

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor
Sebastian Kubas, Marcin Krzemiński, Bogumił Naleziński
Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Tuleja

SERIA AKADEMICKA

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor
Sebastian Kubas, Marcin Krzemiński, Bogumił Naleziński
Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Tuleja

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 9 kwietnia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Wojciech Kiedrowicz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Piotr Czarny – rozdział 7; rozdział 11 pkt 11.1 i 11.2

Aleksandra Dębowska – rozdział 10 pkt 10.1

Monika Florczak-Wątor – rozdział 4

Sebastian Kubas – rozdział 5

Marcin Krzemiński – rozdział 6 pkt 6.1–6.4 (bez 6.4.3), 6.6, 6.7.4, 6.7.5; rozdział 8

Bogumił Naleziński – rozdział 2 pkt 2.1 i 2.3; rozdział 10 pkt 10.3

Agata Niżnik-Mucha – rozdział 6 pkt 6.4.3, 6.5, 6.7.1, 6.7.2, 6.7.3, 6.8;

rozdział 11 pkt 11.3, 11.4; rozdział 12

Maciej Pach – rozdział 10 pkt 10.2

Piotr Tuleja – rozdział 1; rozdział 2 pkt 2.2; rozdział 3, rozdział 9

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-567-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Rozdział 1	
Przedmiot prawa konstytucyjnego	19
Rozdział 2	
Konstytucja i pozostałe źródła prawa	23
2.1. Źródła prawa	24
2.1.1. Źródła prawa – pojęcie	24
2.1.2. Źródła prawa a podstawowe zasady ustroju	27
2.1.3. Dychotomiczny podział źródeł prawa	29
2.2. Konstytucja jako źródło prawa	32
2.2.1. Ewolucja konstytucjonalizmu	32
2.2.2. Rozwój polskiego konstytucjonalizmu	34
2.2.3. Konstytucja z 1997 r.	36
2.2.4. Gwarancje nadrzędności Konstytucji	39
2.2.5. Nadrzędność Konstytucji a prawo Unii Europejskiej	40
2.2.6. Zmiana Konstytucji	42
2.3. Pozostałe źródła prawa	44
2.3.1. Ustawa	44
2.3.2. Rozporządzenie z mocą ustawy	48
2.3.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	48
2.3.4. Prawo Unii Europejskiej	53
2.3.5. Rozporządzenia	53
2.3.6. Prawo miejscowe	57
2.3.7. Prawo wewnętrzne	60
2.3.8. Kwalifikacja systemu źródeł prawa w RP	63
Rozdział 3	
Zasady ustrojowe	65
3.1. Pojęcie zasad konstytucyjnych	65
3.2. Zasada dobra wspólnego	66
3.3. Zasada zwierzchnictwa Narodu i zasada państwa demokratycznego	66

3.4. Zasada państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.....	70
3.5. Zasada podziału i równowagi władzy.....	73
3.6. Zasada społeczeństwa obywatelskiego.....	78
3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej.....	80

Rozdział 4

Konstytucyjny status jednostki	83
4.1. Kształtowanie się idei ochrony praw człowieka	83
4.2. Prawa człowieka w polskich konstytucjach	88
4.3. Zasady przewodnie konstytucyjnego systemu praw jednostki.....	90
4.3.1. Uwagi wprowadzające	90
4.3.2. Zasada godności	90
4.3.3. Zasada wolności.....	95
4.3.4. Zasada równości i zakaz dyskryminacji	96
4.4. Rozróżnienie praw i wolności.....	102
4.5. Prawa i wolności jednostki w Konstytucji RP	103
4.5.1. Uwagi wprowadzające	103
4.5.2. Prawa osobiste.....	104
A. Prawo do prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji).....	104
B. Nietykalność osobista	105
C. Prawo do sądu	106
D. Prawo do prywatności	110
E. Wolność sumienia i religii.....	113
F. Wolność słowa.....	118
4.5.3. Prawa i wolności polityczne.....	125
A. Uwagi ogólne.....	125
B. Wolność zgromadzeń.....	126
C. Wolność zrzeszania się	131
D. Prawo dostępu do służby publicznej.....	141
E. Prawo do informacji publicznej.....	141
F. Czynne prawo wyborcze i prawo udziału w referendum	144
G. Prawo petycji	145
4.5.4. Prawa socjalne.....	146
A. Uwagi ogólne.....	146
B. Prawo do własności i innych praw majątkowych	148
C. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	151
D. Prawo do ochrony zdrowia	152
E. Prawo do nauki	153
F. Ochrona rodziny, macierzyństwa i praw dziecka	155
G. Wolność sztuki, nauki i nauczania	156
H. Prawo do ochrony środowiska.....	157
I. Zasady polityki dotyczące potrzeb mieszkaniowych.....	158

4.6. Ograniczenia praw i wolności jednostki.....	159
4.6.1. Warunki ograniczania praw człowieka w czasie normalnego funkcjonowania państwa.....	159
4.6.2. Warunki ograniczania praw człowieka w czasie stanów nadzwyczajnych.....	165
4.7. Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki	167
4.7.1. Prawo do odszkodowania.....	167
4.7.2. Prawo do sądu	168
4.7.3. Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji	169
4.7.4. Skarga konstytucyjna.....	170
4.7.5. Wniosek do RPO	171
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki.....	172

Rozdział 5

Suverenność i formy jej realizacji w Konstytucji RP	175
5.1. Wybory organów przedstawicielskich – wprowadzenie	177
5.2. Podstawowe pojęcia prawa wyborczego na tle przebiegu wyborów parlamentarnych.....	180
5.3. Źródła polskiego prawa wyborczego.....	186
5.4. Podstawowe zasady prawa wyborczego (przymiotniki wyborcze).....	189
5.4.1. Zasada powszechności wyborów	189
5.4.2. Zasada równości wyborów.....	197
5.4.3. Zasada bezpośredniości wyborów	204
5.4.4. Zasada tajności głosowania.....	207
5.4.5. Zasada określająca ustalanie wyniku wyborów.....	209
A. System większościowy	209
B. System proporcjonalny	211
5.4.6. Zasada wolnych wyborów	217
5.5. Organy wyborcze	219
5.6. Organizacja i przebieg wyborów do Sejmu	220
5.7. Organizacja i przebieg wyborów do Senatu	226
5.8. Organizacja i przebieg wyborów Prezydenta RP.....	226
5.9. Formy demokracji bezpośredniej	228
5.9.1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza.....	228
5.9.2. Referendum	231
A. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	232
B. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje	234
C. Referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP	235
D. Referendum lokalne	236
E. Ustawa o referendum ogólnokrajowym	236

Rozdział 6

Sejm i Senat	241
6.1. Sejm i Senat jako parlament.....	241
6.2. Sejm i Senat jako organy przedstawicielskie	242
6.3. Bikameralizm	243
6.4. Mandat przedstawicielski oraz status posłów i senatorów.....	244
6.4.1. Mandat wolny	245
6.4.2. Ramy czasowe mandatu parlamentarnego	246
6.4.3. Zasada <i>incompatibilitas</i>	247
6.4.4. Ochrona wykonywania mandatu parlamentarnego	251
A. Immunitety i przywileje	251
B. Gwarancje materialne	256
6.4.5. Szczególne uprawnienia posłów i senatorów poza izbą	257
6.4.6. Obowiązki posłów i senatorów	258
6.4.7. Odpowiedzialność regulaminowa	259
6.5. Kadencja i zasady działania Sejmu i Senatu.....	259
6.5.1. Kadencja parlamentu	259
6.5.2. Zasada dyskontynuacji	263
6.5.3. Zasada autonomii organizacyjnej Sejmu i Senatu	265
6.5.4. Zasada permanencji	267
6.5.5. Zasada jawności	268
6.6. Organizacja wewnętrzna.....	269
6.6.1. Organy Sejmu i Senatu.....	269
A. Marszałek.....	269
B. Wicemarszałkowie	270
C. Prezydium.....	271
D. Konwent seniorów	271
E. Komisje.....	271
F. Kluby, koła i zespoły parlamentarne	272
6.7. Funkcje parlamentu.....	272
6.7.1. Funkcja ustawodawcza	272
A. Przygotowanie projektu ustawy i wykonanie inicjatywy ustawodawczej.....	274
B. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie.....	276
C. Postępowanie w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm	281
D. Postępowanie w Sejmie w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu albo decyzji o odrzuceniu ustawy	282
E. Podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia	283
F. Postępowanie w Sejmie w sprawie wniosku Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy.....	284

G. Sejm a postępowanie w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy	284
H. Szczególne postacie postępowania ustawodawczego	285
6.7.2. Funkcja ustrojodawcza	289
6.7.3. Funkcja kreacyjna	291
6.7.4. Funkcja kontrolna	292
6.7.5. Funkcja współuczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa...	296
6.8. Zgromadzenie Narodowe.....	297

Rozdział 7

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	301
7.1. Konstytucyjna koncepcja urzędu Prezydenta.....	301
7.2. Funkcje Prezydenta w porządku ustrojowym	303
7.3. Konstytucyjne zadania Prezydenta i ich znaczenie prawne	305
7.4. Status prawnoustrojowy Prezydenta RP.....	307
7.5. Objęcie urzędu, przerwy w jego sprawowaniu, kadencja i jej zakończenie.....	309
7.6. Zastępstwo Prezydenta.....	312
7.7. Kompetencje Prezydenta i ich podziały (typologie).....	313
7.7.1. Klasyfikacje kompetencji Prezydenta.....	313
7.7.2. Kompetencje w sferze zmiany Konstytucji i demokracji bezpośredniej.....	314
7.7.3. Kompetencje Prezydenta wobec organów władzy ustawodawczej ...	315
7.7.4. Kompetencje Prezydenta związane z władzą wykonawczą.....	317
A. Uprawnienia organizacyjno-kreacyjne	317
B. Uprawnienia inicjatywne	318
C. Rola Prezydenta w sferze polityki zagranicznej	318
D. Sfera zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi.....	322
E. Uprawnienia prawodawcze	323
7.7.5. Kompetencje Prezydenta odnoszące się do władzy sądowniczej	324
7.7.6. Kompetencje wobec organów kontroli państwowej, ochrony prawa i NBP	326
7.7.7. „Klasyczne” kompetencje głowy państwa	326
7.8. Prawne formy realizacji kompetencji Prezydenta	326
7.9. Zasada kontrasygnaty – znaczenie ustrojowe i zakres	327
7.10. Instytucje pomocnicze Prezydenta.....	328
7.10.1. Kancelaria Prezydenta	329
7.10.2. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	330
7.11. Odpowiedzialność Prezydenta.....	330
7.12. Status prawny byłego Prezydenta	332

Rozdział 8

Rada Ministrów	335
8.1. Rada Ministrów a rząd.....	335
8.2. Rada Ministrów jako polityczny organ władzy wykonawczej.....	336
8.3. Powoływanie Rady Ministrów.....	337
8.3.1. Założenia ogólne.....	337
8.3.2. Procedura zasadnicza.....	339
A. Etap prezydencki.....	339
B. Etap sejmowy.....	342
8.3.3. Pierwsza procedura rezerwowa.....	344
A. Etap sejmowy.....	344
B. Etap prezydencki.....	345
8.3.4. Druga procedura rezerwowa.....	346
A. Etap prezydencki.....	346
B. Etap sejmowy.....	347
8.4. Dymisja.....	347
8.4.1. Pierwsze posiedzenie Sejmu nowej kadencji.....	348
8.4.2. Nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów... ..	349
8.4.3. Wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności.....	349
8.4.4. Rezygnacja Prezesa Rady Ministrów.....	350
8.5. Zmiany w składzie Rady Ministrów.....	350
8.6. Członkowie Rady Ministrów.....	351
8.6.1. Prezes Rady Ministrów.....	352
8.6.2. Wiceprezesa Rady Ministrów.....	355
8.6.3. Ministrowie.....	355
A. Ministrowie „resortowi”.....	356
B. Ministrowie „bez teki”.....	356
C. Przewodniczący komitetów.....	357
8.7. Organy wewnętrzne, doradcze i pomocnicze rządu.....	357
8.8. Kompetencje Rady Ministrów.....	358
8.9. Funkcjonowanie Rady Ministrów.....	360
8.10. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków.....	362
8.10.1. Odpowiedzialność polityczna.....	362
A. Wotum zaufania.....	363
B. Wotum nieufności.....	363
C. Absolutorium.....	366
8.10.2. Odpowiedzialność prawna.....	367

Rozdział 9

Samorząd terytorialny	369
9.1. Geneza i istota samorządu terytorialnego.....	369
9.2. Konstytucyjne podstawy działania samorządu terytorialnego.....	370
9.3. Struktura i ustrój samorządu terytorialnego.....	372

Rozdział 10

Sądy i trybunały	375
10.1. Sądy	376
10.1.1. Specyfika pozycji ustrojowej trzeciej władzy	376
10.1.2. Pojęcie sądu. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości	379
10.1.3. Zasada niezależności sądów – niezależność organizacyjna, funkcjonalna i personalna	381
10.1.4. Zasada niezawisłości sędziów i jej gwarancje	384
A. Powoływanie sędziów – rola KRS i Prezydenta	385
B. Stabilizacja urzędu sędziego	389
C. Odpowiedzialność sędziów i gwarancje materialne	391
D. Podległość sędziów Konstytucji i ustawom – konsekwencje ustrojowe w zakresie kontroli prawa	393
10.1.5. Konstytucyjna struktura systemu sądów w RP	394
A. Sądy powszechne	395
B. Sądy administracyjne	395
C. Sądy wojskowe	396
D. Sąd Najwyższy	396
10.1.6. Zasada udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości	399
10.2. Trybunał Konstytucyjny	402
10.2.1. Dwa główne modele sądownictwa konstytucyjnego: amerykański i kelsenowski	402
10.2.2. Geneza i rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Polsce	404
10.2.3. Pozycja ustrojowa TK w Polsce pod rządami Konstytucji z 1997 r. na tle zasady podziału władzy	406
10.2.4. Status prawny sędziego TK	407
10.2.5. Organizacja wewnętrzna TK	410
10.2.6. Kompetencje TK	412
A. Orzekanie w sprawach legalności (w tym konstytucyjności) aktów normatywnych	412
B. Orzekanie w sprawach konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych	429
C. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa	431
D. Orzekanie w sprawach stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP	431
E. Sygnalizacja	433
10.2.7. Kryzys lat 2015–2016 oraz upadek Trybunału Konstytucyjnego w Polsce po 19.12.2016 r.	433
10.3. Trybunał Stanu	438
10.3.1. Odpowiedzialność konstytucyjna – przesłanki i pojęcie	438
10.3.2. Trybunał Stanu – pozycja ustrojowa	445

10.3.3. Wybór Trybunału Stanu	447
10.3.4. Status członków Trybunału Stanu	449
10.3.5. Funkcje Trybunału Stanu – odpowiedzialność konstytucyjna.....	451
10.3.6. Aspekt praktyczny.....	465

Rozdział 11

Organy kontroli państwowej, ochrony prawa i bank centralny.....	467
11.1. Najwyższa Izba Kontroli.....	468
11.1.1. Wstęp.....	468
11.1.2. Pozycja ustrojowa NIK	469
11.1.3. Organizacja NIK.....	470
11.1.4. Zakres i kryteria kontroli.....	472
11.1.5. Zasady i tryb postępowania kontrolnego	473
11.2. Rzecznik Praw Obywatelskich.....	474
11.2.1. Uwagi wstępne	474
11.2.2. Ogólna charakterystyka	475
11.2.3. Powoływanie, kadencja, odwoływanie	478
11.2.4. Postępowanie przed urzędem RPO	480
11.2.5. Kompetencje Rzecznika w razie stwierdzenia naruszenia praw lub wolności	481
11.3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.....	483
11.3.1. Geneza i zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	483
11.3.2. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	484
11.3.3. Skład, organizacja i status członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	485
11.3.4. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	487
11.3.5. Kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	487
A. Kompetencje prawotwórcze	488
B. Kompetencje koncesyjne	488
C. Kompetencje kontrolne	488
11.3.6. Odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej członków.....	490
11.4. Narodowy Bank Polski.....	490
11.4.1. Pozycja ustrojowa i zadania Narodowego Banku Polskiego.....	490
11.4.2. Organizacja i zasady funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego.....	492

Rozdział 12

Stany nadzwyczajne.....	495
12.1. Istota instytucji.....	495
12.2. Konstytucyjne zasady dotyczące stanów nadzwyczajnych.....	499
12.3. Stan wojenny.....	503

12.4. Stan wyjątkowy	507
12.5. Stan klęski żywiołowej	509
12.6. Ingerencje w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych.....	511
Skorowidz	515
O Autorach	529

Rozdział 1

PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

(Piotr Tuleja)

Przedmiot prawa konstytucyjnego wyznaczony jest w dużej mierze sposobem definiowania konstytucji oraz jej cechami. Co najmniej od połowy XVIII w. nowożytne konstytucje formułują podstawowe zasady ustroju, zasady sprawowania władzy publicznej oraz określają źródła tej władzy. Akty konstytucyjne wyrażają też podstawowe prawa człowieka. Prawo, którego przedmiotem były powyższe zasady, określano najczęściej mianem prawa politycznego. Posługujący się tym terminem nawiązywali do poglądów Jeana-Jacques'a Rousseau, który swemu dziełu *Umowa społeczna* nadał podtytuł *Zasady prawa politycznego*. **Prawo polityczne** koncentrowało się na procesach politycznych oraz rządzących nimi zasadach, które były w części nieskodyfikowane, w części miały charakter postulatów lub zasad programowych. Stanowiły zalecenia kierunkowe dla naczelných organów państwa. Konstytucje z czasem zaczęły kodyfikować te zasady i nadawać im charakter wiążących norm prawnych. Przedmiotem prawa politycznego były kompetencje naczelných organów państwa wyznaczające ramy rządzenia państwem. Przepisy prawa, które nie miały politycznego charakteru w powyższym rozumieniu, nawet gdy odnosiły się do naczelných organów państwa, były z reguły zaliczane do prawa administracyjnego. Jak pisał Wacław Komarnicki, zadaniem polskiego prawa politycznego jest refleksja nad istniejącym ustrojem politycznym. Przedstawienie prawnych instytucji państwa polskiego, zasad ich organizacji i funkcjonowania oraz granic ich działalności (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008 (reprint), s. 1).

Prawo polityczne było też określane mianem **prawa państwowego**. Jego przedmiotem było funkcjonowanie państwa, podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Określenie to, charakterystyczne m.in. dla niemieckiej nauki prawa, było powszechnie używane w okresie PRL (A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962).

Z czasem rozpowszechniło się określenie **prawo konstytucyjne**. Zmiana określenia wiązała się ze zmianą roli konstytucji w systemie prawa. Istotną częścią składową konstytucji stały się wiążące postanowienia wyrażające prawa człowieka. Konstytucja po-

winna nie tylko określać podstawy funkcjonowania naczelnych organów państwa, lecz także formułować rozbudowane podstawy aksjologiczne całego systemu prawa i wiążący katalog praw człowieka. Z rozwiniętymi katalogami praw człowieka zaczęły korespondować konstytucyjne instytucje gwarantujące ochronę tych praw. Rozszerzająca się materia konstytucyjna wyznacza przedmiot prawa konstytucyjnego. W jego zakresie mieszczą się obecnie: podstawowe zasady całego systemu prawa, w tym zasady ustroju, prawa człowieka i ich gwarancje, konstytucyjne źródła prawa, w tym zasady określające sposób zmiany konstytucji, zasady określające system naczelnych organów państwa w jego horyzontalnym i wertykalnym ujęciu, zasady funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych. Powyższe materie składają się również na przedmiot polskiego prawa konstytucyjnego. Specyfiką polskiej Konstytucji jest rozbudowana regulacja źródeł prawa.

- 4 Tak określony przedmiot stanowi refleksję wielu podręczników prawa konstytucyjnego, będących punktem odniesienia dla naszego podręcznika: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015; *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020; J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl–Rzeszów 2013; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023; R. Balicki i in., *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021; *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- 5 Rozszerzenie przedmiotu prawa konstytucyjnego wiąże się też z tzw. multikonstytucjonalizmem, określanym jako konstytucjonalizm wielopoziomowy. Powstanie złożonych ponadnarodowych systemów prawnych mających własne podstawy ustrojowe rozszerza przedmiot prawa konstytucyjnego i ma znaczenie dla rozumienia zasad stanowiących od dawna przedmiot konstytucyjnych regulacji: suwerenności, demokracji, podziału władzy czy ochrony praw człowieka. Przykładem takiego systemu, tworzącego wraz z prawem krajowym system wielopoziomowy, jest prawo Unii Europejskiej czy prawo Rady Europy.
- 6 Specyfika prawa konstytucyjnego polega na tym, że jego przedmiotem są zasady konstytucyjne determinujące treść całego systemu prawa krajowego oraz określające jego relacje z prawem ponadnarodowym i międzynarodowym. Prawo konstytucyjne wymaga refleksji wielopoziomowej prowadzonej na płaszczyźnie filozofii i teorii prawa, filozofii politycznej, dogmatyki prawa konstytucyjnego oraz poszczególnych gałęzi prawa. Od kilkudziesięciu lat mamy też do czynienia z konstytucjonalizacją poszczególnych gałęzi prawa. Proces ten widoczny jest przede wszystkim w odniesieniu do podstawowych gałęzi prawa: administracyjnego, cywilnego i karnego. Podstawowe zasady tych gałęzi prawa są wyrażone wprost w konstytucji, mają charakter wiążący i są podstawą regulacji

Rozdział 2

KONSTYTUCJA I POZOSTAŁE ŹRÓDŁA PRAWA

(Piotr Tuleja, Bogumił Naleziński)

Literatura

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013
- Böckenförde E.-W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civitas” 1997/1
- Chmielarz A., *Funkcja prawna na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020
- Garlicki L., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Materiały konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Grabowski R., Grabowska S. (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008
- Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000
- Jankiewicz A. (red.), *Lex est Rex in Polonia et in Lithuania... Tradycje prawnoustrojowe Rzeczypospolitej – doświadczenia i dziedzictwo*, Warszawa 2011
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997
- Płaszka K., *Hierarchia w systemie prawa*, Kraków 1988
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego Konstytucji RP*, Poznań 2006
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016
- Zajadło J., *Wykładnia wroga wobec konstytucji*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2018/1

2.1. Źródła prawa

2.1.1. Źródła prawa – pojęcie

- 10 Źródło prawa to jedno z bardziej wieloznacznych terminów, jakim posługuje się prawnik. Pojawia się ono we wszystkich gałęziach prawa obowiązującego, wyraźnie obecne jest też w nauce historii prawa. Stąd widoczne zróżnicowanie definicji, za pomocą których próbuje się wyjaśnić jego znaczenie.

Już w nauce prawa rzymskiego wskazywano np. na różnice między tzw. źródłami poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*) i źródłami powstawania prawa (*fontes iuris oriundi*), co z kolei otwierało drogę do dalszego różnicowania tej drugiej kategorii na źródła prawa w znaczeniu materialnym (czynniki wpływające na treść prawa) i znaczeniu formalnym (działania organów prawotwórczych i ich efekty).

Dla niniejszej analizy najistotniejsze znaczenie ma jednak okoliczność zastosowania tego pojęcia dla zatytułowania części przepisów Konstytucji umiejscowionych w rozdziale III tego aktu prawnego. Okoliczność ta świadczy o zamiarze objęcia wspólnym określeniem całej **kategorii aktów prawnych (aktów prawotwórczych), których wspólną cechą jest kreowanie norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.**

Bliższe wyjaśnienie pojęć generalności i abstrakcyjności jest wprawdzie przede wszystkim przedmiotem analiz prawoznawczych, ale szeroko do nich nawiązuje również prawo konstytucyjne, a zwłaszcza orzecznictwo TK. W najprostszym ujęciu przyjąć można, że norma generalna adresowana jest do określonej kategorii podmiotów, wskazanych przez pewną wspólną ich cechę (jest przeciwieństwem normy indywidualnej), z kolei norma abstrakcyjna wyznacza pewien wzór powtarzającego się zachowania (jest przeciwieństwem normy konkretnej). W postanowieniu TK z 29.03.2000 r., P 13/99, OTK 2000/2, poz. 68, sformułowano w związku z tym następujące wyjaśnienie: „cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (...) i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy, będą określone rodzajowo a nie indywidualnie, zaś abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy skonsumowaniu poprzez jednorazowe zastosowanie”.

Uwzględniając szczegółową treść przepisów rozdziału III, jak też unormowań „wpadkowych” zamieszczonych w innych częściach Konstytucji (np. art. 142 czy 234), stwierdzić trzeba, że pojęcie źródeł prawa odnosi ustrojodawca przede wszystkim do aktów prawa stanowionego oraz do aktów będących efektem zawarcia umowy (np. ratyfikowanych umów międzynarodowych). Zasadniczo za źródło prawa ustrojodawca nie uznaje natomiast pozostałych, także znanych prawnikowi, faktów prawotwórczych, w postaci prawa zwyczajowego czy też precedensów prawotwórczych kreowanych przez organy władzy sądowniczej. Tak ogólnie sformułowana teza wymaga jednak pewnego zrela-

tywizowania w kontekście szczegółowych przypadków unormowań, które na zasadzie pewnych wyjątków mogą prowadzić do wniosku o prawotwórczym i oddziaływającym na porządek prawny wpływie także obydwu tych form.

Tytułem przykładu warto tu wskazać choćby na tzw. zasadę dyskontynuacji prac parlamentu, uznawaną za obowiązującą mimo braku formalnego jej zapisania w aktach prawa stanowionego. W pkt 2.2.5 podkreślona została także rola orzecznictwa TSUE jako elementu składowego pochodnego prawa ponadnarodowego.

Twórcy Konstytucji przyjęli również – co do zasady – **pozytywistyczną koncepcję prawa**, co oznacza, że mocy prawa obowiązującego nie przypisują normom postępowania wywodzonym z prawa naturalnego. Nie wyklucza to oczywiście – jak to określił Kazimierz Działocha – „aksjologicznego zorientowania” prawa obowiązującego, głównie przez pryzmat zasady godności, o której mowa w art. 30 Konstytucji (zob. pkt 4.3.2).

Warto odnotować, że w niektórych przepisach Konstytucji ustrojodawca posługuje się nieco innymi określeniami, o zbliżonym jednakże znaczeniu. Taki walor mają bowiem chociażby określenia „akt normatywny” (np. art. 79 ust. 1 Konstytucji) czy też „przepisy prawa” (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Oczywiście ustalenie ich treści wymaga zawsze uwzględnienia całego kontekstu, w jakim zostały zastosowane, niemniej jednak można przyjąć, że odnoszą się one w znacznej mierze także do analizowanej tu problematyki źródeł prawa.

11

Wyjaśnienie znaczenia pojęcia źródła prawa często polega na podkreśleniu jego usytuowania na płaszczyźnie tworzenia prawa, przeciwstawianej płaszczyźnie stosowania prawa. Rolą źródeł prawa jest bowiem kreowanie podstawy prawnej do wydawania przez organy władzy publicznej jednostkowych (indywidualnych i konkretnych) aktów zastosowania norm wobec ich adresatów. Taką rolę wypełnia np. ustawa (jako źródło prawa) wobec decyzji administracyjnej lub wyroku sądowego (jako aktów stosowania prawa).

12

Źródła prawa obowiązującego w państwie tworzyć powinny pewien system, a więc zbiór uporządkowany według określonych wymogów (cech). Nauki prawoznawcze formułują liczne postulaty pod adresem systemu źródeł prawa, wśród których wiodącą rolę odgrywają: hierarchiczność, niesprzeczność i zupełność. Pierwszy z tych postulatów wskazuje potrzebę hierarchicznego (pionowego) uporządkowania źródeł prawa, według ich zróżnicowanej mocy prawnej. Drugi akcentuje konieczność usuwania z systemu takich unormowań, które wynikając z różnych źródeł prawa, pozostają ze sobą w sprzeczności. Trzeci z kolei podkreśla potrzebę zapewnienia „kompletności” regulacji wynikających ze źródeł prawa, a w szczególności uniknięcia powstawania w systemie tzw. luk i niespójności.

13

Podstawową – choć bynajmniej nie jedyną – gwarancją niesprzeczności systemu źródeł prawa jest instytucja sądownictwa konstytucyjnego, stojącego na straży nienaruszania mocy prawnej aktów prawnych usytuowanych w ustalonych przez prawodawcę miejscach (szczeblach) hierarchii źródeł przez akty wobec nich niższe. Także Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzone jest zadanie sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego RP (art. 35 u.o.t.p.TK).

- 14 Cechą charakterystyczną systemu źródeł prawa w państwach współczesnych stała się także ich tzw. multicytryczność. Pod tym terminem kryje się specyficzna właściwość polegająca na stwierdzeniu zróżnicowanego pochodzenia aktów prawnych uznawanych za elementy tego systemu, zwłaszcza z perspektywy krajowych organów władzy. Źródła prawa należące do systemu nie pochodzą wyłącznie od „krajowych” podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Elementem systemu mogą być również akty prawne należące formalnie do prawa międzynarodowego (przede wszystkim umowy międzynarodowe) bądź też będące efektem prawotwórczej działalności instytucji wchodzących w skład struktury organizacji międzynarodowej, do której przynależy dane państwo (prawo ponadnarodowe). Stawia to na porządku dziennym problem uporządkowania wzajemnych relacji między tymi aktami, tworzącymi swoiste podsystemy ogólnego systemu źródeł prawa danego państwa.

O szczegółowych problemach związanych z ustaleniem relacji prawa krajowego (a zwłaszcza Konstytucji) do prawa między- i ponadnarodowego (prawa UE) mowa w pkt 2.2.5 podręcznika.

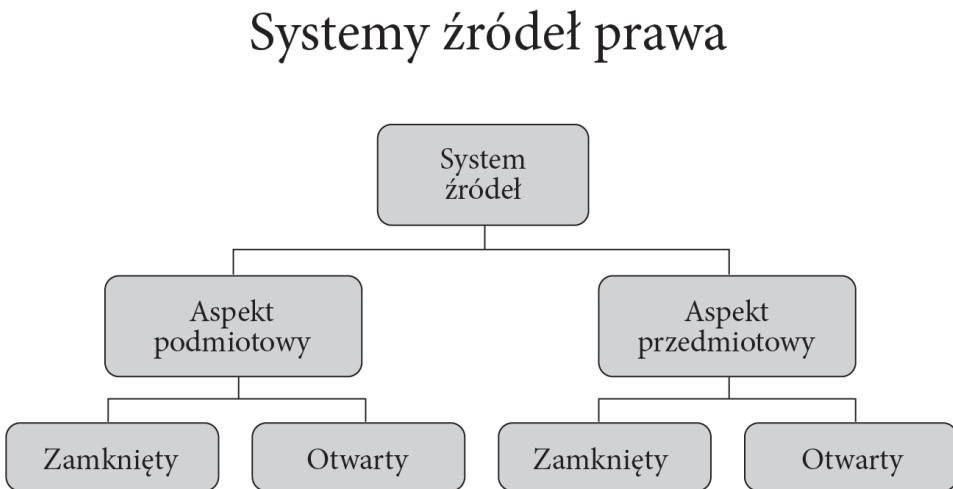
- 15 System źródeł prawa można poddać bliższej analizie z punktu widzenia dwóch kryteriów. **Kryterium podmiotowe** porządkuje system z uwagi na katalog podmiotów (organów) wyposażonych w kompetencje prawotwórcze do stanowienia określonych rodzajów źródeł prawa. Z kolei **kryterium przedmiotowe** bierze pod uwagę formę (rodzaj aktu), w jakiej wyraża się nowe normy prawne, jak też ich zawartość treściową (zakres zastosowania i zakres normowania). Biorąc pod uwagę obydwa punkty widzenia, można przeprowadzić **podział systemów źródeł prawa na otwarte i zamknięte**. Te pierwsze polegają na pozostawieniu daleko idącej swobody organom władzy publicznej i innym podmiotom w zakresie tego, kto i jakie źródła prawa ustanawia. Otwarty system źródeł prawa ma więc charakter bardzo dynamiczny, jest mało przewidywalny, choć zarazem „wygodny” do dostosowania względem zmieniających się potrzeb społecznych.

W powszechnej ocenie otwarty charakter miał system źródeł prawa obowiązującego w Polsce przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. Stan ten oceniany był wysoce krytycznie. Zdaniem Mirosława Granata można było uznać go także za system „dziurawy”, rodzący wiele paradoksów i ułatwiający nadużycia wobec praw człowieka.

System zamknięty zdecydowanie bardziej realizuje założenie wysokiej pewności prawa, polegającej na jednoznacznym ustaleniu, kto, w jakich okolicznościach i jakie akty praw-

ne może ustanawiać. Czyni się tak przez enumeratywne wyliczenie zarówno podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, jak i zamknięte wskazanie rodzajów źródeł prawa, które w skład takiego systemu mogą wchodzić. Już w tym miejscu warto jednak zauważyć, że zamknięcie (lub odwrotnie – otwarcie) systemu źródeł prawa może dotyczyć odrębnie każdego z jego aspektów, podmiotowego lub/i przedmiotowego, co prowadzi do następujących możliwych odmian systemów źródeł prawa:

Schemat 1. Systemy źródeł prawa



Źródło: opracowanie własne.

2.1.2. Źródła prawa a podstawowe zasady ustroju

Prawidłowe ukształtowanie systemu źródeł prawa obowiązującego w państwie odgrywa niebagatelną rolę z perspektywy najważniejszych zasad ustrojowych. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na wpływ, jaki zagadnienie źródeł prawa wywiera na **realizację zasady państwa prawnego**. Po pierwsze, już z lapidarnego ujęcia tej zasady jako wymogu „rządów prawa, a nie ludzi” jasno wynika doniosłość jednoznacznego ustalenia, co jest owym prawem, za pomocą którego może odbywać się „rządzenie” w państwie. Po drugie, także w aspekcie – immanentnie związanego z tą zasadą – wymogu legalizmu (art. 7 Konstytucji) zagadnienie systemu źródeł prawa odgrywa rolę niebagatelną. Skoro bowiem wobec organów władzy publicznej formułowane jest żądanie działania

Podręcznik w syntetyczny i przystępny sposób przedstawia zagadnienia ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem ustaw i innych aktów normatywnych regulujących wolności i prawa jednostki oraz organizację i funkcjonowanie naczelnych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

Książka omawia m.in.:

- podstawowe wolności i prawa człowieka,
- system konstytucyjnych organów władzy publicznej,
- sposób funkcjonowania naczelnych organów państwa,
- genezę i współczesne znaczenie zasad ustroju, ich konkretyzację w Konstytucji i innych aktach normatywnych.

Atutem publikacji jest przedstawienie omawianych zagadnień z uwzględnieniem praktyki stosowania prawa oraz orzecznictwa sądów. Podręcznik obejmuje najnowsze zmiany prawne dotyczące m.in. prawa wyborczego, regulaminów parlamentarnych oraz władzy sądowniczej.

Opracowanie jest przeznaczone dla studentów prawa i aplikantów. Będzie pomocne także studentom kierunków nieprawniczych (m.in. politologii, administracji, socjologii, europeistyki), prawnikom praktykom związanym z wymiarem sprawiedliwości i poszczególnymi organami konstytucyjnymi Rzeczypospolitej Polskiej oraz osobom naukowo zajmującym się omawianą materią.

Piotr Tuleja – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; redaktor naczelny „Przeglądu Konstytucyjnego”; prezes zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. Autor publikacji dotyczących przede wszystkim problematyki zasad prawa, wykładni konstytucji, praw człowieka, sądownictwa konstytucyjnego oraz wymiaru sprawiedliwości.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383585673 W01P01

ISBN 978-83-8358-567-3



9 788383 585673

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMÓWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)