

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Pytania i odpowiedzi

Mirostaw Granat

WYDANIE **10**

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Pytania i odpowiedzi

Mirosław Granat

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

10

Stan prawny na 30 listopada 2020 r.

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Małgorzata Maśłowska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-432-9
10. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Od Autora	23
Rozdział I	
Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego	25
Co to jest prawo konstytucyjne?	25
1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa	25
1.1. Uwagi wprowadzające	25
1.2. Geneza i rozwój	29
1.3. Przedmiot	32
2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa	33
Rozdział II	
Ogólna charakterystyka konstytucji	35
Co to jest konstytucja?	35
1. Pojęcie konstytucji	35
2. Główne poglądy na konstytucję	39
3. Geneza konstytucji	44
4. Uchwalenie konstytucji	47
5. Materia konstytucji	50
Czym charakteryzuje się konstytucja jako akt prawny?	52
6. Konstytucja jako akt prawny	52
6.1. Nadrzędność konstytucji	52
6.2. Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji	60
6.3. Wykładnia konstytucji	65
6.4. Zmiana konstytucji	72

Rozdział III

Konstytucyjne zasady prawa	78
Jak rozumiemy konstytucyjne zasady prawa?	78
1. Pojęcie konstytucyjnych zasad prawa	78
1.1. Pojęcie zasad	78
1.2. Struktura zasad	84
1.3. Kolidzja zasad	87
1.4. Wartości konstytucyjne	90
Jakie są treść i znaczenie wybranych konstytucyjnych zasad prawa?	94
2. Wybrane konstytucyjne zasady prawa	94
2.1. Zasada republikańskiej formy państwa	94
2.2. Zasada dobra wspólnego	95
2.3. Zasada demokratycznego państwa prawnego	98
2.4. Zasada suwerenności narodu	101
2.5. Zasada przedstawicielstwa politycznego	121
2.6. Zasada podziału i równowagi władzy	126
2.7. Zasada pomocniczości	132
2.8. Zasada rządów parlamentarnych	135

Rozdział IV

Wolności i prawa człowieka i obywatela	139
Jakie są koncepcje i generacje wolności i praw człowieka i obywatela?	139
1. Koncepcje praw człowieka	139
2. Generacje praw człowieka	146
Jakie są ponadnarodowe systemy regulacji praw człowieka?	150
3. Systemy regulacji praw człowieka	150
3.1. System ONZ	150
3.2. System Rady Europy	152
3.3. Regulacja praw człowieka w Unii Europejskiej	153
Jakie są zasady ogólne wolności i praw człowieka i obywatela?	156
4. Zasady ogólne praw człowieka w Konstytucji RP	156
4.1. Zasada godności człowieka	157
4.2. Zasada wolności	163
4.3. Zasada równości wobec prawa	168

Jakie są możliwe ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw człowieka i obywatela?	174
5. Ograniczenia w korzystaniu z praw człowieka	174
5.1. Zasada proporcjonalności	175
5.2. Zakaz nadmiernej ingerencji	180
5.3. Ograniczenia praw człowieka w stanach nadzwyczajnych	181
Jak są uregulowane wolności i prawa człowieka i obywatela?	181
6. Podmioty wolności i praw	181
7. Wertykalne i horyzontalne działanie praw człowieka	183
8. Wolności i prawa osobiste	186
9. Wolności i prawa polityczne	188
10. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	189
Jakie są środki ochrony wolności i praw człowieka i obywatela?	191
11. Środki ochrony praw człowieka	191
11.1. Uwagi wprowadzające	191
11.2. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu władzy publicznej	193
11.3. Prawo do sądu	195
11.4. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	197
Jakie są obowiązki obywatelskie?	200
12. Obowiązki jednostki	200
 Rozdział V	
Źródła prawa	202
Jakie są konstytucyjne podstawy źródeł prawa?	202
1. Pojęcie źródeł prawa	202
1.1. Formalne rozumienie źródeł prawa	202
1.2. Materialne rozumienie źródeł prawa	209
1.3. Inne rozumienia źródeł prawa	213
Jakie wyróżniamy akty prawne powszechnie i wewnątrznie obowiązujące?	214
2. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	214
2.1. Porządek źródeł prawa	214

2.2. Konstytucja	218
2.3. Prawo Unii Europejskiej	225
2.4. Umowy międzynarodowe	229
2.5. Ustawa i rozporządzenie wykonawcze	236
2.6. Prawo miejscowe	247
3. Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego	249
3.1. pojęcie prawa wewnątrznie obowiązującego	249
3.2. Zarządzenia	251
3.3. Uchwały	252

Rozdział VI

Prawo wyborcze	255
Co rozumiemy przez prawo wyborcze?	255
1. Pojęcie prawa wyborczego	255
1.1. Uwagi wprowadzające	255
Jakie są zasady prawa wyborczego?	262
2. Zasady prawa wyborczego	262
2.1. Pojęcie zasad	262
2.2. Zasada powszechności prawa wyborczego	264
2.3. Zasada bezpośredniości prawa wyborczego	270
2.4. Zasada równości prawa wyborczego	279
2.5. Zasada proporcjonalności wyborów	282
2.6. Zasada wyborów większościowych	286
2.7. Zasada tajności głosowania	287
Jaka jest organizacja wyborów i jak one przebiegają?	289
3. Organizacja i przebieg wyborów	289
3.1. Zarządzanie wyborów	289
3.2. Zasady tworzenia okręgów wyborczych i obwodów głosowania	290
3.3. Organy wyborcze	292
3.4. Zgłaszanie kandydatów	300
3.5. Zasady prowadzenia kampanii wyborczej	304
3.6. Zasady głosowania	307
3.7. Zasady ustalania wyników głosowania i wyników wyborów	309
3.8. Stwierdzanie ważności wyborów	310
3.9. Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu	312

Jakie są zasady prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego?	315
4. Prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego	315
4.1. Organy stanowiące	315
4.2. Organy wykonawcze	321
 Rozdział VII	
Referenda i obywatelska inicjatywa ustawodawcza	326
Jakie są główne formy demokracji bezpośredniej?	326
1. Formy demokracji bezpośredniej	326
2. Rodzaje referendum	330
2.1. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	331
2.2. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej	335
2.3. Referendum w sprawie zatwierdzenia zmian Konstytucji	336
3. Referenda lokalne	340
Na czym polega obywatelska inicjatywa ustawodawcza?	345
4. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza	345
 Rozdział VIII	
Parlament	349
Jaka jest struktura parlamentu?	349
1. Struktura parlamentu	349
1.1. Zasada dwuizbowości parlamentu	349
1.2. Zgromadzenie Narodowe	355
2. Organy Sejmu i Senatu	358
2.1. Marszałek	358
2.2. Prezydium Sejmu	363
2.3. Konwent Seniorów	363
2.4. Komisje	364
2.5. Sekretarze	367
Jakie są zasady funkcjonowania Sejmu i Senatu?	368
3. Zasady funkcjonowania Sejmu i Senatu	368
3.1. Zasady funkcjonowania parlamentu	368

3.2. Zasada autonomii parlamentu	369
3.3. Kadencja parlamentu	372
3.4. Zasada permanencji prac parlamentu	376
3.5. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu	377
3.6. Uchwalanie ustaw większością głosów	379
Jaki jest status prawny posłów i senatorów?	380
4. Status prawny posła i senatora	380
4.1. Pojęcie mandatu przedstawicielskiego	380
4.2. Konstytucyjna regulacja mandatu posła	382
4.3. Prawa i obowiązki posła	386
4.4. Immunitety parlamentarne	391
4.5. Zasady tworzenia klubów i kół	399
Jakie są funkcje parlamentu?	401
5. Funkcje parlamentu	401
5.1. Pojęcie funkcji parlamentu	401
5.2. Funkcje Sejmu i Senatu po wejściu Polski do Unii Europejskiej	403
Na czym polega funkcja ustawodawcza?	408
5.3. Funkcja ustawodawcza Sejmu	408
Na czym polega funkcja kontrolna Sejmu?	433
5.4. Funkcja kontrolna Sejmu	433
Na czym polega funkcja kreacyjna?	449
5.5. Funkcja kreacyjna parlamentu	449

Rozdział IX

Władza wykonawcza. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	456
1. Pojęcie władzy wykonawczej	456
2. Kształtowanie się instytucji głowy państwa	459
Jakie są zasady wyboru i sprawowania urzędu Prezydenta RP?	465
3. Zasady wyboru Prezydenta RP	465
Jaka jest pozycja ustrojowa Prezydenta RP?	471
4. Pozycja Prezydenta RP	471
Jakie są kompetencje Prezydenta RP?	480
5. Kompetencje Prezydenta RP	480

Na czym polegają kontrasygnata i prerogatywy?	484
6. Kontrasygnata i prerogatywy	484
6.1. Kontrasygnata	484
6.2. Kontrasygnata w Konstytucji RP	486
6.3. Prerogatywy	490
6.4. Spory o prerogatywy	494
Jakie są formy odpowiedzialności Prezydenta RP?	499
7. Odpowiedzialność Prezydenta RP	499

Rozdział X

Władza wykonawcza. Rada Ministrów

i administracja rządowa	502
Jaki jest tryb powoływania Rady Ministrów?	502
1. Kształtowanie się Rady Ministrów	502
2. Pozycja Rada Ministrów	505
2.1. Ustąpienie Rady Ministrów	506
2.2. Powoływanie Rady Ministrów	507
Jakie są zasady ponoszenia odpowiedzialności	
Rady Ministrów?	512
3. Zasady ponoszenia odpowiedzialności Rady Ministrów ..	512
Jaki jest skład Rady Ministrów?	516
4. Skład Rady Ministrów	516
4.1. Podstawy konstytucyjne	516
4.2. Prezes Rady Ministrów	517
4.3. Ministrowie	518
4.4. Inni członkowie Rady Ministrów	521
Jakie są kompetencje Rady Ministrów?	522
5. Zadania Rady Ministrów	522
Jaki jest ustrój administracji rządowej?	524
6. Administracja rządowa	524
6.1. Kształt administracji rządowej	524
Jaki jest ustrój administracji rządowej?	526
6.2. Ustrój prokuratury	526

Rozdział XI

Samorząd terytorialny	528
Jaka jest konstrukcja prawna samorządu terytorialnego?	528
1. Podstawy konstytucyjne	528
2. Konstrukcja prawna jednostek samorządu terytorialnego	531
2.1. Gmina	531
2.2. Powiat	534
2.3. Województwo	534
3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	535
3.1. Określenie zadań	535
3.2. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	537
Jak jest sprawowana władza w samorządzie terytorialnym?	538
4. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego	538
5. Organy samorządu terytorialnego	540
5.1. Organy stanowiące	540
5.2. Organy wykonawcze	542
5.3. Mandat radnego	543

Rozdział XII

Władza sądownicza. Wymiar sprawiedliwości	547
Co to jest władza sądownicza i wymiar sprawiedliwości?	547
1. Pojęcie władzy sądowniczej	547
2. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości	553
Jakie są konstytucyjne zasady działania wymiaru sprawiedliwości?	554
3. Zasady ustroju i działania wymiaru sprawiedliwości	554
3.1. Jednolitość sądów	555
3.2. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów	555
4. Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego	566
5. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości	569
6. Dwuinstancyjność postępowania sądowego	570

7. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej	571
8. Prawo do obrony	572
Jaki jest ustrój sądów?	572
9. Ustrój sądów	572
9.1. Sąd Najwyższy	572
9.2. Sądy powszechne	577
9.3. Sądy szczególne	582
Jaka jest pozycja Krajowej Rady Sądownictwa?	584
10. Krajowa Rada Sądownictwa	584
10.1. Pozycja	584
10.2. Skład	587
10.3. Kompetencje	592

Rozdział XIII

Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny	595
Na czym polega kontrola konstytucyjności prawa?	595
1. Pojęcie kontroli konstytucyjności prawa	595
1.1. Przesłanki kontroli	595
1.2. Podziały kontroli	598
2. Kształtowanie się kontroli konstytucyjności prawa	602
3. Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce	608
Jaka jest pozycja Trybunału Konstytucyjnego?	615
4. Pozycja i skład TK	615
4.1. Pozycja TK	615
4.2. Skład TK	621
Jakie są kompetencje Trybunału Konstytucyjnego?	628
5. Funkcje TK	628
5.1. Uwagi wprowadzające	628
5.2. Rodzaje kontroli konstytucyjności prawa	629
5.3. Przedmiot kontroli	636
Jaka jest procedura działania Trybunału Konstytucyjnego?	646
5.4. Formy kontroli norm	646
5.5. Wykonywanie innych funkcji	657
Jak dzielą się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jakie są ich skutki?	664
6. Orzeczenia TK	664

6.1. Uwagi wprowadzające	664
6.2. Wyroki	666
7. Postanowienia	672
8. Skutki orzeczeń	672

Rozdział XIV

Władza sądownicza. Trybunał Stanu	680
Na czym polega odpowiedzialność konstytucyjna?	680
1. Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej	680
1.1. Powstanie odpowiedzialności konstytucyjnej	680
1.2. Impeachment	681
2. Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce	684
2.1. Kształtowanie się odpowiedzialności konstytucyjnej	684
Dlaczego odpowiedzialność konstytucyjna nie działa w praktyce?	688
2.2. Delikt konstytucyjny	689
2.3. Zakres odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu	694
2.4. Procedura ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej	697
Jakie są skład i organizacja Trybunału Stanu?	699
3. Trybunał Stanu	699
3.1. Skład i pozycja	699
Jaka jest procedura ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej?	702
3.2. Postępowanie przed Trybunałem Stanu	702
3.3. Niefunkcjonowanie normatywnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce	704

Rozdział XV

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	706
1. Najwyższa Izba Kontroli	706
1.1. Pojęcie kontroli państwowej	706
1.2. Kształtowanie się kontroli państwowej	707

Jaka jest pozycja ustrojowa NIK?	710
1.3. Pozycja Najwyższej Izby Kontroli i jej organizacja	710
1.4. Właściwość kontrolna i kryteria kontroli	713
1.5. Postępowanie kontrolne	715
Jaka jest pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka?	717
2. Rzecznik Praw Obywatelskich	717
2.1. Utworzenie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich i jego pozycja	717
2.2. Powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich	719
2.3. Zakres i formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich	722
3. Rzecznik Praw Dziecka	725
Jaka jest pozycja ustrojowa KRRiT?	726
4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	726
5. Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	728
5.1. Zadania i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	729
 Rozdział XVI	
Finanse publiczne	732
Jakie są konstytucyjne zasady finansów publicznych?	732
1. Konstytucyjne podstawy finansów publicznych	732
Jakie są odrębności uchwalenia i wykonania ustawy budżetowej?	736
2. Ustawa budżetowa	736
Jaka jest pozycja Narodowego Banku Polskiego?	737
3. Narodowy Bank Polski	737
 Rozdział XVII	
Stany nadzwyczajne	739
1. Pojęcie stanu nadzwyczajnego	739
Jakie są konstytucyjne zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych?	746
2. Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP	746
2.1. Podstawy konstytucyjne	746

Jakie są rodzaje stanów nadzwyczajnych?	749
2.2. Rodzaje stanów nadzwyczajnych	749
Jakie są ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych?	755
3. Ograniczenia praw człowieka	755
Wykaz literatury	757
Skorowidz	765

OD AUTORA

Celem dziesiątego wydania niniejszego podręcznika jest zaprezentowanie w przystępny sposób przepisów prawa konstytucyjnego, a zwłaszcza Konstytucji RP. Podręcznik ma służyć studiowaniu tego prawa. Przyświecający mi cel, od wielu już wydań tej książki, jest więc ten sam.

Przygotowanie nowego wydania *Prawa konstytucyjnego w pytaniach i odpowiedziach* jest dość trudne. Spór polityczny w Polsce sięgnął bowiem fundamentów konstytucjonalizmu liberalnego. W istocie zaś sięga rozumienia demokracji. Zdaniem wielu badaczy oddalamy się od założeń konstytucjonalizmu, który najogólniej określamy mianem europejskiego, i zmierzamy w stronę ustroju nazywanego współcześnie nieliberalnym konstytucjonalizmem. Jest to system demokratyczny, w którym ustawa zasadnicza przestaje być najwyższym arbitrem w sporach prawnych. Zmiana Konstytucji za pomocą ustaw przestaje robić w nim wrażenie. Zaznaczmy, że takie zmiany, jakie następują w Polsce, nie są wyjątkiem. Współczesny konstytucjonalizm zmienia się także i gdzie indziej, w Europie i na świecie. Niektóre państwa na drodze owych nieliberalnych przemian ustrojowych zaszły jeszcze dalej niż Polska.

Orientacja na nieliberalny konstytucjonalizm przejawia się nie tylko w podważaniu pozycji ustawy zasadniczej. Posiada także swój wymiar instytucjonalny. Obok bowiem kwestionowania zastanych rozwiązań i pojęć prawnych, osłabiane są kolejne „bezpieczniki” Konstytucji. Przykładem tego jest działanie kilku sądów w jednym sądzie lub funkcjonowanie sądownictwa powszechnego pod rygiorem obowią-

zywania tzw. ustawy represyjnej. Te podstawowe kwestie wyostrzył stan pandemii. Wybory na urząd Prezydenta RP zostały przesunięte na podstawie porozumienia polityków, w sposób najwyraźniej poza-konstytucyjny. Natomiast w niezwykle ważnej materii, jaką są prawa człowieka, prawodawca sięga po rozwiązania powszechnie oceniane jako wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnego.

Dopiero w świetle wspomnianych problemów uczymy się cenić Konstytucję. Widzimy, jakie znaczenie ma ten akt i jego przestrzeganie. Zarazem, jak krucha i łatwa do podważenia jest owa ustawa. Jak niewiele znaczy, jeśli nie możemy jej skutecznie bronić.

Jak wobec tego wyklądać prawo konstytucyjne, by nie sprowadzać go do studiowania historii i odległych doktryn? Otóż, chcąc rozumieć przemiany, jakie następują w konstytucjonalizmie, musimy zgłębiać podstawowe zasady i mechanizmy tego prawa. Co więcej, do ich poznania należy przywiązywać większą wagę niż dotychczas. Jestem pewien, że na tle tak pojętych podstaw okaże się, że Konstytucja RP z 1997 r. jest nadal najwyższym prawem.

Warszawa, 2020 rok

Mirosław Granat

Rozdział I

POJĘCIE I PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO



Co to jest prawo konstytucyjne?

1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa

1.1. Uwagi wprowadzające

Prawem konstytucyjnym nazywamy zespół norm prawnych, które regulują podstawy ustroju politycznego i gospodarczego państwa oraz prawa człowieka. Normy te są zawarte nie tylko w konstytucji, ale i w ustawach zwykłych, a nawet w innych aktach prawnych (np. w regulaminie parlamentu), pod warunkiem wszakże, iż dotyczą wskazanych wyżej materii. Jest to właściwe (szerokie) określenie prawa konstytucyjnego.

A. W przeszłości, na przełomie XIX i XX w., posługiwano się pojęciem prawa konstytucyjnego w wąskim znaczeniu – ograniczającym się tylko do samej konstytucji. Prawo konstytucyjne sprowadzało się więc do „prawa konstytucji”, wyróżnianego w związku ze szczególnym znaczeniem tego aktu prawnego. Na przykład, „prawo konstytucji” funkcjonowało we Francji w okresie IV Republiki (1946–1958). Jeśli ktoś mówił wówczas we Francji o prawie konstytucyjnym, to miał na myśli przepisy o systemie organów państwowych zawarte w konstytucji z października 1946 r. Rozróżnianie „prawa konsty-

tucji” i „prawa konstytucyjnego” nie było także obce nauce anglosaskiej. Jaka była przyczyna sporu o wąskie lub szerokie rozumienie prawa konstytucyjnego? Obecnie odpowiedź na to pytanie miałyby już tylko wymiar historyczny. Ale, jeśli dzisiaj opowiedzielibyśmy się za wąskim rozumieniem prawa konstytucyjnego, to oznaczałoby to, że podczas wykładu nie będziemy się zajmować np. ustawą o Sądzie Najwyższym, bo prawo konstytucyjne „nie obejmuje” tej tematyki. Przyjmujemy więc szerokie rozumienie prawa konstytucyjnego, dlatego że ustroj państwa i prawa człowieka są regulowane również przez inne przepisy niż konstytucja, np. zawarte w ustawach, uchwałach albo w prawie europejskim, i ich znaczenia nie można pominąć.

B. Nazwa „prawo konstytucyjne”, stosowana na oznaczenie zespołu norm prawnych dotyczących podstaw ustroju państwa i praw człowieka, jest przyjęta w większości państw europejskich (np. *constitutional law*, *droit constitutionnelle*, *diritto costituzionale*). Charakterystyczne jest to, że nawet w Rosji używa się obecnie określenia „prawo konstytucyjne” zamiast „prawo państwowe” (tradycyjne dotąd dla tamtejszej doktryny). Przy „prawie państwowym”, któremu odpowiada *Öffentliches Recht*, pozostaje jednak nauka niemiecka. Przedmiot tego prawa, stosownie do nazwy, jest ujęty w szeroki sposób.

C. W Polsce i w Europie na oznaczenie prawa konstytucyjnego używano jeszcze innych nazw, a mianowicie „prawo państwowe” i „prawo polityczne”. Pod tymi nazwami krył się w istocie spór, o którym wspominałem wyżej, tj. o zakres prawa konstytucyjnego oraz o charakter jego norm. Nazwę „prawo państwowe” stosowano w Polsce zarówno w okresie międzywojennym (1918–1939), jak i po II wojnie światowej. W Polsce międzywojennej kategorię „prawo państwowe” upowszechniał Z. Cybichowski. W okresie po II wojnie światowej terminem „prawo państwowe” posługiwali się m.in. K. Grzybowski, S. Rozmaryn i A. Burda. Autorzy ci przyjmowali, że prawo państwowe jest częścią prawa obowiązującego w państwie, która dotyczy podstaw ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Przedmiot prawa państwowego *sensu stricto* był w istocie podobny do przedmiotu prawa konstytucyjnego, jakim posługujemy się obecnie. W znaczeniu szerokim pojęcie „prawo państwowe” oznaczało całość norm prawnych

obowiązujących w danym państwie. Było więc tożsame z porządkiem prawnym. Pojęcie to było odpowiednie w zasadzie dla każdej gałęzi prawa, gdyż każda z nich była „państwowa”.

Nazwą historyczną na oznaczenie prawa konstytucyjnego jest także „prawo polityczne”. Nazwę tę wywodzono od podtytułu dzieła J.J. Rousseau *Umowa społeczna* (1762), który brzmiał: *Zasady prawa politycznego*. Używano jej w Europie w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. W Polsce W. Komarnicki uważał ten termin za właściwy do analizy ustroju politycznego państwa, dlatego że miał wyrażać specyficzne właściwości norm konstytucji (ich nasycenie polityką). Przedmiotem prawa konstytucyjnego było określenie ustroju państwa. W istocie termin ten był powiązany z rozumieniem „polityki” jako całości wiedzy o państwie. Z. Cybichowski odrzucał z kolei termin „prawo polityczne”, gdyż utrudniał on odróżnienie prawa od polityki. Prawo to przede wszystkim „zespół przepisów”, zaś termin „prawo polityczne” sprawiał wrażenie, jakoby prawo miało szczególny kontakt z polityką.

Terminy „prawo państwowe” i „prawo polityczne” na oznaczenie norm prawa konstytucyjnego z dzisiejszej perspektywy wydają się archaiczne. Przypominam je jednak dlatego, że, po pierwsze, ułatwiają wyjaśnienie, jak obecnie rozumiemy prawo konstytucyjne. Po drugie, polscy konstytucjonaliści, tak w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej, przeszli w istocie tę samą drogę w wytyczaniu granic prawa konstytucyjnego, tj. od jego wąskiego rozumienia (jako prawo konstytucji) do ujęcia prawa konstytucyjnego jako przepisów określających podstawy ustroju państwa i praw człowieka. Po trzecie, widzimy, że spór o wąskie lub szerokie ujęcie prawa konstytucyjnego zarówno dotyczył przedmiotu tego prawa, jak i odbijał się w sporach o jego nazwy.

D. Jak określić miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa? Nie jest to proste, gdyż charakter tego prawa się zmienia. Jeśli prawem konstytucyjnym są tylko przepisy dotyczące ustroju państwa, to w sposób dość naturalny wydaje się ono należeć do **prawa publicznego**. Znajduje się wówczas w prawie publicznym obok takich gałęzi jak prawo międzynarodowe, prawo administracyjne, prawo karne.

Jeśli prawo konstytucyjne obejmuje także relację między państwem a człowiekiem i obywatelem, a tak jest w istocie, to zyskuje ono również pewien wymiar prywatności, co oznacza, że nie mieści się ściśle w przegródce „prawo publiczne”. Problem z dokładnym „zlokalizowaniem” prawa konstytucyjnego pokazuje ewolucję tego, co było kiedyś i co jest dzisiaj tym prawem. Wprawdzie jego środek ciężkości nie przesunął się, czyli dotyczy podstaw ustroju państwa, ale wielką rolę odgrywają w nim przepisy o prawach człowieka. Dalszą kwestią byłoby umiejscowienie prawa konstytucyjnego „wewnątrz” prawa publicznego. Jest to trudne, gdyż w niektórych sprawach materie prawa konstytucyjnego nakładają się na zagadnienia np. prawa administracyjnego, finansowego lub międzynarodowego. Na przykład, jest tak w przypadku tematyki samorządu terytorialnego, finansów publicznych lub źródeł prawa narodów.

E. Z kolei w podziale prawa na **materiałne i formalne** – prawo konstytucyjne należy do pierwszej grupy. Podział ten w przypadku prawa konstytucyjnego staje się także dość względny, zwłaszcza rozwój praw człowieka i środków ich ochrony osłabia kategorię tego rozdziału. Większość norm prawa konstytucyjnego ma charakter materialny – określa merytoryczną treść stosunków prawnych, czyli uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa oraz ewentualne sankcje za ich przekroczenie. Niezależnie od tego faktu, w prawie konstytucyjnym coraz większą rolę odgrywają procedury. Normy formalne (procesowe) określają tryb postępowania przed organami państwa, związany głównie z dochodzeniem praw człowieka określonych w prawie materialnym. Ilustracją tego może być prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to prawo podmiotowe, materialne, służące każdemu, ale to określenie sposobu jego dochodzenia ma znaczenie dla jego realizacji, a następnie – dla gwarantowania innych praw podmiotowych służących człowiekowi.

Prawo konstytucyjne nigdy nie stanie się w pełni prawem proceduralnym. Nie możemy się bowiem obejść bez norm o charakterze materialnym. Na przykład, w przypadku rozpatrywania skargi konstytucyjnej z art. 79 ust. 1, wzorcem kontroli mogą być tylko przepisy o randze prawa konstytucyjnego. Zarazem, jeśli by nie było strony

proceduralnej w prawie konstytucyjnym, to konstytucja zmieniałaby się w koncert życzeń.

1.2. Geneza i rozwój

Do wybuchu rewolucji demokratycznych we Francji i w Ameryce (w XVIII w.) prawo konstytucyjne było kształtowane przeważnie przez zwyczaj. Można rzec, że był to „okres przedkonstytucyjny” w prawie konstytucyjnym. Dokumenty ustrojowe nadawane przez władców spisywano często, ale nie miały one zapewnionej mocy powszechnie obowiązującej. Zwykle były to uroczyste ustępstwa monarchy na rzecz poddanych, czynione w imieniu własnym i następców. Tego typu rozumienie konstytucji, jako prawa w dużej mierze opartego na zwyczaju i prawie zwyczajowym, w mniejszym stopniu na aktach pisanych, zachowała do dzisiaj Wielka Brytania.

A. Prawo konstytucyjne pojawiło się pod koniec XVIII w. we Francji i w Stanach Zjednoczonych. Wyodrębnianie tego prawa było związane z doktryną rewolucji francuskiej oraz z walką kolonii angielskich w Ameryce o niezależność, a ściślej – ze znaczeniem, jakie dla utrwalenia zwłaszcza praw człowieka i niepodległości Stanów Zjednoczonych miało przyjęcie spisanej konstytucji. W tym czasie tworzyły się podstawy fundamentalnych kategorii nowoczesnego ustroju politycznego. Twórcy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. utożsamiali prawo konstytucyjne z prawem dotyczącym zapewnienia ludziom równości i wolności. Nie inaczej było z amerykańską Kartą Prawa z 1791 r., zapewniającą ludziom wolność i utrwalającą niepodległość państwa. Już wówczas regulacja praw człowieka była więc integralną częścią konstytucji, a nie dodatkiem do niej.

B. Drugi okres w rozwoju prawa konstytucyjnego, który miał największe znaczenie w jego formowaniu, był związany z realizacją haseł rewolucji demokratycznych, a zwłaszcza z uchwaleniem konstytucji. Chodziło o to, że naród, który stawał się suwerenem, powinien mieć zabezpieczone prawa w konstytucji mającej formę spisanej ustawy. Przekonanie o konieczności przyjęcia sztywnej konstytucji wynikało m.in. z przeświadczenia, że prawo spisane ma wyższą rangę ani-

W podręczniku w przejrzysty sposób przedstawiono zagadnienia prawa konstytucyjnego w Polsce w formie pytań i odpowiedzi. Kluczowe kwestie tej gałęzi prawa uzupełniono o analizę zmian legislacyjnych, które miały miejsce po 2016 r. Wskazano m.in. na:

- zmiany w prawie wyborczym wprowadzone w latach 2019–2020, w Regulaminie Sejmu, w praktyce działania Sejmu oraz na regulacje odnoszące się do tzw. stanów nadzwyczajnych w prawie polskim;
- najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie statusu zawodowego sędziów;
- przepisy dotyczące odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe za organizację tzw. wyborów pocztowych.

Rozbudowano rozdział o źródłach prawa, zwłaszcza tzw. wewnątrznie obowiązujących. Poszerzono omówienie kwestii praw człowieka, w tym ich sądowej ochrony. Zwrócono uwagę na regulację stanów nadzwyczajnych w Polsce, a na tym tle – „stan epidemii”.

Materiał wzbogacono o liczne tabele, które porządkują wiedzę i ułatwiają jej przyswojenie, a także wykaz bibliograficzny oraz skorowidz.

Podręcznik jest przeznaczony dla studentów wydziałów prawa i administracji, wydziałów politologii, osób studiujących bezpieczeństwo narodowe.

Mirostaw Granat – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2007–2016; specjalizuje się w zakresie zasad Konstytucji RP, sądowej kontroli konstytucyjności prawa oraz prawa parlamentarnego; współpracuje z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi (ekspert Komisji Weneckiej Rady Europy, OBWE, współpracuje z Sądem Konstytucyjnym Ukrainy w zakresie implementacji skargi konstytucyjnej).



ISBN 978-83-8223-432-9



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)