

Prawo konstytucyjne współczesnej Polski

Wydanie 5.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

α. 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.

β. 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.

Bezsprzecznie 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 spodziewanej 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. Niektóre niestety rozstrzygnięcia na długo, jak się wydaje, zachwęciły intelektualnie system prawa. 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. Czas ten odróżnia się od poprzedzającego go okresu tworzenia podstaw kultury politycznej demokratycznego państwa prawa. Odtworzyły się niestety w przestrzeni publicznej zjawiska oraz mechanizmy sprawowania władzy znane z epok, gdy – jak to ujmuje wstęp do Konstytucji – „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Staralem się je wiernie uchwycić i nazwać po imieniu, niczego jednak nie dodając ani nie ujmując ze zła społecznego, które stało się udziałem ustroju Polski ostatnich lat.

γ. Rozważając zagadnienia odnoszące się do kondycji współczesnego polskiego konstytucjonalizmu, warto zwrócić uwagę na pewien szerszy kontekst. Kiedy przystępowałem do pisania podręcznika, ludzkość na świecie liczyła 7,5 mld. Kiedy wychodzi jego piąte wydanie, jest już nas znacznie ponad 8 mld. Zaszły doniosłe zmiany cywilizacyjne w pierwszych dwóch dekadach XXI w. Z wielu okoliczności składających się na ten proces chciałbym przynajmniej wspomnieć o czterech – kryzysie ekonomicznym po 2008 r., rewolucji nowych technologii, w tym przede wszystkim cyfryzacji, pandemii COVID-19 oraz wojnie rosyjsko-ukraińskiej.

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 – PIIGS – 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 z 2010 r., tragicznymi konsekwencjami wojny w Syrii w latach 2011–2024 oraz z tzw. Państwem Islamskim do 2014 r. i wreszcie działaniami Białorusi, traktującej tranzyt przez swoje terytorium ogromnej liczby uchodźców do państw UE jako element wojny hybrydowej z Zachodem). Wszystkie te czynniki utorowały drogę dla wzrostu poparcia społecznego dla populizmów w wielu krajach, także o uznanej demokracji (Brexit – Zjednoczone Królestwo czy

pierwsza 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. Wszechogarniający 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 nieznane dotąd możliwości. Jednocześnie pojawiły się też i nowe zagrożenia, zarówno dla funkcjonowania człowieka, jak i pokojowego istnienia społeczeństw. Powstały nieznane 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 przepływu informacji ich dotyczących, pojawiły się nowe formy ingerencji państwa w życie osób czy profilowania obywateli (cyberinwigilacja, megakartoteki), niepokojące zjawiska społeczne (cyberwykluczenie), ograniczenie – ponad to, co niezbędne – osobistych kontaktów międzyludzkich przy załatwianiu spraw lub usług publicznych (dehumanizacja), 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.

Na te zjawiska cywilizacyjne na przełomie lat 2019 i 2020 nałożyła się pandemia (związana z wirusem SARS-CoV-2), radykalnie przeorganizowała sposób funkcjonowania i życia społeczeństw na całej Ziemi. Trudno jeszcze w pełni ocenić jej skutki (szacuje się nawet, że z powodu pandemii w 2020 i 2021 r. zmarło kilkanaście milionów ludzi na świecie), niezaprzeczalnie jednak przeformułowała wiele kwestii społecznych i ekonomicznych. Zmieniła niewątpliwie globalny układ sił mocarstw z wyraźnie wzmocnioną rolą Chin na tle rywalizacji USA i Federacji Rosyjskiej. W tym kontekście skurczyło się znaczenie Europy z perspektywy mocarstwowych Chin, widzianej jedynie jako „półwysep Azji”.

Wreszcie nie sposób nie wspomnieć o konflikcie między Federacją Rosyjską a Ukrainą. Wpierw w 2014 r. z wyraźnej inspiracji Rosji doszło do odłączenia od Ukrainy Krymu i sporych jej wschodnich terenów (okręgi ługański i doniecki). Z kolei pod koniec lutego 2022 r. nastąpiła agresja na pozostałą część Ukrainy, wywołując – z jednej strony – poważne zniszczenia i ofiary także wśród ludności cywilnej, a z drugiej ogromną falę uchodźców, głównie przez terytorium Polski. Zdarzenia te zdają się zamykać prawie trzydziestoletni okres pokoju w Europie, liczony od zakończenia wojny po rozpadzie byłej Jugosławii.

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. Niewykluczone także, że stoimy u progu odmiennego świata i przeformułowanego ładu społecznego. Ludzkość – jak się zdaje – weszła bezpowrotnie w erę: postprawdy, postprywatności, posthumanizmu i postcovidową.

δ. 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 naru-

szeń, jeśli ma zostać przywrócony sens rządów prawa. Szczególnie gdy skala naruszeń Konstytucji, z przypadków pojedynczych, przekształca się w zjawisko systemowe.

Wielokrotnie w dziejach republikańskie społeczeństwa dawały się uwieść autokratom i – w ten czy inny sposób zwiedzione lub przekupione – potrafiły przekazać im władzę, oddając w ich ręce wolności i prawa obywateli. Zło społeczne dokonane bowiem przez polityków nieliczących się z dobrem wspólnym zawsze na długo zatruwało życie społeczne. Jednocześnie realne koszty niedemokratycznych rządów ponosili potem ludzie, niekiedy przez pokolenia. Z tego też powodu w podręczniku wielokrotnie będę nawiązywał do doświadczeń różnych kultur i epok.

Znamienny jest proces przejścia ustroju republikańskiego Rzymu ku pryncypatowi (z pozorami republikanizmu) i cesarstwu po zabiciu Juliusza Cezara przez obrońców dotychczasowego ustroju (44 r. p.n.e.) czy losy republikańskiej Francji w rękach Napoleona Bonaparte, przekształcającego system sprawowania władzy w dyktatoriat po przewrocie 18 *brumaire*'a (1799 r.), a z czasem w cesarstwo (1804 r.). Również Polska doświadczyła w XX w. niedemokratycznych form sprawowania w niej rządów. Raz dokonało się to nawet przy początkowym przyzwoleniu społecznym, po buncie części wojska i „przewrocie majowym” (1926 r.), które przekształciły się z czasem, po okresie coraz bardziej fasadowego parlamentaryzmu (1928–1930), w rządy autorytarne sanacji (szczególnie 1930–1939). Podjęte poniewczasie działania partii opozycyjnych (Centrolew), krakowski Kongres Obrony Prawa i Wolności Ludu z czerwca 1930 r. oraz utworzony potem pod tą nazwą komitet wyborczy nie odwróciły już biegu zdarzeń społecznych. Wybory brzeskie, zarządzane przedterminowo na wrzesień 1930 r., oraz poprzedzające je aresztowania liderów opozycyjnych, w tym m.in. byłego premiera, z rozkazu ministra spraw wewnętrznych przypieczętowały losy demokratycznego ustroju II RP. Dodajmy, dopiero w maju 2023 r. Sąd Najwyższy uchylił tamte wyroki, którymi dziewięćdziesiąt lat wcześniej ówczesni rządzący wyeliminowali na trwale z życia politycznego swoich przeciwników.

ε. 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 nieznajdującym przykładu w doświadczeniu życia państwowego od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. W szczególności praktyka organów państwa bardzo swobodnie posługuje się dotychczasowymi ustaleniami nauki prawa konstytucyjnego. Dochodzą do tego coraz bardziej widoczne symptomy anarchizacji życia społeczno-politycznego.

Za punkt odniesienia przyjąłem zatem 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 odzyciu ich pełnego stosowania w życiu państwowym. Niemniej pozostaje on punktem odniesienia dla oceny bieżącego życia ustrojowego Polski. Wybory parlamentarne z końca 2023 r. pozwalały uznać, że istnieje akceptacja społeczna dla podjęcia działań restytucyjnych. Wspomniane głosowanie powszechne, przy stosunkowo dużej frekwencji (74%) przesunęło bowiem scenę polityczną, przekazując rządy w ręce ugrupowań jawnie kwestionujących zmiany w porządku konstytucyjnym dokonane w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu. Pojawiło się jednak doniosłe pytanie – jakimi środkami prawnymi można się posłużyć w celu przywrócenia zasady nadrzędności Konstytucji w jej właściwym rozumieniu, w sytuacji gdy doszło do systemowego jej pogwałcenia; czy tylko rozwiązaniami typowymi, czy też możliwe jest sięgnięcie po środki ekstensywniejsze, bardziej adekwatne do skali i stopnia naruszeń konstytucji? Odpowiedź na nie dopiero się jednak kształtuje, również w uznanych gremiach międzynarodowych.

Państwa Rady Europy nie stanęły bowiem wcześniej – poza przypadkiem Grecji „czarnych pułkowników” lat 1967–1974 – przed równie poważnym wyzwaniem. Wybory prezydenckie z późnej wiosny 2025 r., również przy wysokiej frekwencji (pierwsza tura ponad 67%, a druga ponad 71,6%), kończą jednak – jak się wydaje – możliwości efektywnych zmian ustrojowych tego typu dokonywanych w drodze prawodawczej w najbliższym czasie.

ζ. Nawarstwiający się od końca 2015 r. „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*.

η. 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). Wreszcie nie sposób 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. Saffjan, L. Bosek red., Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, tomy I i II

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

M. Zubik red., Minikomentarz dla Maksiprofesa. 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 mi nie mam – poprawić i ulepszyć podręcznik w stosunku do jego pierwotnego wydania.

Warszawa, 15 sierpnia 2025 r.

prof. dr hab. *Marek Zubik*

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl