmatyczną drogą umożliwiającą funkcjonowanie i legitymizowanie państwa oraz jego aparatu. Demokracja wymaga procedur, ponieważ sama jest tylko sposobem, metodą funkcjonowania społeczeństwa. Inaczej nie byłaby w niej możliwa artykulacja interesów mniejszości”¹¹.

§ 2. Nauka prawa konstytucyjnego

I. Przedmiot i zadania nauki prawa konstytucyjnego¹²

Oprócz wyodrębnienia pewnej grupy norm prawnych tworzących gałąź prawa termin „prawo konstytucyjne” służy określeniu dyscypliny nauk prawnych, której przedmiotem są normy należące do tej gałęzi oraz funkcjonowanie tworzonych przez nie instytucji ustrojowych. **Prawo konstytucyjne jako dyscyplina nauk prawnych** to tworzący pewien system zespół poglądów na temat gałęzi prawa nazywanej prawem konstytucyjnym.

Zadaniem nauki prawa konstytucyjnego jest **usystematyzowanie i wyjaśnianie** terminów występujących w normach prawnych należących do tej gałęzi prawa, wskazywanie na to, co na gruncie norm prawa konstytucyjnego jest prawnie wiążące, a także formułowanie twierdzeń i hipotez dotyczących norm i instytucji ustrojowych. Ma ona na celu również badanie genezy norm prawnych należących do prawa konstytucyjnego oraz dokonywanie ich klasyfikacji i wyjaśnianie relacji między nimi zachodzących. Łączy je także w instytucje ustroju państwowego i przedstawia zasady organizacji i funkcjonowania tych instytucji. Określa ponadto treść i granice praw i obowiązków jednostki.

Wypełniając te zadania, nauka prawa konstytucyjnego powinna móc wpływać na proces tworzenia i stosowania prawa, a jej osiągnięcia powinny służyć praktyce. Tylko wówczas może odegrać przypadającą jej rolę społeczną. Nie może ona zamknąć się w sobie i być swoistą sztuką dla sztuki. Efektem jej badań powinny być propozycje konkretnych rozwiązań lub instytucji ustrojowych czy projekty aktów prawnych. Aby jednak móc właściwie wypełnić swoje posłannictwo, podobnie jak i każda inna dyscyplina naukowa, nauka prawa konstytucyjnego musi funkcjonować i rozwijać się w sposób nieskrępowany żadnymi z góry założonymi schematami, dogmatami, nakazami itp. W przeciwnym razie brak będzie autentycznej dyskusji, a praktyczne skutki działalności naukowej okażą się mizerne. Sama działalność zaś służyć będzie głównie uzasadnianiu już wcześniej podjętych decyzji. O tym, jak realne są te uwagi, przekonują doświadczenia istniejących w XX w. państw totalitarnych.

¹⁰ E. Łętowska, Bariery, s. 51.

¹¹ Tamże.

¹² Dla określenia tej dyscypliny nauk prawnych używa się różnych nazw, podobnie jak dla określenia związanej z nią gałęzi prawa.

Rola nauki prawa konstytucyjnego nabiera szczególnego znaczenia w okresie **transformacji ustrojowej**, przechodzenia od jednego do drugiego ustroju. Obserwujemy to zwłaszcza w tych krajach, które wyzwoliwszy się z pęt totalitaryzmu podejmują się tworzenia demokratycznych instytucji ustrojowych (np. Portugalia, Hiszpania, kraje postsocjalistyczne). W tym kontekście należy podkreślić wyzwania stojące przed polską nauką prawa konstytucyjnego. Powinna ona nie tylko wyciągać wnioski z doświadczeń PRL, ale również – uczestnicząc czynnie w tworzeniu nowego systemu państwowego i prawnego – formułować propozycje uwzględniające teoretyczny i praktyczny dorobek państw demokratycznych. Nie można przy tym zapominać, że dwukrotnie w ciągu ostatnich 2 wieków – w okresie rozbiorów i w latach realnego socjalizmu – polskie instytucje ustrojowe pozbawione zostały ciągłości rozwojowej, która ma doniosłe znaczenie dla kształtowania się indywidualności prawnoustrojowej państwa. W poważnym stopniu utrudnia to realizację zadań stojących przed polską nauką prawa konstytucyjnego.

II. Nauka prawa konstytucyjnego a inne dyscypliny nauk prawnych

6 Nauki prawne, w tym i nauka prawa konstytucyjnego, badają genezę norm prawnych, klasyfikują je, wyjaśniają relacje zachodzące między nimi, systematyzują je, łączą w instytucje. Mogą wypełnić to zadanie tylko w warunkach pełnej swobody myśli, wymiany poglądów, swobody badań i publikowania ich wyników. Skrępowanie dogmatami uniemożliwia więc rozwój nauki i wypełnianie przez nią jej zadań w społeczeństwie. W tym kontekście należy podkreślić, że twórcy Konstytucji RP z 2.4.1997 r., mając świadomość tego zagrożenia, w art. 73 zagwarantowali każdemu „wolność (...) badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania (...)”.

Podobnie jak gałęzie prawa powiązane są ze sobą odpowiadające im dyscypliny naukowe. Powiązania te mają jednak charakter „**poziomy**” i nie można twierdzić, że dyscypliny szczególnie bliskie prawu konstytucyjnemu¹³ są mniej od niego ważne i pełnią wobec niego służebną, pomocniczą rolę¹⁴. W istocie służą one często tylko innemu spojrzeniu na tę samą instytucję ustrojową czy normę prawną. Efekty badań dyscyplin naukowych mogą więc być pozytywne dla uczonego-konstytucjonalisty, który wykorzystując je sam, nie musi już w niektórych wypadkach prowadzić badań, bądź uzyskuje interesujący materiał kontrastujący z jego ustaleniami. Dorobek innych dyscyplin pozwala więc na zestawienie przedmiotu jego badań z instytucjami i zjawiskami pokrewnymi bądź odmiennymi. Należy przy tym pamiętać, że obecnie w naukach prawnych coraz bardziej upowszechniają się badania interdyscyplinarne czy kompleksowe, lepiej pozwalające nie tylko na wykorzystanie potencjału naukowego, lecz i na bardziej wszechstronne spojrzenie na rzeczywistość, skutki stosowania prawa itp. Dzięki temu nauka prawa jako całość lepiej służy społeczeństwu.

¹³ Dotyczy to zwłaszcza teorii państwa i prawa, historii doktryn politycznych i prawnych, historii państwa i prawa, prawa administracyjnego.

¹⁴ Por. K. Biskupski, Zarys, s. 19–21.

Z kolei specyfika prawa konstytucyjnego jako gałęzi prawa powoduje, że z do-robku nauki tego prawa korzystają przedstawiciele innych dyscyplin. Znajomość podstawowych zasad i instytucji ustroju państwowego pozwala im na zrozumienie procesów tworzenia prawa, sensu norm prawnych stanowiących przedmiot ich badań oraz na lepsze rozeznanie w zakresie ich stosowania.

III. Metody badań

Każdy naukowiec przed podjęciem badań musi określić nie tylko ich przedmiot, ale również i adekwatną dla tego przedmiotu metodę, którą będzie się posługiwał. Częstokroć wybór metody przesądzi o wyniku i powodzeniu badań. Nieraz dla uzyskania pełniejszego obrazu badanych instytucji prawnych, norm itp. konieczne może okazać się stosowanie kilku metod równocześnie. Ze stwierdzonych już powiązań między poszczególnymi dyscyplinami nauk prawnych wynika, że co najwyżej jedynie w nielicznych wypadkach można mówić o stosowaniu przez poszczególne z nich tylko im właściwych metod badawczych. Regułą będzie natomiast wykorzystywanie przez wszystkie dyscypliny tych samych metod, z tym że niektóre z nich będą odgrywać w przypadku pewnych nauk praktycznie większą rolę. Reguła ta obowiązuje także w przypadku prawa konstytucyjnego. Przedstawiciele tej nauki korzystają wprawdzie z różnych metod, ale przynajmniej w większości, że dwie z nich mają w ich dyscyplinie szczególne znaczenie i trudno się bez nich obejść. Chodzi tu o metodę prawno-dogmatyczną i prawno-porównawczą.

7

1. Metoda prawno-dogmatyczna

Metoda prawno-dogmatyczna powinna być – jak pisał *W. Komarnicki* – stosowana „z natury rzeczy” w nauce prawa konstytucyjnego, gdyż jej wykład „oparty być musi na analizie przepisów prawnych, obowiązujących w Polsce – ujęcie tych przepisów w konstrukcje prawne stanowi podstawę naszych wywodów”¹⁵. Pozwala na ustalenie woli prawodawcy oraz znaczenia norm prawnych. „Rozkład systemu na elementy podstawowe, egzegeza użytych w tekście oznaczeń, tworzenie z surowego materiału pojęć prawnych, ustalenie wzajemnych związków między normami, klasyfikacja i usystematyzowanie norm – wszystko to jest niezbędne i stanowić musi składową część nauki prawa”¹⁶. Dzięki tej metodzie można ustalić ogólne właściwości badanych norm i instytucji prawnych oraz tworzyć pojęcia służące do dalszego badania obowiązującego prawa. Wyniki uzyskane dzięki niej stanowią więc dogodną podstawę dla stosowania innych metod.

8

Metoda prawno-dogmatyczna bywa krytykowana za to, że polega na badaniu prawa obowiązującego w oderwaniu od czynników społecznych, gospodarczych, psychicznych itp. Z reguły jednak nie jest ona jedyną stosowaną w działalności naukowej i jej uzupełnienie przez inne metody umożliwia przezwycięzenie lub minimalizację związanych z nią zjawisk negatywnych. Poprzestanie tylko na niej nie stworzyłoby warunków koniecznych dla pełnego poznania instytucji i rozwiązań

¹⁵ *W. Komarnicki*, Polskie, s. 1–2.

¹⁶ *A. Burda*, Polskie, s. 28.

ustrojowych oraz dla ich uzasadnienia. Z kolei bez niej często brakowałoby podstawy dla prowadzenia jakichkolwiek badań.

2. Metoda prawno-porównawcza

9

Metoda prawno-porównawcza odgrywa szczególnie doniosłą rolę w badaniach z zakresu ustroju państwowego. Rozumiał to już *Arystoteles*. Badania porównawcze stosowane są w nauce prawa konstytucyjnego niemalże od początku jej wyodrębnienia się spośród prawniczych dyscyplin naukowych. Wiązało się to z promieniowaniem amerykańskich i francuskich idei konstytucyjnych na inne kraje w XIX w. Nader często twórcy Konstytucji poszczególnych krajów korzystali wówczas z tych idei oraz z wzorców ustrojowych powstałych pod ich wpływem.

W epoce rozwijającej się na różnych płaszczyznach współpracy międzynarodowej, postępującej globalizacji pojawiają się we wszystkich chyba państwach nietotalitarnych pytania związane z funkcjonowaniem ich ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Wiąza się one z poszukiwaniem rozwiązań umożliwiających ulepszenie instytucji już sprawdzonych w praktyce oraz wprowadzenie nowych, odpowiadających potrzebom współczesności. W wysiłkach tych często nie trzeba od nowa „wymyślać prochu”, ale wystarczy skonfrontować własne realia z rozwiązaniami występującymi w innych państwach. Badania porównawcze mogą więc przynieść konkretne wyniki, podsuwając pomysły, które zaadaptowane do konkretnej rzeczywistości pozwolą na osiągnięcie tanim kosztem społecznym zamierzonych celów służących reformie ustroju demokratycznego. Przykładem niech tu będzie rozwój w ostatnim półwieczu dwóch instytucji: sądownictwa konstytucyjnego i ombudsmána.

Wszystko to nabiera szczególnego znaczenia w państwach, które przez dziesięciolecia oderwane były od swoich demokratycznych i narodowych tradycji i budowały narzucony im i obcy mentalności ich społeczeństw ustroj państwowy. Po odzyskaniu suwerenności i odrzuceniu rewolucyjnej drogi przemian stanęły one przed wieloma problemami natury praktycznej związanymi z dokonywaniem reform demokratycznych. Nie wystarczy tu prosty powrót do dawnych instytucji i wzorców, gdyż w minionych dziesięcioleciach rozwój cywilizacyjny postawił przed prawodawcami nowe zadania, które lepiej lub gorzej, ale w każdym razie zostały już rozwiązane. W tym przypadku badania porównawcze, dostarczając informacji o sposobach ich rozwiązywania w poszczególnych państwach, nie tylko mają odpowiednią wartość poznawczą, ale też dostarczają materiału do porównań użytecznego w tworzeniu własnych instytucji prawnych.

Nietrudno zauważyć, że w takiej właśnie sytuacji od 1989 r. znajduje się Polska. Podjęty u nas trud budowy społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawnego wymagał i wymaga przede wszystkim reformy konstytucyjnych podstaw ustroju. W kontekście tego, nawiązując do zadań stojących współcześnie przed konstytucjonalizmem polskim, warto w tym miejscu przytoczyć trafną uwagę *J. Zakrzewskiej*: „Słownik demokracji, słownik pojęć politycznych, słownik konstytucyjny, który przez ostatnie 45 lat był inny na zachodzie Europy niż u nas, staje się słownikiem wspólnym. Idee odzyskują swój blask, a słowa: parlament, prawo, praworządność, samorząd, wybory odzyskują swoje znaczenie. Dzięki temu

możemy się porozumieć i realnie wykorzystywać znajomość rozwiązań przyjętych w innych państwach. (...) możemy porównywać naszą sytuację z wieloma krajami, a mając większe możliwości porównań, mamy też znacznie większe możliwości wyboru¹⁷. Dzięki temu instytucje ustrojowe istniejące u nas uzyskują szersze tło, a ich badacz, porównując je z instytucjami występującymi w innych krajach, poznaje oryginalność rozwiązań panujących w Polsce, a także łatwiej dostrzega negatywy własnych rozwiązań i poddając je krytyce, uzyskuje szersze uzasadnienie swoich poglądów. Ponadto w formułowaniu propozycji dotyczących zmiany rodzimych instytucji można posłużyć się doświadczeniami obcych ustrojów państwowych i obcych systemów prawnych. Nie chodzi tu o mechaniczne kopiowanie tego co istnieje w najbardziej rozwiniętych krajach demokratycznych, ale o poznanie pewnych mechanizmów oraz zasad i ich dostosowanie do warunków panujących we własnym kraju.

W ramach metody prawno-porównawczej należy zachować **trzy stadia postępowania badawczego**: wyznaczenie przedmiotu badań, porównanie właściwości, które posiada on w poszczególnych krajach, oraz interpretacja wyników porównań. Korzystając z tej metody, należy ponadto przestrzegać dwóch podstawowych warunków jej stosowania: porównywalności badanych instytucji, zasad i rozwiązań ustrojowych oraz ich jednorodności. Powinno to zapewnić badanie tych samych zjawisk. Gdyby zaś postępować inaczej, wyniki badań mogłyby nie dać rzeczywistego obrazu porównywanych ze sobą zjawisk (będzie tak np. jeśli porównamy ze sobą normatywny, idealny kształt danej instytucji w jednym kraju z kształtem realnie funkcjonującej, podobnej mu instytucji w innym kraju; w oczywisty sposób porównanie takie wypaść powinno na korzyść instytucji idealnej).

§ 3. Ustrój państwowy

I. Pojęcie ustroju państwowego

W definiowaniu prawa konstytucyjnego korzystałem z takich terminów, jak: „ustrój”, „ustrój państwowy”, „ustrój polityczny” i „ustrój społeczno-gospodarczy”. Chociaż ich treść nie budzi poważniejszych kontrowersji i – mimo pewnych różnic w podejściu poszczególnych autorów – w doktrynie prawa są one dość jednolicie pojmowane, to należy podać znaczenie tych terminów dla zapewnienia zrozumienia definicji prawa konstytucyjnego i niektórych innych pojęć używanych w toku dalszych rozważań. Terminu „ustrój” w naukach prawnych najczęściej używa się jako określenia **struktury instytucji powiązanych ze sobą organizacyjnie i funkcjonalnie** (w tym sensie mówi się np. o ustroju sądów powszechnych czy ustroju samorządu terytorialnego). Zwykle pojęcie ustroju państwowego oznacza **całościowy kształt organizacji państwa i metod działania władzy państwowej**. U jego podstaw leżą założenia sformułowane w normach prawnych. Przy czym należy podkreślić, że im akt prawny zajmuje wyższą rangę w hierarchii źródeł prawa, tym regulacja w nim zawarta jest bardziej ogólna. Regulacja konstytucyjna ustroju państwowego nie jest więc regulacją pełną i nie zawiera norm szczegółowo

¹⁷ J. Zakrzewska, Spór, s. 49.

określających wszystkie stosunki społeczne istotne dla organizacji państwa i działania władzy państwowej. Ogranicza się ona do prawnego określenia podstawowych instytucji ustroju państwowego oraz podstawowych zasad ich organizacji i funkcjonowania.

Ustrój państwowy dzieli się na:

1. Ustrój polityczny

- 11 Już w starożytności *Arystoteles* w swojej „*Polityce*” zdefiniował pojęcie ustroju politycznego jako „ujęcie w pewien porządek władz w ogóle, a przede wszystkim naczelnej z nich wszystkich”¹⁸. Poglądy te po dzień dzisiejszy zachowały aktualność, aczkolwiek współczesne określenia ustroju politycznego akcentują znaczenie elementów niewystępujących w starożytnej Grecji (przede wszystkim norm konstytucyjnych). Generalnie rzecz biorąc, dzisiaj ustrój polityczny to prawnoinstytucjonalny wyraz struktury i funkcjonowania władzy publicznej. Niektórzy autorzy słusznie dodają jeszcze do tego normy konstytucyjne, „które stanowią o granicach, celach, czy metodach tej władzy”¹⁹. Ustrój polityczny już w pierwszych konstytucjach stał się przedmiotem ich regulacji.

Przy analizie ustroju politycznego i dokonywaniu porównań ustrojów różnych państw czy też ich klasyfikacji ważną rolę odgrywać powinny takie elementy, jak: status jednostki w państwie, określenie suwerena, organizacyjna struktura władzy publicznej, zasady jej funkcjonowania, relacje między organami (grupami organów) władzy publicznej. Warto też pamiętać, że „konstytucja jest formalnoprawną podstawą ustroju politycznego, ale wiadomo, że między obrazem ustroju zarysowanym w konstytucji, a ustrojem rzeczywistym zachodzi zawsze większa czy mniejsza rozbieżność”²⁰.

2. Ustrój społeczno-gospodarczy

- 12 Na prawne aspekty procesów społecznych i gospodarczych zaczęto zwracać uwagę stosunkowo niedawno, bo dopiero w XX w. Wcześniej ograniczano się w zasadzie tylko do zainteresowania własnością. Nie dostrzegano zaś szerszych powiązań między ekonomiką a ustrojem politycznym. Szok spowodowany wielkim kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX w. oraz idee socjalistyczne stymulowały zmiany w tym zakresie. Konstytucje, nie tylko państw realnego socjalizmu, zaczęły regulować niektóre zasady funkcjonowania gospodarki (np. Konstytucja włoska z 1947 r.). Przez pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego należy rozumieć **materialne warunki życia społecznego, strukturę własnościową oraz funkcjonowanie gospodarki i finansów publicznych**.

Podczas analizy ustroju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw i prowadzenia badań komparatystycznych, a także przy dokonywaniu prób klasyfikacji ustrojów społeczno-gospodarczych powinno brać się pod uwagę: zakres ingerencji państwa w procesy gospodarcze oraz zakres wolności działania podmiotów gospodarczych w ramach obowiązującego prawa, regulację własności i prawną

¹⁸ *Arystoteles*, *Polityka*, Warszawa 1964, s. 108.

¹⁹ *P. Tuleja* (red.), *Prawo*, s. 32.

²⁰ *A. Burda*, *Polskie*, s. 155.

ochronę własności prywatnej, regulację finansów publicznych, system oświatowy, system zabezpieczenia społecznego, ochronę środowiska naturalnego i regulację własności oraz korzystania z zasobów naturalnych, rolę państwa w kształtowaniu warunków sprzyjających rozwojowi kulturalnemu i naukowemu.

II. Forma państwa

Pojęcie ustroju państwowego, a zwłaszcza ustroju politycznego, wiąże się często z pojęciem formy państwa – tzn. **konstytucyjnie określonego sposobu organizacji życia politycznego i społecznego**.

Zagadnienie form państwa i ich klasyfikacji stanowi przedmiot badań przede wszystkim teorii państwa. Jednak ze względu na to, że forma państwa określana jest przez jego Konstytucję, temat ten interesuje również naukę prawa konstytucyjnego. Najczęściej dokonuje się w niej następujących typologii form państwa:

- 1) ze względu na **liczebność podmiotu władzy państwowej** wyróżnia się:
 - a) państwo **monokratyczne**, w którym władza należy do jednostki (monarchy, wodza),
 - b) państwo **oligarchiczne**, gdzie władzę sprawuje grupa osób uważająca, że najlepiej potrafi rozpoznać dobro ogółu (np. magnaci, junta wojskowa),
 - c) państwo **demokratyczne** – występuje w nim zbiorowy podmiot władzy, którego członkowie na równych zasadach uczestniczą w podejmowaniu rozstrzygnięć i wykonywaniu zadań na rzecz państwa (np. stan społeczny, ogół obywateli);
- 2) ze względu na **sposób powołania** na urząd najwyższego reprezentanta państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych wyróżnia się:
 - a) **monarchię**, w której głowa państwa piastuje swe funkcje na zasadzie dziedziczości,
 - b) **republikę**, w której głowa państwa i inne najwyższe organy państwowe powoływane są w drodze wyboru;
- 3) ze względu na **strukturę terytorialną państwa** i jego wewnętrzną organizację wyróżnia się:
 - a) państwa **unitarne**, które mają jeden system prawny i jednolitą organizację wewnętrzną, a ich podział terytorialny ma charakter jedynie administracyjno-polityczny,
 - b) państwa **federalne**, które dzielą się na części składowe, zachowujące duży stopień niezależności i samodzielności, a w każdej z części składowych istnieje odrębny system prawny i w całej federacji występuje jeden, wspólny system prawny;
- 4) podane wyżej formy państwa można określić mianem klasycznych. Nie charakteryzują one w pełni stosunków wewnętrznych w danym państwie. Inne klasyfikacje form państwa cechuje podejście kompleksowe lepiej oddające charakter ustroju państwowego. Bierze się w nim pod uwagę czynniki społeczne, polityczne, gospodarcze o różnorodnym charakterze i relacje zachodzące między nimi. Na ich podstawie można wyróżnić:
 - a) **dyktaturę** – to forma państwa, w której podmiot sprawujący władzę nie jest ograniczony przez prawo i nie podlega kontroli społecznej; przy czym

różnie określane jest źródło władzy, stanowić je może np. głosowanie powszechne (dyktatura plebiscytarna we Francji w okresie cesarstwa),

- b) **państwo autorytarne** – pochodzenie władzy uzasadnia nadrzędny autorytet państwa/ów władzy (partii, wodza, monarchy), którzy w jej sprawowaniu nie są ograniczeni, zadowolają się kontrolą nad życiem politycznym, a prawa jednostki gwarantowane są, dopóki nie kolidują z celami państwa lub praktyką sprawowania władzy, adresaci norm prawnych nie mają wpływu na ich treść (np. Cesarstwo Niemieckie 1871–1918),
- c) państwo **totalitarne**, w którym nie ma odróżnienia państwa od społeczeństwa, czy też jednostki od grupy społecznej, brak jest gwarancji praw jednostki, indywidualnej przedsiębiorczości gospodarczej, pluralizmu politycznego, państwo opiera się na ideologii pragnącej opanować wszystkie dziedziny życia społecznego, duża jest w nim rola aparatu państwowego, a zwłaszcza policyjnego zapewniającego realizację poleceń podmiotu władzy (wodza, komitetu) i kontrolę nad jednostką; przykładem państwa totalitarnego może być III Rzesza, ZSRR, faszystowskie Włochy,
- d) **państwo demokratyczne**, które cechuje występowanie rozwiniętych praw jednostki, wolne wybory państwów władzy, system wielopartyjny, oparcie funkcjonowania państwa na zasadzie podziału władzy, istnienie gospodarki rynkowej. Do podstawowych odmian tej formy państwa należy:
- państwo liberalne ograniczające się do zapewnienia porządku wewnętrznego i bezpieczeństwa prawnego (np. Wielka Brytania w XIX w.),
 - państwo prawne wyróżniające się tym, że traktuje prawo jako podstawę i granicę wszystkich swoich działań, co zapewnia przewidywalność rozstrzygnięć organów państwowych (np. Niemcy od 1949 r.),
 - państwo socjalne zmierzające do zapewnienia wszystkim pewnego minimum egzystencji i równości szans (np. Niemcy od 1949 r.).

Poszczególne formy wyróżnione w ramach tych klasyfikacji mogą się wzajemnie łączyć – np. państwo demokratyczne może być republiką i mieć charakter unitarny. Możliwe jest też prowadzenie dalszych dyferencjacji w ramach poszczególnych form. Zagadnienia te jednak są już zbyt szczegółowe i wykraczają poza ramy tego wykładu prawa konstytucyjnego. Przedstawione tu charakterystyki form państwa stanowią z konieczności pewne uproszczenie. Wymienione w nich elementy będą omówione szerzej w toku dalszych wywodów.

III. Instytucje ustrojowe

- 14 Ustrój państwowy jest zharmonizowaną pod względem funkcjonalnym całością, na którą składają się **instytucje ustrojowe** (od łac. *instituire* – ustanawiać, urządzać, budować). Stanowią je wyodrębnione i celowo powiązane ze sobą zespoły norm prawnych, urządzeń materialnych i środków działania służących realizacji władzy państwowej.

U podstaw każdej instytucji ustrojowej leżą idee determinujące jej istotę i cel. Dzięki prawu uzyskują one konkretny kształt i mogą zaistnieć w danej dziedzinie stosunków społecznych. Po utworzeniu instytucja zaczyna często żyć własnym życiem i pod wpływem wielu czynników odchodzi od pierwotnych założeń. Mamy

tu do czynienia ze swoistym oddziaływaniem zwrotnym – pod wpływem praktyki następuje nieraz modyfikacja założeń doktrynalnych, na których oparto instytucję ustrojową. Rzadko jakaś instytucja w dłuższym czasie istnieje w niezmiennym kształcie. Wiąże się to zresztą z ewolucją (przebiegającą w różnym tempie, ale jednak dokonującą się) każdego ustroju państwowego stymulowaną przez czynniki o różnorodnym charakterze (np. ekonomiczne, cywilizacyjne, ludnościowe, kulturowe). Gdy jest ona hamowana na skutek braku instytucji zaspokajających nowo powstające potrzeby społeczne lub niewłaściwego funkcjonowania istniejących, to w dłuższej perspektywie czasu spodziewać się można gwałtownych procesów dostosowujących formy instytucjonalne do ujawnionych potrzeb. Stąd też dla poznania ustroju konkretnego państwa nie wystarczy opis poszczególnych występujących w nim instytucji ograniczony tylko do płaszczyzny normatywnej, ale należy wziąć pod uwagę ich genezę oraz sformułowane w doktrynie ich cele, a także szerszy społeczny kontekst ich funkcjonowania. Tak wielopłaszczyznowe podejście do przedmiotu badań rodzi często – co naturalne – różnice poglądów i ocen. Każdy prawnik, studiując doktrynę, spotyka się z nimi.

IV. Zasady ustroju

W ich przypadku mamy do czynienia ze swoistym paradoksem. Choćby konstytucje z reguły nie posługują się terminem „zasady ustroju”, to powszechnie występuje on w doktrynie prawa konstytucyjnego, ale nie jest w niej jednolicie rozumiany. Ponadto zasady ustroju utożsamiane są z reguły, nie bez racji, z **zasadami konstytucyjnymi**. W tej sytuacji nie dziwi pogląd przechodzący do porządku dziennego nad określeniem treści zasad ustroju czy też zasad konstytucyjnych i głoszący, że „definicja taka wcale nie jest potrzebna. Podstawową kategorią w dyskursie prawniczym pozostaje kategoria normy prawnej. Pojęcie zasady konstytucyjnej służy jedynie do uproszczenia dyskursu na płaszczyźnie normatywnej”²¹. Warto tu dodać, że sam TK w swoim orzecznictwie ani nie podjął się zdefiniowania, często przecież przez siebie używanych, pojęć: zasady konstytucyjnej i zasady ustroju, ani też nie sformułował katalogu tych zasad²². Niemniej uważam za wskazane podjęcie próby zdefiniowania pojęcia zasady ustroju (zasady konstytucyjnej), choćby dla zapewnienia większej spójności tym rozważaniom i wyeliminowania możliwej ich wieloznaczności implikowanej przez brak uściślenia rozumienia pojęcia mającego dla nich istotne znaczenie. **Zasada ustroju** to naczelnie, najważniejsze rozstrzygnięcia charakteryzujące ustrój państwowy, zawarte w Konstytucji (jeśli państwo taką posiada). Można ją więc z reguły utożsamiać z **zasadą konstytucyjną**. Niejednolite pojmowanie w nauce prawa konstytucyjnego zasad ustroju pociąga za sobą brak zbieżności poglądów w tak podstawowych kwestiach jak ich katalog, nazwy czy treść.

Występuje więc tu zjawisko **konwencjonalności zasad ustrojowych**. Są one wprawdzie zawarte w Konstytucji, ale nie wprost, nie w postaci gotowych sformu-

²¹ P. Tuleja, Pojęcie, s. 19–20; tamże na s. 8–10 omówienie różnych określeń terminu „zasada konstytucyjna” w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego.

²² Por. J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 2000, s. 18, 32.

15

16

łowań. Stąd konieczność dokonania najpierw pewnego zabiegu myślowego mającego na celu ich wyprowadzenie, wyinterpretowanie z postanowień Konstytucji. W trakcie tego zaś każdy z autorów posługuje się nie tylko powszechnie przyjętymi metodami i kryteriami, ale również i własnymi subiektywnymi przekonaniem, mającymi jego zdaniem służyć wydobyciu z całokształtu regulacji konstytucyjnych najważniejszych ich elementów. To co dla jednego jest częścią całości – tzn. częścią jakiejś zasady – dla drugiego może stać się w tej sytuacji odrębną zasadą (np. zasada podziału władz może być uznana za część zasady demokratycznego państwa prawa bądź za osobną zasadę). Jeden to samo rozstrzygnięcie ustrojowe nazywać może z zastosowaniem określonego aparatu pojęciowego tak, a inny inaczej (np. zasada ludowładztwa, zasada suwerenności ludu). W tej sytuacji zasadne będzie postawienie pytania o sens zabiegów polegających na konstruowaniu zasad ustrojowych, skoro z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż i tak inni w pełni nie zaakceptują ich katalogu, czy może tylko nazw poszczególnych z nich.

Odpowiedź na to pytanie, pozornie oczywista, jest jednak w rzeczywistości dość trudna. Zabieg polegający na wskazaniu zasad ustrojowych nie jest sztuką dla sztuki. Nie można traktować żadnego aktu prawnego, a tym bardziej Konstytucji jako przypadkowego zbioru norm prawnych. U jej podstaw leżą przecież pewne założenia – **zasady naczelne**, które powodują, że wiele zawartych w niej regulacji szczegółowych tworzy usystematyzowaną jedność. Przyjęcie jakiejś zasady na początku Konstytucji czy w którejś jej części wpływa na szczegółowe rozwiązania w dalszych jej postanowieniach. W wielu krajach różnica między tymi zasadami naczelnymi a pozostałymi normami Konstytucji nie ma charakteru tylko teoretycznego. Ma ona istotne znaczenie praktyczne, gdyż zmiana ich oznacza całkowitą zmianę Konstytucji, co pociąga za sobą określone skutki prawne. Zagadnienie to tutaj tylko sygnalizuję, a szerzej poświęcę mu uwagę w rozdziale następnym.

W rezultacie zasady ustrojowe tworzą fundament całego prawa konstytucyjnego i rozstrzygają o istocie, charakterze ustroju konkretnego państwa. Mimo różnic w katalogach formułowanych przez poszczególnych autorów zauważyć można jednak pewne cechy wspólne i wyodrębnianie przez zdecydowaną większość z nich kilku przynajmniej takich samych zasad. W ten sposób doktryna tworzy pewne **minimum zasad**, których naruszenie czy zmiana spowoduje całkowitą zmianę ustroju, nawet gdyby inne jego zasady czy instytucje pozostały nietknięte. Problem, jakie są to zasady w konkretnym państwie, rozwiązać można także za pomocą badań komparatystycznych pozwalających na wskazanie zakresu dopuszczalnych różnic wśród państw reprezentujących określony typ, formę ustroju.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej problemy, najlepszym rozwiązaniem wydaje się nie mnożenie zasad ustroju, ale ograniczenie się do tych, które są najczęściej wymieniane. Świadczy to o ich w miarę powszechnym uznaniu. One właśnie są tą grupą podstawową determinującą charakter państwa. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej można wskazać na następujące **zasady konstytucyjne**:

- 1) zasadę demokratycznego państwa prawa,
- 2) zwierzchnictwo narodu,
- 3) gwarancje praw i wolności jednostki,
- 4) podział władz,

- 5) istnienie samorządu terytorialnego,
- 6) uznanie społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej za podstawę ustroju gospodarczego.

Oprócz tego wyodrębnianie zasad konstytucyjnych ma jeszcze jedno praktyczne znaczenie. Zasady te, nawet niewyrażone wprost w Konstytucji, ale wynikające z poszczególnych jej postanowień, stanowią wytyczną dla interpretacji obowiązujących przepisów (na takim stanowisku stoi TK – zob. np. orz. z 25.2.1992 r., K 3/91, OTK 1992, cz. I, s. 33).

§ 4. Transformacja ustrojowa w Polsce

I. Istota transformacji ustrojowej

Wyżej wymienione zasady zawarte w nowej Konstytucji nie zaczęły obowiązywać z dnia na dzień, ale wykształciły się w długim procesie tzw. **transformacji ustrojowej**, polegającym na przechodzeniu od jednego do innego ustroju – tzn. od ustroju realnego socjalizmu, wykazującego cechy totalitarne, do ustroju demokratycznego państwa prawnego.

Nakreślone tu pojęcie transformacji ustrojowej należy odróżnić od **transformacji systemowej** polegającej na zmianach dokonywanych w ramach tego samego ustroju (np. odchodzenie od stalinowskiej koncepcji państwa dyktatury proletariatu ku tzw. rozwiniętemu państwu socjalistycznemu, czy też przeobrażenie liberalnego państwa „stróża nocnego” w państwo dobrobytu).

W Polsce proces transformacji ustrojowej rozpoczął się w 1989 r. Podczas obrad Okrągłego Stołu wybrano wówczas ewolucyjną drogę przekształceń, która zagwarantować miała utrzymanie wewnętrznego spokoju i zapobiec powstaniu niekorzystnego zjawiska niepewności prawnej. Zakładała ona przeprowadzanie najważniejszych, stopniowych reform systemu prawnego niewykraczających poza ramy nakreślone w Konstytucji i ustawach. Reformy te miały stanowić element szerszego procesu przeobrażeń gospodarczych, społecznych i politycznych koniecznych dla wyjścia z głębokiego kryzysu ekonomicznego i umożliwiających uzyskanie pomocy ze strony rozwiniętych państw demokratycznych.

Należy w tym miejscu nadmienić, że nauka polskiego prawa konstytucyjnego była stosunkowo dobrze przygotowana do roli, jaką przyszło jej odegrać w nowych warunkach. Po 1944 r. odcisnęła na niej wprawdzie swoje piętno ideologia „marksizmu-leninizmu” (a do 1956 r. także stalinizmu), ale pewne otwarcie Polski na współpracę gospodarczą z demokratycznymi krajami Zachodu w latach 70. XX w. umożliwiło również kontakty jej przedstawicieli z konstytucjonalistami europejskimi i amerykańskimi oraz prowadzenie badań prawnoporównawczych na skalę niespotykaną w innych krajach realnego socjalizmu. Kryzysy polityczne i gospodarcze lat 1956, 1968, 1970, 1976, 1980–1981 prowokowały do dyskusji nad niepowodzeniami zamierzeń reformatorskich i stymulowały debatę nad kierunkami przyszłego rozwoju oraz poszukiwanie rozwiązań ustrojowych mających zapewnić zgodność między deklarowanymi i społecznie akceptowanymi celami a rzeczywistością prowadzoną przez naczelne organy państwowe polityką. W wie-