

Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej

REDAKCJA

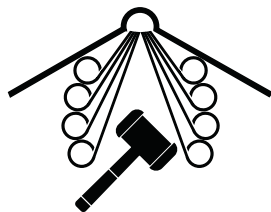
Monika Florczak-Wątor

Marcin Krzemiński



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

INTERDYSCYPLINARNY WYMIAR
TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

INTERDYSCYPLINARNY WYMIAR TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Pod redakcją
Moniki Florczak-Wątor i Marcina Krzemińskiego



Kraków 2022

Monika Florczak-Wątor,
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0002-4324-5652>
 m.florczak-wator@uj.edu.pl

Marcin Krzemiński
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0002-4959-8846>
 marcin.krzeminski@uj.edu.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja
prof. Mirosław Granat

Opracowanie redakcyjne
Dorota Ilnicka

Projekt okładki
Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-713-2 (druk)
ISBN 978-83-8138-714-9 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788381387149>

Publikacja dofinansowana ze środków Priorytetowego Obszaru Badawczego
Heritage w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza”

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

Spis treści

WSTĘP	7
WOKÓŁ POJMOWANIA TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ	
KRYSTYNA MOKRZYCKA, <i>Tożsamość konstytucyjna – monolit czy krajobraz inności?</i>	13
ADAM DEMCZUK, <i>Tożsamość człowieka jako punkt wyjścia dla rozumienia tożsamości konstytucyjnej. Wybrane koncepcje filozoficzne i psychologiczne</i>	31
AGATA NIŻNIK-MUCHA, <i>Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka</i>	53
USTROJOWY I DOGMATYCZNY WYMIAR TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ	
ALEKSANDRA DĘBOWSKA, <i>Tożsamość konstytucji w kontekście polskich doświadczeń ustrojowych i tradycji konstytucyjnych</i>	73
PIOTR TULEJA, <i>Zasada państwa prawa jako element polskiej tożsamości konstytucyjnej</i>	89
MICHAŁ ZIÓŁKOWSKI, <i>Tożsamość konstytucyjna jako wzorzec i kryterium kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwagi na marginesie wyroków K 32/09 i P 7/20)</i>	103
BARTOSZ KIELAN, <i>Czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera normy niezmienne? Rozważania na tle pojęcia tożsamości konstytucyjnej</i>	135
MIĘDZYNARODOWY WYMIAR TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ	
LENA HELIŃSKA, <i>Przydatność pojęcia tożsamości konstytucyjnej dla prawa międzynarodowego publicznego</i>	155

Spis treści

MONIKA FLORCZAK-WĄTOR, <i>Wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej a koncepcja wspólnej unijnej tożsamości konstytucyjnej</i>	167
PAULINA JABŁOŃSKA, <i>Margines oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Perspektywa ochrony tożsamości konstytucyjnej</i>	189
WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ	
KACPER NOWINA-KONOPKA, <i>Wpływ populistycznego konstytucjonalizmu na tożsamość konstytucyjną</i>	205
KAMIL A. ZYZIK, <i>Transnarodowe tożsamości konstytucyjne w globalnym świecie. W kierunku realistycznej i krytycznej perspektywy analizy</i>	221
FILIP OSZCZYK, KAROLINA MARDAUSZ, <i>Tożsamość konstytucyjna w perspektywie socjologicznej</i>	245
Noty o autorach.....	269
Indeks osobowy.....	273

Zasada państwa prawa jako element polskiej tożsamości konstytucyjnej

Abstract

The principle of the rule of law as an element of Polish constitutional identity

The aim of the article is to define the role of the rule of law in the Polish legal system and answer the question of whether it constitutes an element of constitutional identity. Until 1989, the rule of law had not been a subject of interest in Polish doctrine and jurisprudence. During the transformation, its content was shaped by the jurisprudence of the Constitutional Tribunal.

In the Constitution of 1997, the rule of law became an element of constitutional identity. The recent constitutional crisis in Poland has caused a crisis of constitutional identity. One of its negative effects is the transfer of Polish constitutional problems to the European Union level. The rejection of the rule of law after 2015 is not based on an alternative vision of the system.

Keywords: constitutional identity, rule of law, democracy, state of law, Constitutional Tribunal

1. Geneza państwa prawa a tożsamość konstytucyjna

Tożsamość konstytucyjna to określenie wieloznaczne i wielowymiarowe. Ma znaczenie dla samodefiniowania podmiotu konstytucyjnego w wymiarze jednostkowym, relatywnym oraz zbiorowym¹. Tożsamość konstytucyjna wykracza poza dogmatyczną

¹ A. Śledzińska-Simon, *Koncepcja tożsamości konstytucyjnej. Wymiar indywidualny, relatywny oraz zbiorowy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 107, s. 356.

charakterystykę konstytucji i analizowana jest w ujęciach socjologicznym, psychologicznym, politologicznym oraz teoretycznoprawnym. Ujęcie dogmatyczne wiąże się przede wszystkim z pojęciem konstytucji jako aktu prawnego określającego podstawowe zasady, na których oparty jest system prawa danego państwa. Praktyczne znaczenie tożsamości konstytucyjnej wzrosło wraz z wprowadzeniem art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, gdy tożsamość konstytucyjna zaczęła być zestawiana ze sformułowaną w tym przepisie tożsamością narodową². W praktyce ustrojowej występują dwie typowe sytuacje, w których orzecznictwo sądów konstytucyjnych sięga po pojęcie tożsamości konstytucyjnej. Pierwsza dotyczy ustalenia dopuszczalnych granic zmiany konstytucji, druga – określenia relacji między prawem krajowym a prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym³. Przykładem może być prowadzona w wielu systemach prawa dyskusja o klauzulach wieczystych wyznaczających granice tych zmian oraz granice przekazania kompetencji organów krajowych organom ponadnarodowym. W polskim prawoznawstwie tożsamość konstytucyjna była przede wszystkim synonimem istoty kompetencji lub istoty instytucji prawa konstytucyjnego⁴.

Zasada rządów prawa ma istotne znaczenie dla określenia tożsamości konstytucyjnej państwa. Stanowi ona podstawę aksjologiczną systemu prawa oraz wzorzec określający kształt wielu instytucji prawnych. Istotą tej zasady jest wymóg związania prawem wszystkich organów władzy publicznej. Formułuje ona też wymagania dotyczące treści prawa. Źródłem tych wymagań są podstawowe prawa człowieka. Na płaszczyźnie instytucjonalnej zasada rządów prawa wymaga podziału władzy, szczegółowych zasad dotyczących stanowienia i stosowania prawa oraz zasad gwarantujących ochronę praw człowieka. Wymóg związania prawem organów władzy publicznej nie zakłada żadnych wyjątków i jest warunkiem koniecznym demokracji konstytucyjnej. Państwo nie może realizować celów politycznych w sposób arbitralny, nieoparty na prawie⁵. Zakres i sposób związania prawem zależą m.in. od rozumienia nadrzędności konstytucji oraz mechanizmów jej sądowej ochrony. Wpływ zasady rządów prawa na podstawy ustroju i praktykę konstytucyjną kształtowany jest przez tradycję konstytucyjną danego państwa. Przykładem różnic w formułowaniu zasady rządów prawa mogą być konstytucje

² M. Ziółkowski, *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, A. Wróbel, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2021, s. 29.

³ A. von Bogdandy, Ch. Grabenwarter, P. Huber, *Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 7: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa. Vergleich und Perspektiven*, A. von Bogdandy [et al.] (hrsg.), Heidelberg 2021, s. 859.

⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 284 i nast.

⁵ M. Zmierzak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 1995, s. 18.

Francji i Niemiec. Źródła zróżnicowania tkwią w XIX-wiecznym rozwoju obu państw i kształtowanych wtedy relacji między zasadą państwa demokratycznego a zasadą państwa prawa⁶. Instytucjonalizacja rządów prawa wykazuje też różnice w prawie kontynentalnym i prawie anglosaskim⁷. Od kilkudziesięciu lat widoczna jest jednak tendencja do ujednolicania zasadniczych elementów konstytucyjnej zasady rządów prawa. Przyczynił się do tego przede wszystkim rozwój nowożytnego konstytucjonalizmu, w którym szczególną rolę odgrywają zasady demokracji, podziału władzy, ochrony praw człowieka oraz ich sądowa ochrona. W drugiej połowie XX w., wraz z rozwojem multikonstytucjonalizmu, upowszechnił się konsens co do kanonu podstawowych elementów zasady rządów prawa, jej wiążącego prawnie charakteru i wielopłaszczyznowego sposobu konkretyzacji. Konsens ten widoczny jest w szczególności wśród państw tworzących Unię Europejską i należących do Rady Europy. Zasada rządów prawa nie musi być wprost wyrażona w ustawie zasadniczej, a jej elementy mogą być rekonstruowane w oparciu o poszczególne przepisy konstytucji oraz założenia przyjmowane w danej kulturze prawnej. Konstytucjonalizacja rządów prawa doprowadziła do przekształcenia jej w wielu państwach w zasadę państwa prawa, która określa nie tylko konstytucyjne warunki związania prawem organów władzy publicznej, ale wyraża też podstawy ustrojowe państwa. Zasada ta stanowi podstawę inferowania wielu zasad konstytucyjnych, ma też wpływ na ustalanie normatywnej treści szeregu przepisów konstytucji i innych aktów normatywnych. Konstytucje, które wprost wyrażają zasadę rządów prawa lub państwa prawa, przypisują jej z reguły większy potencjał normatywny⁸.

2. Państwo prawa w polskiej kulturze prawnej

W polskiej kulturze prawnej idea rządów prawa występowała już w I Rzeczypospolitej. Znalazła ona też wyraz w Konstytucji 3 maja⁹. Jednak europejski proces przekształcania państwa policyjnego w formalne państwo prawa (związanie prawem władzy

⁶ P.C. Villalón, *Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd 1: *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, A. von Bogdandy, P.C. Villalón, P.M. Huber (hrsg.), Heidelberg 2007, s. 772.

⁷ D.N. MacCormick, *Rechtsstaat und die Rule of Law*, „Juristenzeitung” 1948, vol. 39, nr 2, s. 68.

⁸ A. von Bogdandy, *Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd 2: *Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, A. von Bogdandy, P.C. Villalón, P.M. Huber (hrsg.), Heidelberg 2008, s. 882.

⁹ W. Uruszczak, *Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 maja z 1791 r.*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 2: *Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze*, M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), Kraków 2014, s. 34.

wykonawczej, sądowy wymiar sprawiedliwości i wyłączność ustawy), a następnie w materialne państwo prawa (podział władzy, ochrona praw człowieka, nadrzędność konstytucji, jej wiążący charakter chroniony przez sądy) odbywał się w okresie, gdy Polska pozbawiona była własnej państwowości. Polska kultura prawa w ograniczonym zakresie mogła uczestniczyć w kształtowaniu się konstytucyjnych podstaw rządów prawa oraz ich instytucjonalizacji. Po odzyskaniu niepodległości podstawowe elementy rządów prawa zostały wyrażone w Konstytucji marcowej. Nie doszło jednak do zakorzenienia ich w praktyce ustrojowej¹⁰. W PRL zasadę rządów prawa uznawano za element reakcjonizmu państw burżuazyjnych¹¹. Niektóre jej elementy zostały recypowane po 1956 r. w oparciu o zasadę praworządności. Początkowo jedynie nieliczni przedstawiciele doktryny postulowali, by zasadę praworządności uznać za zasadę adresowaną wyłącznie do organów władzy publicznej i na jej podstawie określić sposób związania ich prawem¹². W państwie komunistycznym związanie władzy publicznej prawem miało specyficzne znaczenie, m.in. ze względu na brak gwarancji instytucjonalnych. Pewne zmiany w tym zakresie nastąpiły dopiero po wprowadzeniu sądownictwa administracyjnego.

W 1989 r. zasada rządów prawa stała się podstawą polskiej transformacji ustrojowej. Przebieg transformacji wskazuje na pewien paradoks. Polska kultura prawna w ograniczonym zakresie uczestniczyła w rozwoju koncepcji państwa prawa oraz recypowaniu jej elementów. W 1989 r. zasada rządów prawa w nowoczesnym ujęciu nie była znana polskiemu prawoznawstwu. Normatywna koncepcja państwa prawa nie funkcjonowała ani na płaszczyźnie teoretycznej, ani na praktycznej. Wielu prawników uważało, że podstawą znowelizowanej Konstytucji PRL powinna być zasada praworządności, a nie nieznana doktrynie zasada państwa prawa¹³. Decydujące dla konstytucjonalizacji tej ostatniej było uznanie, że zasada państwa prawa symbolizuje zerwanie związków aksjologicznych z komunistycznym prawem i stwarza podstawę dla przebudowy systemu prawa w sposób realizujący wymogi demokracji konstytucyjnej. Inicjatorzy nowelizacji art. 1 Konstytucji PRL, w myśl którego Rzeczpospolita miała być demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, nawiązywali przede wszystkim do niemieckiej koncepcji *Rechtsstaat*. Wyobrażenie o tym, na czym polega ta koncepcja i jak powinna być realizowana w polskim systemie prawa, było początkowo dosyć

¹⁰ M. Zubik, *O udatności stanowienia ustawy zasadniczej. Rozważania w stulecie Konstytucji marcowej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2, s. 100, por. też M.W. Wiszowaty, *Czy istnieją polskie tradycje państwa prawa? Prolegomena do badań*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3(61), s. 36 i nast.

¹¹ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 302.

¹² J. Ziemiński, *Zasada praworządności jako metoda realizacji funkcji państwa socjalistycznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, t. 30, nr 2, s. 285-303.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 16.

mgliste¹⁴. Mimo tych z pozoru niesprzyjających warunków po 1989 r. zasada państwa prawa stała się zasadą wiodącą Konstytucji PRL, utrzymanych w mocy przepisów tej Konstytucji od 1992 r. i wreszcie obowiązującej Konstytucji RP.

Decydujące znaczenie dla ukształtowania zasady państwa prawa miał okres prowizorium konstytucyjnego, trwający do wejścia w życie Konstytucji RP w dniu 17 października 1997 r. Transformacja ustrojowa wymagała wykreślenia zasad konstytucyjnych stanowiących podstawy państwa komunistycznego i zastąpienia ich nowymi. O ile likwidacja podstaw państwa komunistycznego była bezdyskusyjna, o tyle stworzenie nowych podstaw ustrojowych w warunkach transformacji tak oczywiste już nie było. Odwołanie się do niemieckiego *Rechtsstaat* pozwalało zredefiniować konstytucyjne podstawy prawa w warunkach tworzącego się dopiero ustroju demokratycznego. Zasada państwa prawa stała się podstawą konstytucyjnego, demokratycznego ustroju państwa. Początkowo nie została jednak skonkretyzowana w przepisach ustawy zasadniczej ani ustaw zwykłych. Przyczyniła się jednak do zmiany roli Konstytucji, która uzyskała rzeczywiście nadrzędną pozycję nad innymi aktami normatywnymi, wyznaczyła granice prawotwórczej działalności parlamentu i rządu. Na straży nieprzekraczania tych granic stanął Trybunał Konstytucyjny¹⁵.

Proces ustalania normatywnej treści zasady państwa prawa dokonywał się przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny sprawach konieczne było odwołanie się do wielu istotnych zasad konstytucyjnych, których Konstytucja PRL nie wyrażała. Trybunał przyjmował, że nie są to zasady-postulaty, lecz obowiązujące zasady prawa. Ich obowiązywanie uzasadniał, odwołując się do argumentacji inferencyjnej, wywodzonej z zasady państwa prawa. Uzasadnienia te opierały się na następujących założeniach: władza polityczna może realizować cele wyłącznie na podstawie i w granicach prawa; konstytucja jest nadrzędnym i wiążącym aktem prawnym, formułującym szereg wymogów adresowanych do organów stanowiących i stosujących prawo; elementem państwa prawa jest zasada podziału władzy oraz wynikające z niej zasady gwarantujące podział i równowagę władz, w tym zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Z zasady państwa prawa Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał również wolności i prawa człowieka niewyrażone w Konstytucji PRL, w tym prawo do ochrony życia i prawo do prywatności. Szczególną rolę w inferowaniu zasad prawa z art. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji PRL odegrała zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał wyprowadził z niej szereg zasad adresowanych do organów stanowiących prawo. W chwili wejścia w życie

¹⁴ P. Tuleja, *Artykuł 2*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 220.

¹⁵ I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 243.

Konstytucji RP w 1997 r. panował konsens co do znaczenia i treści konstytucyjnej zasady państwa prawa¹⁶.

Konstytucjonalizacji zasady państwa prawa towarzyszyły spory doktrynalne i polityczne. Podstawowy spór doktrynalny dotyczył sposobu inferowania z lakonicznego sformułowania „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym” wielu szczegółowych zasad praw niewyrażonych wprost w Konstytucji oraz przyznania TK kompetencji do dokonywania takich inferencji. W konsekwencji w wątpliwość podawano normatywny i wiążący charakter zasady państwa prawa oraz możliwości uczynienia z niej rozbudowanego wzorca kontroli konstytucyjności praw. Krytykowano sposób, w jaki Trybunał Konstytucyjny w oparciu o tę zasadę wyznaczał dopuszczalne granice działalności ustawodawcy¹⁷. Spór w tym zakresie nie osłabił jednak procesu konstytucjonalizacji zasady państwa prawa i jej oddziaływania na stanowienie i stosowanie prawa. Był on raczej wyrazem nieprzygotowania polskiej teorii prawa do rozwiązywania problemów związanych z interpretacją Konstytucji niż próbą zajęcia stanowiska w kwestii roli i znaczenia procesu konstytucjonalizacji państwa prawa. Podstawowy zarzut formułowany w tym sporze, o braku tekstowych konstytucyjnych podstaw dla trybunałskiej interpretacji państwa prawa, stracił na znaczeniu po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Spór prawny, a zarazem *stricte* polityczny dotyczył konieczności związania prawem, które tkwiło jeszcze swymi korzeniami w systemie komunistycznym. Przykładem może być polemika dotycząca warunków przeprowadzania lustracji z poszanowaniem gwarancyjnych zasad prawa represyjnego.

Sposób konstytucjonalizacji zasady państwa prawa w latach 1989-1997 wywarł istotny wpływ na prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Ukształtowana w okresie transformacji treść zasady została w całości recypowana do Konstytucji. Wielu jej elementów nie trzeba było już wywodzić z art. 2 Konstytucji, gdyż zostały one wprost wyrażone w jej przepisach. Przykładem niech będą wyrażone w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 42 ust. 2 i ust. 3 prawo do sądu oraz jego przedmiotowe gwarancje sformułowane w rozdziale VIII Konstytucji¹⁸. Przepisy Konstytucji

¹⁶ Co oczywiście nie wyklucza dalszego jej rozwijania oraz sporów toczonych w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Zob. L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2006, s. 139.

¹⁷ J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] idem, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 53.

¹⁸ Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach podkreślał, że treść zasady państwa prawa należy odczytywać z art. 2, przede wszystkim z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z wielu innych przepisów Konstytucji. Por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 197 i nast.

określają formalny aspekt państwa prawa (zasada wyłączności ustawy czy sądowa kontrola administracji publicznej), jego aspekt materialny (przede wszystkim wolności i prawa człowieka oraz wymogi dopuszczalnego ich ograniczania, na czele z zasadą proporcjonalności) i wreszcie ustrojowy wymiar państwa prawa na czele z zasadą podziału władzy. Zasada państwa prawa stała się jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych w dwóch zakresach. Po pierwsze jako zasada opisowa zawiera w sobie cały katalog innych zasad określających sposób działania organów władzy publicznej oraz relację między tymi organami a państwem. Po drugie zasada państwa prawa ma istotny wpływ na interpretację wielu przepisów Konstytucji. Przykładem takiego wpływu jest jej oddziaływanie na treść prawa do sądu oraz gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oddziaływanie zasady państwa prawa na praktykę ustrojową uwidoczniło się w większym stopniu na płaszczyźnie stanowienia prawa niż na płaszczyźnie jego stosowania. Wynikało to m.in. z przyjętego w Polsce systemu kontroli konstytucyjności prawa.

3. Państwo prawa jako element tożsamości konstytucyjnej

O istocie zasady państwa prawa w świetle polskiej Konstytucji przesądzają następujące elementy: związanie władz politycznych prawem, którym jest w pierwszej kolejności Konstytucja; przychylność prawa krajowego dla prawa międzynarodowego umożliwiającą zaadoptowanie polskiego prawa do wymogów multikonstytucjonalizmu i multicentryzmu, stwarzającą możliwość funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej i systemie Rady Europy; zamknięty system źródeł prawa; katalog praw człowieka; klauzule limitacyjne określające granice ingerencji w te prawa oraz ich sądowa ochrona. Istota zasady państwa prawa implikuje konstytucyjny podział władzy, ustanawia wymogi demokratycznej legitymizacji władz politycznych, stwarza podstawę dla legitymizowania niezależności władzy sądowniczej przez funkcję ochronną praw człowieka. Zasada państwa prawa wpływa więc w sposób istotny na kształt relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz określa relacje jednostka – władza publiczna. Bez poznania treści tej zasady oraz ustalenia jej wpływu na wskazane wyżej zasady konstytucyjne nie można zrozumieć konstytucyjnej aksjologii i dokonywać prawidłowej wykładni przepisów Konstytucji. Ta zależność przesądza w sposób definitywny o zasadzie państwa prawa jako elemencie polskiej tożsamości konstytucyjnej.

W Polsce normatywna koncepcja państwa prawa uzyskała sprecyzowaną treść. Jej praktyczna realizacja zależała i nadal zależy od stopnia zakotwiczenia elementów państwa prawa w polskiej kulturze prawnej. Trudności uwidoczniły się przede wszystkim w procesie tworzenia instytucji prawnych, których funkcjonowania nie łączono z zasadą państwa prawa. Instytucje, które przed 1989 r. chociażby pośrednio wykazywały taki

związek, lepiej sprawdzały się w praktyce. Przykładem takiego pośredniego związku są zasady tworzenia prawa. Ich zakotwiczenie w kontynentalnym prawoznawstwie¹⁹ stanowiło dobrą podstawę do likwidacji prawa powielaczowego i konsekwentnej realizacji założeń zasady wyłączności ustawy. Wyłączność ustawy była znana i realizowana na różne sposoby w polskim prawoznawstwie od czasów II Rzeczypospolitej. Sprzyjała jej charakterystyczna dla polskiego prawa preponderancja Sejmu nad innymi organami państwa. Podstawowe elementy zasady wyłączności ustawy zostały ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jeszcze przed 1989 r. Określenie w Konstytucji relacji między ustawą a rozporządzeniem nie nastroczało większych trudności teoretycznych i praktycznych. Powstałe pod rządami Konstytucji kontrowersje dotyczące zamkniętego systemu źródeł prawa miały raczej charakter techniczny, a nie fundamentalny. Ich usuwanie nie wymagało ingerencji w podstawy państwa prawa²⁰.

Przykładem trudności mających swe źródło w braku dostatecznego powiązania instytucji prawnych z zasadą państwa prawa były spory o konstytucyjne podstawy władzy sądowniczej. W 1989 r. panował powszechny konsens polityczny i prawny dotyczący odbudowania niezależności sądów. Trybunał Konstytucyjny z zasady państwa prawa wyprowadził treść prawa do sądu i jego podstawowe gwarancje²¹. W sposób rozbudowany standard ten został sformułowany w art. 45, art. 77 ust. 2 oraz w rozdziale VIII Konstytucji. Jednak brak ukształtowanej praktyki konstytucyjnej przed 1989 r. utrudniał odpowiednią realizację zasady niezależności sądów. Początkowo istotnym punktem odniesienia dla konkretyzacji standardów konstytucyjnych były poglądy i praktyka ustrojowa z okresu II Rzeczypospolitej. Siłą rzeczy nie uwzględniała ona jednak zmian zachodzących w sądownictwie po drugiej wojnie światowej, spowodowanych koniecznością ochrony praw człowieka²². Zmiany te wymagały ustrojowego wzmocnienia niezależności sądów, większego uniezależnienia od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Problemy w kształtowaniu relacji władzy sądowniczej z pozostałymi władzami uwidoczniły się m.in. w kwestii powoływania sędziów przez prezydenta, konieczności wprowadzenia ustawowych kryteriów powoływania sędziów, nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądami, jego roli w nadzorze nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury. Problemy te znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego, widoczne były też w orzecznictwie

¹⁹ W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959, s. 7 i nast.

²⁰ M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 13 i nast.

²¹ E. Morawska, *op. cit.*, s. 271.

²² A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej – pozycja ustrojowa i problem wzajemnych relacji*, Kraków 2020 [rozprawa doktorska], s. 271 i nast.

sądów powszechnych. Wyraźny był brak uznania sądu za organ władzy publicznej autonomiczny względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. W wielu obszarach prawa sądowego dominował urzędniczy model funkcjonowania sądów, niesprzyjający ochronie praw człowieka²³.

Problemy w kształtowaniu konstytucyjnych podstaw państwa prawa widoczne były też na tle nowych instytucji ustrojowych. Brak refleksji nad sądownictwem konstytucyjnym przed 1989 r. miał negatywne następstwa dla określenia pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Zauważyć to można było m.in. w ograniczeniach debaty konstytucyjnej, która koncentrowała się na ustaleniu, czy Trybunałowi Konstytucyjnemu należy przyznać sądowy charakter. Zabrakło w niej szerszej refleksji nad współczesnymi funkcjami sądownictwa konstytucyjnego związanymi z ochroną praw człowieka i możliwością przekształcenia Trybunału Konstytucyjnego z negatywnego ustawodawcy w strażnika Konstytucji²⁴. Konsekwencje braku takiej refleksji uwidoczniły się m.in. w dyskusjach nad charakterem i skutkami wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz w sporach między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym²⁵. Trudności dotyczyły również skargi konstytucyjnej i jej wkomponowania w przyjęty model państwa prawa. Wąski zakres przedmiotowy skargi nie koresponduje z zasadą bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji oraz pożądanym stopniem ochrony praw konstytucyjnych. Konstytucyjne zróżnicowanie środków ochrony praw konstytucyjnych w zależności od tego, czy ich naruszenia następują na płaszczyźnie stanowienia, czy stosowania prawa, nie gwarantuje kompleksowej ochrony praw. W wielu przypadkach taka całościowa ochrona była gwarantowana dopiero na poziomie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁶. Realizacja zasady państwa prawa do 2015 r. napotykała na różnego rodzaju bariery i ograniczenia. Trafnie były one identyfikowane przez przedstawicieli doktryny, którzy mieli w tym zakresie również bogate doświadczenia praktyczne. Wskazywali oni typowe i zarazem charakterystyczne przykłady takich trudności²⁷. Problemy te nie uzasadniały jednak w żaden sposób rezygnacji z przyjętej normatywnej koncepcji państwa prawa.

²³ P. Tuleja, *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2019, nr 2(36), s. 81 i nast.

²⁴ Idem, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje polityczne, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. M. Grzybowskiego*, J. Czajowski [et al.] (red.), Kraków 2007, s. 397 i nast.

²⁵ M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 363.

²⁶ J. Skorupka, *Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa*, „Palestra” 2021, nr 1-2, s. 7 i nast.

²⁷ Całościowe omówienie tej problematyki w szczególności w: E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, rozmawiał K. Sobczak, Warszawa 2012; A. Zoll, *Państwo prawa jeszcze w budowie*, rozmawiał K. Sobczak, Warszawa 2013.

4. Czy państwo prawa jest konieczne dla zachowania tożsamości konstytucyjnej?

Państwo prawa stało się częścią polskiej tożsamości konstytucyjnej w jej wymiarze normatywnym. Tożsamość ta została ukształtowana przez doktrynę prawa, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Istotne dla tożsamości konstytucyjnej elementy państwa prawa były też uznawane w debacie publicznej oraz respektowane przez klasę polityczną. Państwo prawa w ograniczonym zakresie stało się jednak źródłem tworzenia powszechnie akceptowanego patriotyzmu konstytucyjnego, który pozwalałby uczynić tożsamość konstytucyjną podstawą demokratycznego obywatelstwa spajającego wspólnotę polityczną²⁸. Uwidocznili się to w 2015 r. z początkiem kryzysu konstytucyjnego. Na płaszczyźnie politycznej, a następnie prawnej zakwestionowane zostały podstawowe elementy państwa prawa. Przebieg kryzysu oraz jego dotychczasowe skutki są dobrze znane²⁹. W praktyce ustrojowej doszło do naruszenia norm konstytucyjnych tworzących istotę państwa prawa. Po pierwsze doszło do zakwestionowania zasady konstytucjonalizmu, a w szczególności nadrzędności i wiążącego charakteru Konstytucji. Parlament zaczął uchylać ustawy, naruszając jednoznaczne konstytucyjne zakazy (np. ustawy łamiące zasadę niezależności sądów³⁰). Analizując tego rodzaju działalność legislacyjną można odnieść wrażenie, że Konstytucja utraciła swój wiążący charakter i stała się znowu aktem wyłącznie programowym. Po drugie okres pandemii oraz kryzys humanitarny na granicy z Białorusią wskazują, że organy państwa przestały respektować również zasadę wyłączności ustawy. Wbrew art. 2, przepisom rozdziału II i III Konstytucji podstawowym aktem prawnym określającym sytuację osób stały się rozporządzenia wykonawcze do ustaw³¹. Po trzecie osłabienie oraz wyłączenie sądowych gwarancji ochrony Konstytucji spowodowało przeniesienie sporów ustrojowych z płaszczyzny krajowej na płaszczyznę międzynarodową³². Wskazane naruszenia świadczą o podważeniu tożsamości konstytucyjnej w jej normatywnym ujęciu. Może to oznaczać trwałe odejście praktyki konstytucyjnej od podstawowych

²⁸ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, przeł. B. Markiewicz, Warszawa 1993, s. 17.

²⁹ W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, przeł. A.W. Wójcik, Łódź 2020, s. 414 i nast.

³⁰ K. Grajewski, *Przedterminowe skrócenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 619.

³¹ P. Tuleja, *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, [on-line:] <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/> – 25 III 2022.

³² Szerzej na ten temat por. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021.

zasad ustroju, a w konsekwencji rozpad normatywnie definiowanej konstytucyjnej tożsamości. Jest to perspektywa prawdopodobna, biorąc pod uwagę stosunkowo krótki okres kształtowania się zasady państwa prawa w Polsce oraz słabego zakorzenienia niektórych jej elementów w społecznej świadomości.

Spór o zasadę państwa prawa ma znaczenie dla polskiej tożsamości konstytucyjnej w dwóch wymiarach. Naruszenie podstawowych elementów zasady jest powszechnie oceniane jako naruszenie fundamentów systemu prawa. Nie jest możliwe prawidłowe realizowanie konstytucyjnych zadań organów państwa bez przestrzegania zasady państwa prawa. Od zachowania tożsamości konstytucyjnej zależy prawidłowe stanowienie i stosowanie prawa. Przestrzeganie zasady państwa prawa stanowi też konieczny warunek funkcjonowania państwa w multikonstytucyjnym systemie prawa Unii Europejskiej i systemie Rady Europy. Świadczy o tym dobitnie ponad 20 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzających naruszenie zasady niezależności sądów³³. W tych dwóch wymiarach nie jest możliwe uznanie rządów prawa jedynie za ideę polityczną, którą można odrzucić lub nadać jej swoistą treść, abstrahującą od ukształtowanej tożsamości konstytucyjnej. Polityczne dążenia do odrzucenia podstaw państwa prawa nie opierają się na żadnej alternatywnej wizji konstytucjonalizmu i tożsamości konstytucyjnej³⁴. Wzmacniają one natomiast krytykę sytuacji ustrojowej w Polsce i na Węgrzech oraz przekonanie o istotnym znaczeniu rządów prawa dla tożsamości państw członkowskich i samej Unii Europejskiej³⁵.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bogdandy A. von, *Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 2: *Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, A. von Bogdandy, P.C. Villalón, P.M. Huber (hrsg.), Heidelberg 2008, s. 807-843.
- Bogdandy A. von, Grabenwarter Ch., Huber P., *Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 7: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa. Vergleich und Perspektiven*, A. von Bogdandy [et al.] (hrsg.), Heidelberg 2021, s. 847-877.

³³ P. Wachowiec, E. Rutynowska, M. Tatała, *Rule of Law in Poland 2020: International and European Responses to the Crisis*, Warsaw 2020, s. 7, [on-line:] <https://for.org.pl/en/publications/for-reports/rule-of-law-in-poland-2020-international-and-european-responses-to-the-crisis> – 25 III 2022.

³⁴ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 394.

³⁵ A. von Bogdandy, Ch. Grabenwarter, P. Huber, *op. cit.*, s. 867.

- Dębowska A., *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej – pozycja ustrojowa i problem wzajemnych relacji*, Kraków 2020 [rozprawa doktorska].
- Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2006, s. 123-139.
- Grajewski K., *Przedterminowe skrócenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 609-620.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, przeł. B. Markiewicz, Warszawa 1993.
- Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12-19.
- Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, rozmawiał K. Sobczak, Warszawa 2012.
- MacCormick D.N., *Der Rechtsstaat und die Rule of Law*, „Juristenzeitung” 1984, vol. 39, nr 2, s. 65-70.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Nowacki J., *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 41-57.
- Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, przeł. A.W. Wójcik, Łódź 2020.
- Skorupka J., *Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa*, „Palestra” 2021, nr 1-2, s. 7-27.
- Śledzińska-Simon A., *Koncepcja tożsamości konstytucyjnej. Wymiar indywidualny, relatywny oraz zbiorowy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 107, s. 335-357, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.107.18>.
- Tuleja P., *Artykuł 2*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 217-251.
- Tuleja P., *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, [on-line:] <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/>.
- Tuleja P., *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2019, nr 2(36), s. 81-88.
- Tuleja P., *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje polityczne, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. M. Grzybowskiego, J. Czajowski [et al.]* (red.), Kraków 2007, s. 397-405.
- Uruszczak W., *Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 maja z 1791 r.*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu*

- Maciągowski, t. 2: *Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze*, M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), Kraków 2014, s. 9-34.
- Villalón P.C., *Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 1: *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, A. von Bogdandy, P.C. Villalón, P.M. Huber (hrsg.), Heidelberg 2007, s. 729-779.
- Wachowiec P., Rutynowska E., Tatała M., *Rule of Law in Poland 2020: International and European Responses to the Crisis*, Warsaw 2020, [on-line:] <https://for.org.pl/en/publications/for-reports/rule-of-law-in-poland-2020-international-and-european-responses-to-the-crisis>.
- Wiszwaty M.W., *Czy istnieją polskie tradycje państwa prawa? Prolegomena do badań*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3(61), s. 31-46, <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.03.02>.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.
- Zakrzewski W., *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959.
- Ziemiński J., *Zasada praworządności jako metoda realizacji funkcji państwa socjalistycznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, t. 30, nr 2, s. 285-303.
- Ziółkowski M., *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, A. Wróbel, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2021, s. 11-46.
- Zmierzak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 1995.
- Zoll A., *Państwo prawa jeszcze w budowie*, rozmawiał K. Sobczak, Warszawa 2013.
- Zubik M., *O udatności stanowienia ustawy zasadniczej. Rozważania w stulecie Konstytucji marcowej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2, s. 95-111.

Praca zbiorowa *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej* powstała jako efekt projektu badawczo-dydaktycznego o takim samym tytule, zrealizowanego ze środków Priorytetowego Obszaru Badawczego Heritage w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim. Celem tego projektu w jego warstwie naukowej było zainicjowanie interdyscyplinarnych badań nad problemem tożsamości konstytucyjnej, a w warstwie dydaktycznej – zaangażowanie w te badania, obok konstytucjonalistów, również studentów różnych kierunków (prawa, socjologii, psychologii i filozofii).

„Zwrócenie uwagi na interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej wydaje się jak najbardziej zasadne, ponieważ nie jest ona prostym, łatwym do zdefiniowania pojęciem, lecz właśnie «kategorią» lub «strukturą». Dlatego też spojrzenie na tożsamość konstytucyjną z perspektywy kilku dyscyplin (filozofii, psychologii, politologii, socjologii czy prawa) zasługuje na docenienie”.

z recenzji wydawniczej
prof. Mirosława Granata, UKSW



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-713-2



9 788381 387132