

Prawo konstytucyjne współczesnej Polski

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Przedmowa

Od pewnego czasu nosiłem się z zamiarem podzielenia się swoimi spostrzeżeniami dotyczącymi żywotności myśli konstytucyjnej we współczesnej Polsce. Są one wynikiem wielu lat prowadzenia wykładów kursowych oraz seminariów z prawa konstytucyjnego i przedmiotów pokrewnych, a także doświadczeń współuczestniczenia w życiu publicznym. Chciałem również pomóc Czytelnikowi, który chce być uważnym obserwatorem funkcjonowania własnego państwa, samodzielnie wyrobić sobie zdanie co do zgodności (bądź jej braku) rzeczywistości politycznej z modelem zaprojektowanym w Konstytucji.

Podręcznik powstał z myślą o osobach starających się poznać zagadnienia współczesnego konstytucjonalizmu polskiego. Głównymi adresatami są wszakże studenci zarówno studiów prawniczych, jak i nieprawniczych, a także aplikanci w ramach kształcenia zawodowego prawników. Ta perspektywa narzucała pewne wymagania. Z jednej strony potrzebna była analiza rozwiązań konstytucyjnych na szerszym tle, niż zwykle się to robić do tej pory – ukazanie znaczenia prawa konstytucyjnego dla całego systemu prawnego. Z drugiej – nakazywała ograniczenie rozważań do niezbędnego minimum treściowego, tak by uniknąć wchodzenia w szczegóły, które nie są konieczne przy tego typu wykładzie akademickim.

Niemal cały XX w. był szczególnym okresem dla funkcjonowania Rzeczypospolitej. Druga dekada tego wieku zaowocowała odrodzeniem się Państwa Polskiego. Okres międzywojenny – po stabilizacji bytu państwowego – przeobrażał się z systemu demokratycznego ku autorytarnemu. Po drugiej wojnie światowej na polskich rozwiązaniach państwowych zaciążyły pomysły konstytucjonalizmu radzieckiego w ramach komunistycznego totalitaryzmu. Wraz z kolejnymi dekadami rzeczywistość funkcjonowania państwa przemieniała się, aż ku restytucji możliwości swobodnego decydowania obywateli o sobie samych.

Bezspornie przełom XX i XXI w. był dla polskiego prawa konstytucyjnego czasem niezwykłym. Koniec lat osiemdziesiątych i początek dziewięćdziesiątych XX w. to wyjście z konstytucjonalizmu państw „demokracji ludowej” i powrót do ustroju rodziny krajów demokratycznych. Coś, co jeszcze niedawno było nazywane konstytucjonalizmem burżuazyjnym, z oficjalną nutą wrogości, stało się punktem odniesienia. Przypominano sobie także dorobek polskiej myśli ustrojowej z okresu międzywojennego oraz starano się nadrobić okres wymuszonej przerwy, przyswajając dokonania współczesnej myśli konstytucyjnej państw demokratycznych.

Symbolicznie okres transformacji ustrojowej, społecznej i gospodarczej wyznaczyło wejście w życie 17 października 1997 r. Konstytucji, uchwalonej 2 kwietnia tegoż roku. Moment ten kończył długi okres potransformacyjnego prowizorium konstytucyjnego.

Konstytucja jest efektem politycznego i społecznego kompromisu, który pozwolił – choć i nie bez kontestacji ze strony niektórych środowisk politycznych – uchwalić ją przez Zgromadzenie Narodowe oraz zaakceptować przez Naród w drodze referendum ogólnokrajowego. Z jednej strony podsumowywała doświadczenia ustrojowe lat transformacji ustrojowej, szczególnie z okresu obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r.; z drugiej – jej twórcy starali się, na ile to było możliwe, odpowiedzieć na stojące przed Polską wyzwania, głównie w perspektywie spo-

dziewanej akcesji do struktur europejskich. Przez prawie dwie dekady stosunkowo dobrze odpowiadała na potrzeby państwa i może poza widocznym milczeniem w sprawie tak doniosłej, jak członkostwo Polski w Unii Europejskiej, wyznaczała ramy sprawowania władzy w demokratycznym państwie z uznaniem zasad: podziału władz, rządów prawa i godności człowieka.

Wybory roku 2015 – prezydenckie, a potem parlamentarne – zdają się już wyznaczać nowy okres ustrojowy w Polsce, publicystycznie dający się ująć jako „konstytucjonalizm dobrej zmiany”. Idee, wyrażane na użytek zdobycia i utrzymania władzy, przeniknęły do praktyki organów państwa – i to nie tylko tych, które pochodzą z wyborów powszechnych bądź są ustrojowo podległe tym pierwszym, lecz także – co donioślejsze – do orzecznictwa przeobrażonego Trybunału Konstytucyjnego oraz potem Sądu Najwyższego. Zaczęły dominować poglądy i pomysły ustrojowe, które jeszcze przed 2016 r. nie tylko nie należały do uznanego kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ale nawet trudno byłoby szukać ich śladów podczas prac nad Konstytucją z 1997 r.

Rozważając zagadnienia odnoszące się do kondycji współczesnego polskiego konstytucjonalizmu, warto zwrócić uwagę na pewien szerszy kontekst zmian cywilizacyjnych, jakie zaszły w pierwszych dwóch dekadach XXI w. Z wielu okoliczności składających się na ten proces, chciałbym przynajmniej wspomnieć o trzech – kryzysie ekonomicznym po 2008 r., rewolucji nowych technologii, w tym przede wszystkim cyfryzacji, oraz pandemii COVID-19.

Światowy kryzys ekonomiczny symbolicznie rozpoczął się od upadku banku Lehman Brothers (2008 r.). Jednak jego źródła wiązały się z wcześniejszymi zmianami etyki biznesu, głównie wejściem banków w ryzykowne transakcje finansowe (handel strukturyzowanymi papierami dłużnymi wysokiego ryzyka) pozwalające na spekulację na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych. Wywołało to kryzys finansowy oraz doprowadziło do podważenia zaufania do banków, rynków finansowych czy agencji ratingowych. Kryzys okazał się na tyle głęboki, że niektóre kraje (w tym i członkowskie UE) stanęły przed realną wizją bankructwa: Portugalia, Włochy, Irlandia, Grecja, i Hiszpania (akronim od anglojęzycznych skrótów tych państw – PII-GS – stał się terminem, określającym grupę państw mających kłopoty finansowe). Państwa wysoko uprzemysłowione zdecydowały się na interwencje i poważne uzupełnienie rynków o kapitał, przełamując niejednokrotnie dotychczasowe bariery ostrożnościowe. Rozregulowanie rynków finansowych przeniosło się na rynek surowców, a potem poważną recesję, wzrost bezrobocia i migracje (w przypadku Europy zwielokrotnione negatywnymi konsekwencjami Arabskiej Wiosny Ludów z 2010 r. i tragicznymi konsekwencjami wojny w Syrii od 2011 r. oraz z tzw. Państwem Islamskim do 2014 r.). Te wszystkie czynniki społeczne uitorowały drogę dla wzrostu poparcia społecznego dla populizmów w szeregu krajach, także o uznanej demokracji (Brexit – Zjednoczone Królestwo czy kadencja prezydencka D. Trumpa zakończona atakiem na Kapitol – Stany Zjednoczone). Skutki kryzysu finansowego poważnie zaciążyły bowiem na funkcjonowaniu społeczeństw.

Drugim globalnym czynnikiem jest trwająca od co najmniej kilku dekad rewolucja technologiczna. Wszeghogarniający udział w życiu społeczeństw elektronicznych środków komunikacji, w tym rozwój internetu, wytworzył – co jest procesem niemającym swojego precedensu w całych dziejach ludzkości – nową, cyfrową rzeczywistość. Życie ludzi i całych społeczeństw zaczęło odbywać się niemal równoległe w świecie rzeczywistym i cyfrowym. Nowe sposoby korzystania z wolności komunikowania się, pozyskiwania i przekazywania idei, zgromadzeń, nabywania towarów i usług, odmienne typy walut i tezauryzacji czy szerszy wpływ na zarządzanie rzeczami bezsprzecznie otworzyły nieznanne dotąd możliwości. Jednocześnie pojawiły się też i nowe zagrożenia, tak dla funkcjonowania człowieka, jak i pokojowego istnienia społeczeństw. Powstały nieznanne dotąd typy czynów karalnych (cyberprzestępczość, cyberterrorizm), szybkość przepływu informacji zmniejszyła możliwość weryfikacji jej prawdziwości (*fake news*), nastąpiło faktyczne ograniczenie prywatności jednostek oraz utrata przez nie kontroli i wiedzy na temat przepły-

wu informacji ich dotyczących, pojawiły się nowe formy ingerencji państwa w prywatność osób czy profilowania obywateli (cyberinwigilacja, megakartoteki), niepokojące zjawiska społeczne (cyberwykluczenie) czy też mieszania się państw w demokratyczne procesy życia społecznego w innych krajach (farmy trolli, cyberszpiegostwo, cyberatak). Zaczęto również kwestionować dotychczasowe widzenie miejsca człowieka w przyrodzie. Pojawiły się też nowe pytania etyczne.

Wreszcie, na te zjawiska cywilizacyjne na przełomie 2019/20 roku nałożyła się pandemia (związana z wirusem SARS-CoV-2), całkowicie zmieniając sposób funkcjonowania i życia społeczeństw na całej Ziemi. Trudno jeszcze ocenić jej całościowe skutki, niezaprzeczalnie jednak przeformułowała wiele kwestii społecznych i to zapewne na długie dziesięciolecia. Zmieniła także globalny układ sił mocarstw z wyraźnie wzmocnioną rolą Chin na tle rywalizacji USA i Federacji Rosyjskiej. W tym kontekście skurczyło się znaczenie UE czy generalnie Europy, z perspektywy mocarstwowych Chin widzianej jedynie jako „półwysep Azji”.

Opisane zjawiska nie mogły nie odcisnąć piętna również na prawie, w tym prawie konstytucyjnym. Być może jeszcze nie wszystkie znalazły adekwatną odpowiedź w odpowiednio przeformułowanych dotychczas koncepcjach ustrojowych czy w nowych regulacjach. Nie wykluczone także, że stoimy u progu odmiennego świata i przeformułowanego ładu społecznego. Ludzkość – jak się zdaje – weszła w erę: postprawdy, postprywatności, posthumanizmu i post-Covidową.

Obecnie nie jest łatwo opracować podstawowy kurs z zakresu rozwiązań konstytucyjnych Polski. Nie chodzi bynajmniej wyłącznie o zmienność prawa czy brak jasnych ustaleń nauki. Nazbyt wyraźnie rozchodzą się założenia konstytucyjne i życie publiczne, w stopniu nieznanym przykładowo w doświadczeniu życia państwowego od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Praktyka organów państwa bardzo swobodnie posłużyła się dotychczasowymi ustaleniami nauki prawa konstytucyjnego. Niektóre rozstrzygnięcia, jak się wydaje, na długo zachwyciły intelektualnie system prawa. W każdym okresie funkcjonowania państwa mogą się zdarzać sytuacje – będące konsekwencją działań lub zaniechań osób sprawujących władzę publiczną – które można ocenić jako niezgodne z prawem i przez to niepożądane. Taką realistyczną ocenę rzeczywistości przyjął sam ustrojodawca, który wprost przewidział w Konstytucji mechanizmy usuwania skutków takich zdarzeń. Musi jednak istnieć rychły kres tych działań oraz powinno dojść do rozliczenia naruszeń, o ile ma zostać przywrócony sens rządów prawa.

„Kryzys konstytucyjny” wzbudził na szczęście zainteresowanie obywateli rozwiązaniami ustrojowymi własnego państwa oraz ożywił współdziałanie w sprawach publicznych. Daje to nadzieję na powrót do w pełni demokratycznych reguł funkcjonowania państwa, wyznaczanych przez szanowane przez wszystkich członków wspólnoty postanowienia Konstytucji. Warto też wspomnieć o coraz szerszej publicystyce konstytucyjnej, uprawianej przez przedstawicieli różnych profesji prawniczych czy specjalistów innych dziedzin prawa. Ich praca ma niezaprzeczalnie doniosłe znaczenie dla budowania wiedzy o prawie w społeczeństwie. Niekiedy jednak – wbrew deklaracjom – mają niewiele wspólnego z „całościowym widzeniem przepisów Konstytucji”. Wprowadzają wszak do dyskusji społecznej sporo pożytecznego folkloru. Takich wypowiedzi, nawet osób bardzo zasłużonych dla społeczeństwa obywatelskiego, nie należy jednak utożsamiać z ustaleniami nauki prawa konstytucyjnego. Ludziom nauki, występującym publicznie w szatach konstytucjonalistów, przypomnieć wypada stwierdzenie Pliniusza: *Sutor, ne ultra crepidam*.

Za punkt odniesienia przyjąłem dorobek, który powstał na gruncie Konstytucji z 1997 r. do 2016 r., uznając go za kanon klasycznej polskiej myśli konstytucyjnej. Warto dodać, że dorobek ten wydawał się w pełni odpowiadać europejskiemu dziedzictwu nowoczesnej myśli konstytucyjnej. Nie wiem, czy i kiedy będziemy mogli powiedzieć o renesansie tych ustaleń i odżyciu ich pełnego stosowania w życiu państwowym. Niemniej pozostaje on punktem odniesienia dla oceny bieżącego życia ustrojowego Polski.

Podręcznik, który oddaję w ręce Czytelników, nie jest jedynym opracowaniem z zakresu polskiego prawa konstytucyjnego. Szczególnie ostatnie dwie dekady zaowocowały ciekawymi opracowaniami. Nie sposób nawet ich tu wszystkich wymienić. Od dawna uznaniem – nie tylko w ośrodku warszawskim – cieszy się podręcznik prof. *L. Garlickiego*. Niektóre z pozostałych opracowań zostały przywołane w bibliografii. Kilka pozycji chciałbym jednak zaproponować Czytelnikom w tym miejscu. Odnajdą oni w nich również inspiracje do dalszego poszukiwania literatury przedmiotu. W celu pogłębienia wiedzy na temat ustaleń polskiego prawa konstytucyjnego warto niewątpliwie skorzystać z najnowszych komentarzy do Konstytucji z 1997 r., powstałych chociażby pod redakcją naukową *M. Haczkowskiej* (2014), *P. Tulei* (2019) czy *M. Chmaja* i *T. Gardockiej* (seria wydawnicza od 2019). W tym miejscu nie sposób jednak nie przywołać dwóch „dużych” opracowań:

L. Garlicki, M. Zubik red., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2016, tomy I i II (odpowiadające dwóm pierwszym rozdziałom Konstytucji) oraz w pozostałym zakresie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. *L. Garlicki*, wydawany w częściach w latach 1999–2007,

M. Safjan, L. Bosek red., Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, tomy I i II

czy też z monografii, na którą złożyły się prace polskich konstytucjonalistów:

M. Zubik red., Minikommentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego, Warszawa 2017.

Z kolei dla szerszego zaznajomienia się z orzecznictwem sądowym, głównie Trybunału Konstytucyjnego, pomocne będą pozycje:

M. Zubik red., Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, Warszawa 2011 (orzecznictwo do 2010 r.),

M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, Warszawa 2018 (orzecznictwo z lat 2011–2016).

Na koniec ogólna uwaga edytorska. W dalszej części tam, gdzie będę posługiwał się słowem „Konstytucja” bądź odwoływał do przepisów prawa bez bliższego określenia, oznaczać to będzie Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i jej postanowienia.

W tym miejscu chciałbym podziękować Koleżankom i Kolegom z Katedry Prawa Konstytucyjnego WPiA UW za wszelkie życzliwe uwagi krytyczne, które pomogły mi – jak miernemu – poprawić i ulepszyć podręcznik w stosunku do jego pierwotnego wydania.

Warszawa, 1 września 2021 r.

prof. dr hab. *Marek Zubik*

[Przejdź do księgarni →](#)