

Prawo konstytucyjne współczesnej Polski

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Propedeutyka nauki prawa konstytucyjnego

Literatura: *S. Rozmaryn*, Konstytucja jako ustawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1961; *C. Schmitt*, Nauka o konstytucji, Warszawa 2013; *P. Tuleja*, Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy), Kraków 2003; *W.J. Wolpiuk*, Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa, Wrocław 2016; *T. Stawecki, J. Winczorek* (red.), Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, Warszawa 2014; *M. Zubik*, O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej, PiP 2018, z. 1.

Znana rzymska paremia Ulpiana wskazuje, że *ius publicum* (prawo publiczne) odnosi się do spraw dotyczących państwa, a nie do interesów jednostek. W nowoczesnym, demokratycznym państwie prawa, zachowuje ona swoją aktualność tylko o tyle, o ile rozumienia państwa nie ograniczymy wyłącznie do jego zorganizowania i funkcjonowania, ale także obejmie ono swoim zakresem zainteresowania ludzi funkcjonujących jako społeczeństwo oraz poszczególnych obywateli, mających swoje naturalne uprawnienia. W tym sensie *ius publicum* objąć musi wszystkie te sprawy, które odnoszą się do życia jednostek razem w ramach wspólnoty politycznej. Co najmniej w tym sensie – z punktu widzenia przedmiotu badań – współczesnej nauce *ius publicum* blisko jest do nauk o państwie, nauk politycznych, psychologii społecznej itp.

Jeszcze na początku XX w. konkurowały ze sobą różne nazwy gałęzi nauki, którą się zajmujemy. Funkcjonowała ona jako „prawo polityczne”, „prawo państwowe” (głównie za myślą niemiecką) czy „prawo konstytucyjne” (koncepcje francuskie). Współcześnie najczęściej w naukach prawnych wykład na temat aktualnego ustroju państwa odbywa się w ramach wykładów z prawa konstytucyjnego.

Prawo konstytucyjne jako przedmiot nauczania jest gałęzią nauk prawnych, czyli jednej z nauk społecznych, zajmującą się normami prawnymi

regulującymi sposób zorganizowania wspólnoty politycznej, sprawowania w niej władzy oraz miejsca człowieka w tej wspólnotcie. Samo pojęcie „prawo konstytucyjne” ma jeszcze co najmniej dwa znaczenia. Po pierwsze, oznacza normy prawne regulujące zagadnienia tu wymienione (rozumienie przedmiotowe), a po drugie – uprawnienia osób wynikające z norm konstytucyjnych (rozumienie podmiotowe). Dalsze rozważania będą odnosiły się do obu tych znaczeń, chociaż w różnym zakresie. Niewątpliwie dominować będzie pierwsze. Drugi sens będzie miał podstawowe znaczenie przy omawianiu statusu prawnego jednostek oraz ich dobrowolnych zrzeszeń.

Prawo konstytucyjne – rozumiane tym razem jako zespół norm – ma regulować sposób sprawowania władzy w państwie. Jest zatem zespołem reguł zachowań w całej sferze publicznej. W demokratycznym ustroju chodzi tu zarówno o sytuacje, które dotyczą współdziałania wszystkich obywateli korzystających ze swoich wolności i praw (**sprawy publiczne**), jak i – w węższej kategorii – te, które są związane z wykonywaniem władzy (**sprawy polityczne**). Im bardziej ta druga sfera nakłada się na pierwszą, wypychając całe grupy ludzi z możliwości wypowiedzania się co do życia wspólnoty i jej państwa, tym bardziej państwo przesuwają się z ustroju demokratycznego ku autorytarnym formom sprawowania władzy. Jest to najczęściej pierwszy symptom takiego procesu.

- 2 Wykład na temat poszczególnych dziedzin nauk prawnych rozpoczyna się zazwyczaj od wskazania źródeł powstania lub pochodzenia prawa (*fontes iuris oriundi*). Głównie chodzi tu o formy (źródła), w jakich dochodzi do wprowadzenia norm do systemu prawnego, czyli o akty prawotwórcze. Współcześnie porządek prawny demokratycznego państwa zakłada tworzenie prawa w jawnym procesie decyzyjnym, określonym przez **normy prawne**, z uwzględnieniem – co jest jednak mniej ugruntowane w polskiej świadomości prawniczej – **zasad ogólnych prawa**, które to pojęcie tylko do jakiegoś stopnia może być utożsamione z ustaleniami nauki teorii prawa. Prawo stanowione przez organy władzy publicznej ma stanowić **system prawny**, czyli uporządkowany i logiczny zespół norm. Warto jednak pamiętać, że nigdy w dziejach zorganizowania wspólnot w państwa nie było ono jedynym systemem normatywnym, którym ludzie kierują się w swoich zachowaniach. Należy bowiem wspomnieć o systemach norm pochodzących ze źródeł religijnych, etycznych, środowiskowych itd. Niemniej jednak państwo – także demokratyczne – wychodzi z założenia, że będzie generalnie sankcjonować tylko te normy, które samo przyjmuje i uznaje. Oczywiście może też uznać za wiążący w pewnych granicach inny system normatywny, np. religijny, bez szkody dla demokracji swojego

ustroju (zob. np. wyr. Wielkiej Izby ETPCz sprawa *Molla Sali* przeciwko Grecji, Nr 20452/14 – w kontekście stosowania w greckim prawie cywilnym prawa szariatu).

W naukach społecznych występują przypadki postrzegania wspólnoty politycznej na wzór żywego organizmu i dotyczy to również nauk prawnych. W tym kontekście szczególnie zasadne jest mówienie o **konstytucji** państwa (tu warto zajrzeć do pracy C. *Schmitta*, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2013). Wówczas słowo to nie jest jednak nazwą własną jakiegokolwiek aktu prawnego, ale odnosi się do ogólnego opisu cech państwa jako złożonego bytu, rzeczywistości czy porządku rzeczy. W tym rozumieniu konstytucja danego państwa to jego wewnętrzne zorganizowanie, ocena efektywności podejmowania decyzji publicznych, faktyczne uewewnętrznienie obywatelskości wśród jednostek itd. Takie ujęcie problemu podkreśla pewną doniosłą okoliczność – państwo oraz tak rozumiana jego konstytucja są realnymi, obiektywnymi bytami społecznymi. Państwo to ukształtowana i złożona rzeczywistość.

Skoro przyjmujemy, że istnienie państwa ma charakter obiektywny, to co do zasady możliwe będzie również normatywne ujęcie reguł, które zdeterminują właściwe jego zorganizowanie. Jest to konstrukcja, którą kreuje wspólnota ludzi. Grupę tę cementują jednak nie tyle związki krwi, ile ukształtowane relacje kulturowe, dziedzictwo przodków, język, współdziałanie, czynniki ekonomiczne, wspólne interesy itp. Relacje zachodzące w tej wspólnocie tworzą ład polityczny, społeczny, ekonomiczny itd. Na tej obserwacji zasadza się również sama **idea konstytucjonalizmu**. Wychodzi ona bowiem z założenia samoświadomości wspólnoty, zdolnej do rozumowego zorganizowania własnego funkcjonowania w sposób najlepiej odpowiadający potrzebom i możliwościom jej członków.

Konstytucja w ściślejszym znaczeniu tego pojęcia to coś innego, a zarazem ściśle powiązanego z poprzednim znaczeniem tego słowa. Jest świadomie podjętym aktem woli politycznej podmiotu wykonującego władzę zwierzchnią w państwie. Od strony kulturowej jest to doniosły akt prawny, ściślej – przyjęty przez samą wspólnotę polityczną (a nie nadany jej przez zewnętrzny podmiot) akt normatywny, wyrażający celowo ukształtowany zespół norm, uchwalony najczęściej w szczególnym trybie, o indywidualnej nazwie, utrudnionej formule dokonywania w nim zmian oraz najwyższej mocy obowiązującej. Akt ten wyraża najbardziej doniosłe treści związane z funkcjonowaniem państwa, poczynając od jego aksjologii, ustroju, systemu rządów, zorganizowania organów państwa oraz – co historycznie pojawiło się jednak nieco później – określeniem miejsca jednostki w państwie. Ten najbardziej znany opis cech konstytucji jako aktu normatyw-

nego podkreśla równocześnie jego wyjątkowość, pozwalając uznać ją za **ustawę zasadniczą** państwa.

Już chociażby z tego względu dokument ten jest w stanie pełnić – analogicznie jak godło, hymn, barwy narodowe i stolica (art. 28–29 Konstytucji RP) – rolę **symbolu** państwowości i z pewnością – jako poprawnie funkcjonujący w życiu publicznym – może być zaliczony do elementów składowych dobra wspólnego. Ma ona jeszcze co najmniej jedno doniosłe znaczenie społeczne: jest prawną emanacją **umowy społecznej**, w której obywatele ustalają reguły życia publicznego oraz ramy wykonywania władzy w państwie. W tej perspektywie konstytucja – tak jako całość, jak i poszczególne jej części – wiąże wszystkich bez wyjątku. Jednocześnie jej rozwiązania powinny być interpretowane w świetle tych ustaleń, które doprowadziły do jej przyjęcia.

Z czasem może się wszakże rodzić napięcie między aktualnymi potrzebami państwa a warunkami zmieniającej się rzeczywistości. Konflikty te powinno się rozwiązywać roztropnie. Tam, gdzie faktycznie doszło do rozejścia się wyraźnych ustaleń konstytucji z adekwatnym regulowaniem rzeczywistości, a zmiany społeczne rzeczywistości zdają się być trwałe, powinno się zaktualizować umowę społeczną poprzez dokonanie zmiany w konstytucji. Z kolei tam, gdzie tekst konstytucji, poza pewnymi elementami konstrukcji prawnej, pozostawił margines uznania, istotną rolę musi odegrać praktyka organów państwa, z sądami na czele. Granicą jest jednak pozostanie w ramach tego, co można rozsądnie przypisać woli politycznej, która konstytuowała tekst konstytucji podczas jej przyjęcia. W przeciwnym wypadku – gdy rezultaty interpretacji lub stosowania konstytucji, również przez sądy, rażąco rozejdą się, szczególnie w sprawach wrażliwych etycznie – z wyobrażeniami społecznymi, może dojść do podważenia zaufania do państwa, autorytetu samej konstytucji, jak i jej faktycznego znaczenia regulacyjnego w państwie.

- 5 Fakt istnienia – co jest jednak czymś innym niż obowiązywanie – w państwie dokumentu o nazwie „**konstytucja**” (czy równorzędnej) nie przesądza ani o demokratycznym ustroju, ani o istnieniu państwa konstytucyjnego. Dokument, który jest wyłącznie deklaracją polityczną, pozbawioną jakiegokolwiek znaczenia regulacyjnego, stanowi jedynie atrapę ustawy zasadniczej. Aby miał praktyczne znaczenie, musi być aktem normatywnym wiążącym jego adresatów i stosowanym jak każdy inny obowiązujący akt normatywny, w tym ustawy. Są tu jedynie dwie różnice wynikające ze swoistych cech konstytucji – jej wyższej mocy obowiązującej oraz trudniejszego sposobu dokonywania w niej zmian. Nawet publiczne i manifestacyjne podkreślanie istnienia konstytucji przez osoby pełniące funkcje

publiczne, przy jednoczesnym akcentowaniu jej wyłącznie politycznego znaczenia, gwałci istotę konstytucji w państwie prawa. Każdy demokratą podpisałby się zapewne pod treścią art. 67 Konstytucji Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej z kwietnia 2009 r., gdzie mowa jest o tym, że „obywatelom przysługuje wolność słowa, prasy, zgromadzeń, manifestacji i zrzeseń”. Mało prawdopodobne jednak, by ktoś o zdrowych zmysłach uznał, że wszystkie te wolności są obecne w codziennym życiu KRLD i jej obywateli.

Współczesne państwa demokratyczne przyjmują ogólną zasadę pozytywistycznego pochodzenia prawa, czyli jego stanowienie przez organy władzy publicznej na podstawie wyraźnej normy kompetencji prawotwórczej. Kwestie z tym związane są zazwyczaj przesądzone w konstytucjach. Nie inaczej jest w przypadku Konstytucji RP z 1997 r., chociaż ta daleko pełniej i szerzej reguluje te kwestie. Wskazuje **formy stanowienia prawa**, przyjmując dualizm całego systemu, z podstawową rolą prawa powszechnie obowiązującego oraz dopełniającą go całą resztą. Normy składające się na źródła prawa konstytucyjnego mogą być stanowione we wszystkich tych formach. Oczywiście najważniejsze znaczenie mają tu Konstytucja i ustawy, a w przypadku prawa parlamentarnego – regulaminy izb.

Od tak rozumianych form tworzenia prawa należy odróżnić czynniki, które wpływają na ustalenie treści oraz funkcjonowanie norm. Mają znaczenie normatywne, ale nie stanowią formalnego sposobu wprowadzenia normy do obowiązującego porządku prawnego. Najważniejszym z nich jest poziom **kultury politycznej**, w tym kultury prawnej. Zazwyczaj im jest on wyższy, tym dla pokojowego i godziwego ukształtowania się rzeczywistości społecznej wystarczająca jest mniejsza liczba przepisów, a te, które są, mogą poprzesztawać na określeniu obrysu najważniejszych rozwiązań, pozostawiając większy stopień elastyczności dla praktyki ich stosowania.

Od niepamiętnych czasów znaczenie dla ustalenia treści norm i zasad prawa mają **ustalenia nauki prawa**. Chodzi jednak nie tylko o wypowiedzi, nawet najbardziej utytułowanych, prawników występujących w roli intelektualnego wsparcia uprzedniej decyzji politycznej (tu niekiedy mówi się o „prawnikach dworskich”), lecz o faktyczne ustalenia przedstawicieli nauki prawa. Im bardziej opinia ta jest zgodna (*communis opinio doctorum*), tym większym autorytetem może się cieszyć dany sposób rozumienia treści norm. Niezaprzeczalne znaczenie dla ukształtowania się rozumienia treści norm prawnych ma **działalność sądów**. Tutaj bowiem nie tylko wkraczamy już w działalność organów państwa, ale dochodzi także czynnik wiążącego rozstrzygnięcia sporów. Stałej praktyce rozumie-

nia danego przepisu, szczególnie organów sądowych „ostatniego słowa” (SN, NSA, TK), czyli takich, od których orzeczeń nie ma już zwykłych środków zaskarżenia, przypisuje się charakter „dowodu” co do faktycznej treści normy. Równie doniosłe znaczenie, cieszące się powagą działania organów państwa, będzie miał **precedens** – pierwsze zrealizowanie kompetencji bądź rozstrzygnięcie sprawy na podstawie danego przepisu, które stanowi potem prawnie istotny punkt odniesienia dla dalszej praktyki (zob. ciekawe rozważania Sądu Najwyższego USA dot. odstąpienia od rozumienia normy konstytucyjnej w sprawie *Ramos* przeciwko Luizjanie z 20.4.2020 r.). Długotrwałe podtrzymywanie takiego rozumienia treści kompetencji może wytworzyć **zwyczaj**. Niemniej nie ma prawnych przeszkód, by organy państwa – chociażby z powołaniem się na zmianę kontekstu – odstąpiły zarówno od rozstrzygnięcia precedensowego, jak i zwyczaju. Skoro nie tworzą one samoistnej normy prawnej, to odmienne zachowanie, mieszczące się w dyspozycji konkretnego przepisu, pozostanie w granicach swobody decyzyjnej. Ze względu na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należałoby jednak oczekiwać, że organ państwa przedstawi wówczas szczególnie silne uzasadnienie swojej decyzji czy rozstrzygnięcia w danej sprawie.

W prawie konstytucyjnym pozostaje jeszcze jeden doniosły składnik prawotwórstwa, mianowicie **normy prawa zwyczajowego**. Chodzi tu o takiego typu zwyczaj, któremu organy władzy publicznej przypisują charakter wiążącego określenia reguł postępowania. Odstąpienie od niego wymaga pojawienia się w systemie prawa wyraźnej normy prawnej, która taką normę prawa zwyczajowego uchyli bądź zmodyfikuje. Największe znaczenie zwyczajom oraz normom prawa zwyczajowego przypisuje się w prawie parlamentarnym, jako poddziedzinnie prawa konstytucyjnego. Jako przykład takiej normy wskazuje się najczęściej **dyskontynuację prac parlamentu**. Nie jest jednak jasne, czy akurat zasada dyskontynuacji faktycznie jest przykładem prawniczego endemitu, obowiązującego już tylko w prawie parlamentarnym, niejako obok pozytywistycznej wizji całego systemu prawa, będąc częścią składową ogólnych zasad prawa, czy jest raczej przykładem prawniczej skamieliny, która funkcjonuje jako pozostałość przednowoczesnego sposobu sprawowania władzy i wykonywania kompetencji. Niegdyś zasadą było bowiem dożywotnie powoływanie do pełnienia funkcji państwowych. Wraz ze śmiercią danej osoby dochodziło do przerwania wszelkich czynności rozpoczętych za jej rządów. Współcześnie ten sposób sprawowania władzy pozostał aktualny w Europie bodajże tylko w odniesieniu do papieża będącego suwerenem Państwa Miasta Watykan i znaczenia jego śmierci dla przerwania ciągłości prac soboru

bądź sprawowania urzędów w ramach kurii rzymskiej, o ile nie zostaną one wyraźnie podtrzymane przez nowego biskupa Rzymu. Tak ukształtowany sposób rozumienia sprawowania funkcji publicznej, przeniesiony już dawniej na parlamentarzystów i sam organ przedstawicielski wytworzył wspomnianą normę prawa zwyczajowego, która zachowała się do dzisiaj.

Człowiek, mając naturę relacyjną, dąży do bycia razem z innymi. Dzięki temu może osiągnąć pewną wartość dodaną. Tworzone przez ludzi wspólnoty, o różnym stopniu wielkości, wymagają zarządzania ich sprawami. Typową i najwyższą formą organizacji życia politycznego wspólnot są państwa, które z kolei tworzą niekiedy różnego typu związki – unie czy konfederacje. W ramach funkcjonowania każdej wspólnoty politycznej, także państwowej, pojawia się naturalne pytanie o jej wewnętrzne zorganizowanie, zakres oraz sposób sprawowania w niej władzy. Należy wszakże pamiętać, że tylko człowiek, a nie społeczeństwo jako całość, jest osobą, ma rozum i wolną wolę.

Człowiek jest motorem wszelkich decyzji instytucjonalnych. Nie ma bowiem organów państwa bez ludzi. To konkretni ludzie wykonują faktycznie władztwo publiczne w ramach instytucji i mechanizmów publicznych. Wszystkie cechy ludzkie – zarówno w sytuacji samodzielnego podejmowania decyzji, jak i działania w grupie – przekładają się na procesy decyzyjne, tak przy określaniu wiążących reguł zachowań, jak i przy stosowaniu ich potem w praktyce. Jedną z podstawowych form zarządzania sprawami publicznymi jest stanowienie prawa. Posługiwanie się prawem przez państwo jest zatem jego stałą cechą. Dotyczy to wszelkich form ustrojowych. Nawet bowiem w systemach autorytarnych czy totalitarnych potrzebne są jakieś normy porządkujące życie społeczne. Demokratyczne państwo stawia jednak prawu pewne wymagania co do jego treści.

Pojęcie prawa jest na tyle wieloznaczne, że niekiedy warto wyraźnie zaznaczyć, w jakim kontekście jest używane. Przede wszystkim – i dalej tak będę je widział – jest systemem wiążących (ujmując też kontekst etyczny), ustanowionych (spojrzenie politologiczne), obowiązujących (spojrzenie dogmatyczno-prawne) lub działających w danym czasie i przestrzeni (kontekst socjologiczny) norm wskazujących reguły – pożądaných bądź niepożądanych – zachowań ludzkich. Prawo wyznacza tym samym wzorce oceny poprawności jednostkowych zachowań ludzi oraz całego życia społecznego. Jest to jednak coś dalece więcej niż tylko kwestia jego upoważniającego charakteru, czyli **matrycy** (wzorca), na podstawie której reprodukuje się kolejne władcze działania, a także **miary**, która pozwala ocenić zgodność konkretnego działania z zaprogramowanym wzorcem. Ustawianie prawa ma swój cel i nastawione jest na uzyskanie pożądanego

rezultatu. Ocena faktycznie funkcjonującego systemu prawa pozostaje zatem w ścisłym związku z oceną rzeczywistego porządku politycznego, społecznego czy ekonomicznego. Z natury rzeczy związki zachodzące między wszystkimi tymi elementami są różnorodne i oddziałują wzajemnie na siebie.

Prawo jest zjawiskiem kulturowym i społecznym zarazem. Role i cele, jakie faktycznie spełnia, zależą od kultury politycznej i prawnej w danym czasie i miejscu. Przy niskiej kulturze prawo jest przejawem siły i opresji; im jest ona wyższa, tym bardziej prawo zaczyna pełnić rolę organizatorską. Gdy państwo jest sprowadzone wyłącznie do roli łupu rządzących, prawo będzie wykorzystywane do uzasadnienia wszelkich działań, nawet niegodziwych, byle utrzymać władzę. Kiedy jednak państwo faktycznie staje się dobrem wspólnym, prawo chroni obywatela jako osobę. Wówczas dyskusja, rozmowa, konsensus, sprawiedliwość społeczna są cenione w dyskursie publicznym. Słusznie zatem prawo może być uznawane za świadectwo czasów oraz panujących w państwie obyczajów (obywateli i rządzących).

W demokratycznym państwie zadaniem prawa jest harmonizowanie sprzecznych interesów poszczególnych członków społeczeństwa. Ma również cywilizować całość mechanizmów politycznego funkcjonowania wspólnoty. Stanowienie prawa ma zatem charakter porządkujący. Jednocześnie, gdy proces ten dokonuje się w godziwy sposób i zgodnie z ustalonymi regułami, legitymizuje władzę oraz działalność osób wykonujących imperium państwa w ramach poszczególnych organów władzy.

- 9 Analiza procesów wykorzystywania prawa do świadomego kształtowania rzeczywistości społecznej jest zagadnieniem naukowo fascynującym. Zmusza bowiem dociekliwego badacza do sięgnięcia w głąb natury ludzkiej i zachowań społecznych człowieka. Angażuje tym samym różne dziedziny wiedzy. Tego typu analiza może dotyczyć funkcjonowania prawa w różnych ustrojach. Być może nawet częściej taką analizę podejmować muszą ci, którzy sprawują rządy autorytarne, o ile nie chcą, by odebrano im władzę w drodze buntu społecznego. Gdy się jej zaniedba, również w ramach demokratycznych procesów sprawowania władzy, a oczekiwania obywateli znacznie rozejdą się z rzeczywistością społeczną, może dojść nie tylko do wycofania poparcia obywateli dla konkretnych osób sprawujących aktualnie władzę, ale również do generalnego porzucenia idei demokracji opartej na rządach prawa wyrażających akceptowane wartości i godziwy porządek rzeczy.

Patrz na **funkcjonowanie prawa**, rozumianego w sposób ścisły, należy pamiętać o dość silnie rysujących się trzech jego specyficznych sferach. Po pierwsze, prawo wyznacza reguły odnoszące się do niego samego

(zasady ogólne systemu prawa), po drugie, wskazuje na sposób dojścia do skutku nowych i derogowania już obowiązujących norm (normy o procesie prawotwórczym) oraz – co niewątpliwie jest najszerszą kategorią – reguluje typowe stosunki społeczne. Kryteria oceny poprawności systemu prawa mogą mieć zarówno ogólne zastosowanie, tzn. mogą dotyczyć wszystkich tych trzech sfer, jak i być bardziej specyficzne, przydatne do oceny tylko niektórych obszarów. W każdym jednak z nich normy ustanowione przez prawodawcę mają swoje ogólne założenia. Są one potem realizowane w drodze praktyki stosowania, kształtując rzeczywistość społeczną. To razem tworzy dopiero pełen obraz funkcjonowania prawa, jako świadomego i celowego zespołu reguł uznanych i usankcjonowanych przez wspólnotę polityczną.

Należy zwrócić uwagę na pewne zjawisko, które jest śmiertelnym zagrożeniem dla demokratycznego państwa prawa. Niekiedy tworzenie norm jest uwarunkowane wyłącznie chęcią uzyskania konkretnego rezultatu w ramach bieżącej walki o zdobycie i utrzymanie władzy. W tym wypadku stanowienie norm niewiele ma wspólnego z chęcią realizacji dobra wspólnego. Być może z czasem prawo to zostanie uznane za element dobra wspólnego, ale u swojego zarania służy wyłącznie uzyskaniu jednostkowego rezultatu, mającego na celu zawłaszczenie państwa przez tego, kto w danym momencie ma możliwość bieżącego realizowania kompetencyjnej normy prawodawczej.

We wszystkich czasach i różnych reżimach ustrojowych można było znaleźć rozwiązania prawne, które starały się wyznaczyć reguły dotyczące następstwa sprawowania władzy oraz utrzymania aktualnego porządku politycznego. Stanowiły one realistyczną ocenę zachowań społecznych ludzi, również gorszych cech natury człowieka. Żądza władzy potrafi rozpalić namiętności człowieka w sposób, dla którego trudno odnaleźć porównywalny przykład, poza jednym, który akurat w przypadku podręcznika akademickiego wypada pominąć (mającym wątpliwości, o czym piszę, polecam operę Wesele Figara *Mozarta*). Zachowania ludzi bezgranicznie opętanych chęcią sprawowania władzy – i to najczęściej w pojedynkę – potrafiły pełnić rolę w tragiczne konflikty czy bratobójcze walki, niekiedy nawet za cenę utraty niepodległego bytu państwowego (bardzo obrazowo opisane przez *Szekspira* chociażby w *Makbecie*). Na przestrzeni dziejów można byłoby także wskazać wielu, którzy zasmakowawszy niepohamowanej żądzy władzy, byli gotowi na różne zbrodnie. Niejednego namiętność ta przeprowadziła w republice od „generała brygadiera”, poprzez „tymczasowego konsula”, „pierwszego konsula”, „konsula dożywotniego”, na godności cesarskiej skoń-

10

czywszy, kładąc kres samej republice – by na tym przykładzie pewnego niewysokiego Korsykanina poprzestać.

Właśnie po to, by owa namiętność nie przynosiła oplakanych skutków, prawo próbuje okiełznać destrukcyjne zachowania człowieka w obliczu sprawowania władzy. Przez wieki starano się wymyślić i przełożyć na rozwiązania prawne, a potem na rzeczywistość społeczną mechanizmy zapobiegające skumulowaniu realnej władzy w rękę jednej osoby bądź wąskiej grupy, która byłaby poza kontrolą obywateli. Najstarszymi, znanymi już w starożytności, były pomysły instytucjonalne związane z wyborem osób, którym powierzano władzę; tworzenie wielości organów władzy, niekiedy z zakazem łączenia stanowisk, który z czasem przekształcił się w pomysł podziału władz w państwie; wyznaczanie czasowego limitu sprawowania władzy (kadencja); mechanizmy pozbawiania praw uczestnictwa w życiu politycznym osób podejrzewanych o chęć zawładnięcia władzą (np. głosowania skorupkowe, ostracyzm), a także związane z kształtowaniem obywatelskiej postawy aktywnego ponoszenia odpowiedzialności za państwo oraz zapewniające powszechny udział w podejmowaniu decyzji o sprawach publicznych. Warto również pamiętać, że już wówczas dostrzegano obowiązek obywatela przestrzegania prawa i widziano w tym konsekwencję umowy wiążącej obywatela ze wspólnotą własnej *polis* (zob. np. dialog Kriton Platona).

W mniejszym zakresie można byłoby natomiast poszukiwać w tym okresie podbudowy dla współczesnej koncepcji człowieka jako osoby, z jego niezbywalną i przyrodzoną godnością oraz pozytywnymi obowiązkami państwa względem jednostki. Kwestie te, o ile były zauważane, widziano najczęściej w ramach koncepcji naturalnego porządku rzeczy, niezależnego od woli władzy publicznej. Kolejne wieki pogłębiały i aktualizowały refleksję filozoficzną dotyczącą natury państwa, sprawowania władzy, prawa, społeczeństwa i człowieka. Wieki średnie przyniosły na przykład pogłębienie rozważań dotyczących granic posłuchu władzy i prawa do oporu (np. prace św. Tomasza z Akwinu).

W nowoczesności, zwłaszcza w oświeceniu, koncepcje te na tyle dojrzały, że złożyły się na całościową koncepcję współczesnego państwa – powołanie do życia społeczeństwa i państwa oraz sprawowanie władzy przypisano woli kreacyjnej wolnych jednostek (umowa społeczna). Władzę suwerenną w państwie miał sprawować ogół obywateli (suwerenność Narodu), wykonywanie władzy miało być skrupowane prawem (rządy prawa), tworzoną z upoważnienia i ku pożytkowi wszystkich (koncepcja dobra wspólnego). Aby zapobiec odtworzeniu się rządów autorytarnych, władza miała być podzielona trwale na segmenty, a poszczególne organy tych władz miały się

wzajemnie kontrolować i współdziałać (podział władz). Finałem tego procesu rozwoju myśli ustrojowej było spisanie zasad funkcjonowania państwa w ramach dokumentu prawnego – konstytucji. Wówczas jeszcze uznanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka pozostawiono – różnie niekiedy rozumianemu – prawu naturalnemu. To ono, a nie jakakolwiek władza publiczna, miało wyznaczać wolności i prawa każdego człowieka. Zadaniem państwa było natomiast ich strzeżenie i ochrona. Za oczywiste uważano, że naruszenie praw człowieka stanowi przesłankę realizacji prawa oporu jako naturalnej reakcji na naruszenie umowy społecznej (zob. np. art. II Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.).

Poprawne funkcjonowanie takiego ustroju potrzebuje co najmniej dwóch okoliczności, niejednokrotnie trudnych do uzyskania w praktyce. Demokratyczny urząd państwa wymaga jak najszerszej grupy aktywnych demokratów, czyli obywateli świadomie i roztropnie wykorzystujących mechanizmy bezpośredniego sprawowania władzy czy wyborów, a także chętnych do udziału w życiu publicznym. Ponadto niezbędny jest odpowiednio wysoki poziom kultury politycznej i prawnej, przekładający się na stałą wolę zachowania całości umowy społecznej, a nie tylko praw podstawowych państwa. Na ową całość składają się również szanowane zasady postępowania, choćby niewyrażone wprost w prawie, oraz godziwe warunki społeczne i ekonomiczne w państwie (sprawiedliwość społeczna).

Jak każda nauka, prawo konstytucyjne posługuje się różnego typu klasyfikacjami, starając się uprościć rozważane problemy. Pewne schematy systematyzacji poszczególnych aktów konstytucyjnych przedstawiane są zatem z punktu widzenia ich cech charakterystycznych.

Jednym z najbardziej popularnych, a jednocześnie mylących kryteriów kategoryzacji jest forma prawna. Najczęściej bowiem mowa jest o konstytucji **pisanej** i **niepisanej**. Podział ten opiera się na pewnym nieporozumieniu, mianowicie na braku rozróżnienia konstytucji jako funkcjonującego ustroju państwa od dokumentu prawnego, który zawiera zestaw norm determinujących ów urząd. O konstytucji „niepisanej” można mówić tylko w drugim znaczeniu. Nie wystarcza tu uznanie, że prawne znaczenie mają zwyczaje i orzecznictwo, bo tak jest najczęściej. Przy tym rozróżnieniu nawet przykład Wielkiej Brytanii byłby nietrafiony, gdyż obowiązujący tam zestaw aktów normatywnych regulujących urząd państwa jest niemały, a niektóre z nich cieszą się wielowiekową historią. Nie da się wskazać współczesnego demokratycznego państwa, które nie miałoby jakiegokolwiek aktu normatywnego regulującego istotną część zagadnień ustrojowych. Nie zmienia to postaci rzeczy, że w literaturze klasyfikacja ta jest bardzo często powtarzana.

11

Z punktu widzenia liczby dokumentów o randze konstytucyjnej wyróżnia się konstytucje **jednolite** (jeden dokument) oraz **złożone**. Niekiedy kryterium to jest trudne do zastosowania, gdyż akt normatywny, który uchodzi za podstawowy, odsyła do innych dokumentów. W tej perspektywie Konstytucja RP z 1997 r. – tak jak i Włoch (z 1946 r.), Hiszpanii (z 1978 r.), czy Finlandii (z 1999 r.) – jest konstytucją jednolitą. Złożony charakter mają natomiast Ustawa Zasadnicza RFN (z 1949 r.), która odsyła do niektórych postanowień Konstytucji z 1919 r., Konstytucja Austrii (z 1920 r.), czy Konstytucja V Republiki Francuskiej, która uznaje za obowiązujące normy konstytucyjne Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., wstęp do Konstytucji z 1946 r. oraz Kartę Środowiska Naturalnego, tworzące łącznie tzw. blok konstytucyjny.

Kolejnym kryterium jest odporność aktu konstytucyjnego na dokonywanie w nim zmian. Chodzi jednak o kryterium formalne, a nie opis rzeczywistości społecznej. Przy tej klasyfikacji rozróżnia się konstytucje **szytywne** i **elastyczne**. W przypadku tych pierwszych dokonywanie zmian dopuszczalne jest tylko po spełnieniu pewnych kryteriów formalnych, trudniejszych niż w przypadku „zwykłego” trybu ustawodawczego. Niekiedy normy konstytucyjne wymagają potwierdzenia zmiany przez parlament kolejnej kadencji bądź w drodze zatwierdzającego referendum ogólnokrajowego (tak np. w przypadku konstytucji Estonii, Finlandii czy Holandii). O konstytucji elastycznej – i to przy zastrzeżeniu wcześniejszych uwag – można mówić w odniesieniu do Wielkiej Brytanii.

Z punktu widzenia powyższych kryteriów Konstytucja RP z 1997 r. jest konstytucją pisaną, jednolitą i sztywną.

- 12 W historii konstytucjonalizmu pojawiały się różne sposoby dojścia do skutku przepisów konstytucyjnych. Najczęściej były to rozwiązania odmiennie, bardziej doniosłe od zwykłego trybu dojścia do skutku ustaw. Jeszcze w pierwszej połowie XIX w. tam, gdzie w ogóle dochodziło do ustalenia konstytucji, dominowało oktrojowanie konstytucji przez władcę. Tak wprowadzono w życie konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego po kongresie wiedeńskim. Ten sposób dojścia do skutku aktu konstytucyjnego nie mieści się jednak w ramach procedur demokratycznych, w których za konieczny uznaje się bowiem udział obywateli w ramach głosowania powszechnego bądź pośrednio w ramach organów przedstawicielskich.

Współcześnie znane są różnego typu rozwiązania przewidziane dla przyjęcia konstytucji. Najbardziej typowe jest uchwalenie konstytucji przez parlament w trybie zbliżonym do przewidzianego dla uchwalenia ustawy, zazwyczaj zmodyfikowanym w sposób, który zwiększa konieczne

warunki formalne przewidziane dla przyjęcia konstytucji. Niekiedy przyjmuje się szczególne przepisy konstytucyjne regulujące tryb uchwalenia konstytucji lub powołujące specjalny organ, który będzie miał kompetencję do jej przyjęcia (konstytuanta). Niejednokrotnie przewiduje się również udział obywateli w tym procesie w drodze referendum zatwierdzającego. Zupełnie unikalny tryb dojścia do skutku aktu konstytucyjnego miał miejsce w przypadku porozumienia międzynarodowego z Dayton, podpisanego pod koniec 1995 r. Kończyło ono konflikt zbrojny na terenie Bośni, bylej republiki Jugosławii. Jednym z załączników do tego porozumienia była Konstytucja Bośni i Hercegowiny. Rzecz interesująca, że jedno z rozwiązań tam zawartych zostało później uznane przez ETPC za niezgodne z EKPCz (wyr. z 22.12.2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci* przeciwko Bośni i Hercegowinie, Nr 27996/06 i 34836/06).

W polskiej historii XX w. organem uchwalającym całościową konstytucję (konstytuantą) były albo jednoizbowy, wybrany specjalnie w tym celu Sejm Ustawodawczy (1919–1921 oraz 1947–1952), albo Zgromadzenie Narodowe (1993–1997). Odmienną rolę konkretnego Sejmu wybranego jako konstytuanta symbolicznie podkreślano tym, że nie liczono go do późniejszych kadencji izb (za Sejm I kadencji w II RP uznawano ten wyłoniony w wyborach z 1922 r., a po II wojnie światowej – Sejm wybrany w 1952 r.). Dwukrotnie sięgnięto też po **ustawę konstytucyjną** (odrębny od zasadniczego tekstu konstytucji akt normatywny o mocy obowiązującej równej konstytucji), w której uregulowano specjalny tryb przygotowania i uchwalenia konstytucji (ustawa konstytucyjna z 26.5.1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej oraz ustawa konstytucyjna z 23.4.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Natomiast po jej uchwaleniu przyjmowano regulacje dostosowawcze na czas do pełnego wejścia w życie wszystkich postanowień nowo uchwalonej konstytucji (ustawa przechodnia z 18.5.1921 r. do ustawy konstytucyjnej z 17.3.1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej oraz ustawa konstytucyjna z 22.7.1952 r. – przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Ustawami konstytucyjnymi były też tzw. **małe konstytucje**, czyli akty normatywne, tymczasowo regulujące najważniejsze zagadnienia ustrojowe do czasu uchwalenia docelowej konstytucji (luty 1919 r., luty 1947 r., październik 1992 r.). Ustawą konstytucyjną był wprowadzony w 1920 r. statut organiczny Województwa Śląskiego. Ustawami konstytucyjnymi dokonywano również zmian czy odstąpienia od stałych rozwiązań konstytucyjnych w całym okresie od 1919 r. do 1997 r. Warto w tym miejscu przypomnieć, że tzw. konstytucja

kwietniowa była ustawą konstytucyjną uchwaloną z odwołaniem się (choć nieestety niezgodnie z jej postanowieniem) do przepisów o zmianie konstytucji z 1921 r. Uchylając konstytucję marcową, utrzymywała jednocześnie w mocy część jej przepisów.

- 13 Zmiany ustrojowe zapoczątkowane symbolicznie porozumieniami Okrągłego Stołu, przełożone na język Konstytucji z 1952 r. w ramach tzw. **noweli kwietniowej** (ustawa z 7.4.1989 r. o zmianie Konstytucji PRL) nie dawały początkowo jasnych sygnałów co do możliwego kierunku, w jakim podążą. W wyniku wyborów z 4.6.1989 r. doszło do przyspieszenia biegu wydarzeń politycznych, tak w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. W tym samym roku ponownie zmieniono Konstytucję z 1952 r. – tzw. **nowelą grudniową** (ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji PRL), na mocy której zmieniono już nazwę państwa, wzór godła oraz usunięto pozostałości konstytucyjnych podstaw funkcjonowania ustroju komunistycznego i zależności od ZSRR. Na nowo określono ustrój państwa. Wprowadzono m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego, pluralizm polityczny, ochronę własności itd. Nie ulegało już zatem wątpliwości, że dokonujące się zmiany powinny zostać sfinalizowane przyjęciem nowej konstytucji dostosowanej do demokratycznych aspiracji społeczeństwa. Okoliczności polityczne nie dawały jednak wówczas szans na jej uchwalenie.

Próba przełamania impasu i zakończenia „prowizorium konstytucyjnego” było przyjęcie ustawy konstytucyjnej z 23.4.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.). Była ona przewidziana do wykorzystania wyłącznie dla potrzeb uchwalenia nowej, całościowej konstytucji. Ustawa ta uznawała Konstytucję z 1952 r. za tymczasową. Niemniej jednak w tym czasie zmiany w normach rangi konstytucyjnej (także w samej ustawie z 1992 r.) dokonywały się nadal na podstawie przepisów Konstytucji z 1952 r.

Ustawa konstytucyjna weszła w życie w trakcie I kadencji Sejmu. Jednak dopiero w następnej kadencji, w latach 1993–1997, Zgromadzenie Narodowe zdołało przygotować i uchwalić nową konstytucję. Wybory do Sejmu w 1993 r. były przeprowadzone po raz pierwszy z zastosowaniem progów wyborczych, co spowodowało, że spora część głosów oddanych na ugrupowania prawicowe nie przełożyła się na mandaty poselskie. Osłabiło to legitymację polityczną parlamentu i było pretekstem do kwestionowania jego uprawnień do uchwalenia nowej konstytucji. Zmiana kadencji zrodziła też problem proceduralny związany z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu, której skutki przełamano ustawą konstytucyjną z 1994 r., nowelizującą ustawę z kwietnia 1992 r.

Ustawa o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji przewidywała powołanie do życia Komisji Konstytucyjnej w składzie 46 posłów oraz 10 senatorów. Projekty konstytucji mogli zgłosić: Komisja Konstytucyjna, grupa co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego, prezydent. Po nowelizacji z 1994 r. do prac legislacyjnych przejęto wszystkie projekty zgłoszone w poprzedniej kadencji oraz przewidziano prawo inicjatywy dla grupy co najmniej 500 tys. obywateli (udało się to jedynie inicjatorom skupionym przy NSZZ „Solidarność”). Był to pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu przypadek przyznania prawa inicjatywy ustawodawczej grupie obywateli i to od razu – co nie zostało potem podtrzymane – w zakresie przepisów rangi konstytucyjnej.

Ostatecznie komisja pracowała nad siedmioma projektami. Ustawa dawała możliwość przeprowadzenia konsultacyjnego referendum ogólnokrajowego nad zasadami, na których opierać się miała nowa konstytucja. Nie zdecydowano się jednak na skorzystanie z takiej możliwości. Pierwsze czytanie projektów odbyło się w Zgromadzeniu Narodowym we wrześniu 1994 r.; drugie – w lutym 1997 r. (prace trwały już nad jednolitym projektem nowej konstytucji); trzecie – 2.4.1997 r. (rozpatrywano poprawki prezydenta do projektu konstytucji). Tego dnia Konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe – za jej uchwaleniem głosowało 451 członków Zgromadzenia Narodowego, przeciw – 40, a 6 osób wstrzymało się od głosowania. Referendum zatwierdzające odbyło się 25.5.1997 r. Frekwencja w tym referendum nie przekroczyła 43% uprawnionych, ale przepisy nie wymagały udziału odpowiedniego odsetka uprawnionych do uznania wiążącego charakteru tego referendum. Poparcia dla nowo uchwalonej konstytucji udzieliło wówczas ponad 53% biorących udział w głosowaniu powszechnym. Ważność tego referendum potwierdził 15 lipca tego roku Sąd Najwyższy. Prezydent podpisał Konstytucję 16 lipca i została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Weszła w życie 17.10.1997 r. Od tego dnia jej przepisy odnoszą się do oceny zdarzeń i sytuacji, które miały miejsce przed, w dniu, jak i po dacie jej wejścia w życie. Jedynie w niewielkim zakresie jej postanowienia – przez ściśle określony okres – utrzymywały w mocy odmienne od docelowych rozwiązania, które ukształtowane zostały jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP (zob. Rozdział XIII).

Bezsprzecznie Konstytucja RP z 1997 r. doszła do skutku zgodnie z tym, co ustalono wcześniej przez demokratycznego ustrojodawcę w zakresie przygotowania i przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Nie kwestionowano wówczas poprawności tak ustalonej procedury. Została ona uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, czyli najliczniejsze ciało przedstawicielskie, jakie znane jest w polskim porządku ustrojowym, oraz zatwierdzona

[Przejdź do księgarni →](#)