AKADEMIA HUMANITAS

WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH I HUMANISTYCZNYCH

ALEKSANDRA ANTONIAK-DROŻDŻ

Kontrola konstytucyjności prawa w kontekście bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy i prokuratora

Rozprawa doktorska w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplina: nauki prawne napisana pod kierownictwem naukowym dr hab. Macieja Borskiego

SOSNOWIEC 2026 r.

Oświadczenie

Dotyczy: postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora na Wydziale Nauk Społecznych i Humanistycznych Akademii Humanitas na podstawie rozprawy pt. „Kontrola konstytucyjności prawa w kontekście bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy i prokuratora".

Oświadczam, że przedkładaną pracę doktorską napisałam samodzielnie. Oznacza to, że praca nie zawiera danych i informacji, które uzyskałam w sposób niedozwolony, a także, że przy pisaniu pracy, poza niezbędnymi konsultacjami, nie korzystałam z pomocy innych osób, a w szczególności nie zleciłam opracowania rozprawy lub jej części innym osobom, ani nie odpisałam tej rozprawy lub jej części z innych źródeł. Ponadto cytaty z obcych prac zostały wyczerpująco oznaczone oraz wskazane w przypisach i bibliografii mojej pracy. Przedkładana praca nie narusza przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2509) również innych osób, a ponadto praca ta nie była także podstawą nadania tytułu naukowego ani lub zawodowego ani mnie ani innej osobie. Ponadto oświadczam, że treść pracy przedstawionej przeze mnie do obrony, zawarta na przekazywanym nośniku elektronicznym jest identyczna z jej wersją drukowaną.

.....

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW 6

WSTĘP 12

§ 1. Wprowadzenie 12

§ 2. Problem badawczy i uzasadnienie wyboru tematu pracy 14

§ 3. Cel pracy 20

§ 4. Tezy i hipotezy badawcze 21

§ 5. Metody badawcze 22

§ 6. Struktura rozprawy 24

Rozdział I Kontrola konstytucyjności prawa-zagadnienia wprowadzające 27

Uwagi wstępne 27

§ 1. Pojęcie konstytucyjności prawa na tle znaczenia norm konstytucyjnych i metod ich wykładni 31

1.1.1. Konstytucja i charakterystyka jej norm 31

1.1.2. Istota pojęcia konstytucyjności prawa 38

1.1.3. Wykładnia w procesie kontroli konstytucyjności 41

§ 2. Idea gwaranta konstytucyjności prawa na tle problemu legitymizacji 73

1.2.1. Legitymizacja sądowej kontroli konstytucyjności 73

1.2.2. Pozasądowe i pozaparlamentarne organy kontroli konstytucyjności 93

1.2.3. Parlament jako gwarant zgodności prawa z konstytucją 97

§ 3. Badanie konstytucyjności prawa przez sądy 108

1.3.1. Charakterystyka porównawcza podstawowych modeli sądowej kontroli konstytucyjności 108

1.3.2. Zdekoncentrowana kontrola konstytucyjności na podstawie amerykańskiego systemu *judical reviev* 113

1.3.3. Kontynentalny model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności na przykładzie państw Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej 122

Podsumowanie 147

Rozdział II Scentralizowany model kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym 150

Uwagi wstępne 150

§ 1. Kontrola konstytucyjności w polskiej praktyce ustrojowej w ujęciu historycznym (1918 r. - 1997 r.) 153

2.1.1. Spory polityczne i doktrynalne wokół kontroli konstytucyjności w okresie Polski międzywojennej 153
2.1.2. Konstytucjonalizacja skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 176
2.1.3. Znaczenie ustawy z 15 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym dla urzeczywistnienia skoncentrowanej kontroli konstytucyjności w latach 1985-1989 198
§ 2. Kształtowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce w latach 1989-1997 .. 229
2.2.1 Problemy funkcjonowania skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w okresie transformacji ustrojowej 229
2.2.2. Pozycja ustrojowa i warunki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. 254
Podsumowanie 266
Rozdział III Wpływ zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP na kształtowanie i funkcjonowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce 268
Uwagi wstępne 268
§ 1. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w okresie międzywojennym i PRL 274
3.1.1. Charakter norm konstytucyjnych i problem ich stosowania w okresie międzywojennym 274
3.1.2. Pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji w doktrynie socjalistycznego konstytucjonalizmu 279
§2. Dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności w latach 1997-2015 w kontekście wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP 302
3.2.1. Konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP 302
3.2.2. Wykładnia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i jej oddziaływanie na proces badania zgodności konstytucyjnej prawa przez sądy 310
§ 3. Wpływ kryzysu konstytucyjnego w latach 2015-2025 na działalność Trybunału Konstytucyjnego i upowszechnienie rozproszonej kontroli konstytucyjności 350
3.3.1. Geneza i rozwój kryzysu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności stanowionego prawa 350
3.3.2. Wpływ rozwoju idei rozproszonej kontroli konstytucyjności na model badania zgodności prawa z Konstytucją RP 375

Podsumowanie 392

Rozdział IV Udział prokuratora w procesie kontroli konstytucyjności prawa-stan de lege lata i postulaty de lege ferenda 395

Uwagi wstępne 395

§ 1. Pozycja ustrojowa prokuratury na tle ewolucji idei kontroli konstytucyjności prawa 400

4.1.1. Model prokuratury w okresie międzywojennym i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w świetle dyskusji o badaniu zgodności prawa z Konstytucją 400

4.1.2. Dekonstytucjonalizacja prokuratury i poszukiwanie jej optymalnego modelu ustrojowego w latach 1989-2015 na tle uwag o kontroli konstytucyjności prawa 424

§ 2. Realizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora 440

4.2.1. Niezależność prokuratury i prokuratorów w ustawie Prawo o prokuraturze na tle rozważań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym 440

4.2.2. Dopuszczalność bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora 465

4.3.3. Wyzwania ustrojowe w przedmiocie realizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora-uwagi de lege ferenda 485

Podsumowanie 492

ZAKOŃCZENIE 494

Bibliografia 506

Abstract 573

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

Konstytucja marcowa	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 44, poz. 267; zwana dalej Konstytucja marcowa.
Konstytucja kwietniowa	Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227.
UK47.	Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów, Dz. U. nr 18, poz. 71.
Konstytucja PRL	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. nr 33 poz. 232 z późn. zm.
ZmKU76	Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 5, poz. 29.
ZmKU82	Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji, Dz. U. nr 11, poz. 83.
ZmKU89	Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.
Mała Konstytucja	Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426.
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, Dz. U. 78, poz. 483.
TKU85	Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

TKU97	Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 102, poz.643 z poźn. zm.
TKU15	Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2016, poz. 293.
ZmTKU15	Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1928.
ZmTKU2015	Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U., poz. 2217.
TKU16	Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1157.
OiTPTKU2016	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2019 r., poz. 2393.
SSTKU16	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U.2019 r., poz. 2393.
PrzekKomRP	Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwa, Dz. U. nr 34, poz. 178.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30., poz. 168 z późn. zm.
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296.
k.p.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.

k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2025 r., poz. 383.
ZmKKU17	Ustawa z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017 r., poz. 768.
k.p.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.
SNU84	Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. nr 45, poz. 241 z późn. zm.
NSAU80	Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy-kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 4, poz. 8., z późn. zm.
ProkRPU	Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r., o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 38, poz. 346.
Prok.PRLU67	Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 13, poz. 55.
ProkPRLU85	Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 31, poz. 138.
ZmProkU09.	Ustawa z dnia 9 października 2009 r., o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., nr 178, poz. 1375.
PrProkU	Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
RMinU	Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. 2025 r., poz. 780.
PrBankU	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1998 r. Prawo bankowe, Dz. U. 2024 r., nr 140, poz. 1646 z późn. zm.

ALKU	Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. nr 35, poz. 230 z późn. zm.
GNiWNU	Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm.
EKPCziPW	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.
F.U.Konst.Rep.A.	Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r.
Konst.Rep.Buł.	Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r.
Konst.Rep.Cz.	Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.
Konst.Rep.Est.	Konstytucji Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r.
Konst.Rep.Fra.	Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.
Konst.Hol.	Konstytucja Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r.
Konst.Rep.Lit.	Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.
Konst.Rep.Ł.	Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r.
Ust.Zas.RFN	Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.

Konst.Rum.	Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.
Konst.Rep.Sł.	Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.
Konst.Rep.Słow.	Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.
Konst.USA	Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r.
Ust.Zas.W.	Ustawy Zasadnicza Węgier z dnia z dnia 25 kwietnia 2011 r.
Ust.FTK.	Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z 12 marca 1951 r.
Ustawa wprowadzająca	Ustawa wprowadzająca w większym stopniu prawa i wolności gwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; regulująca status osób piastujących pewne urzędy sędziowskie, które stają się sędziami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i służąca związanym z tym celom z dnia 9 listopada 1998 r

2. Organy i instytucje

ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

3. Publikatory i czasopisma

Dz.Pr.P.P.	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz.U.M.S.	Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości

Dz.U.M.ZiO.S.	Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej
M.P.	Monitor Polski
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

4. Inne skróty

art.	artykuł
cz.	część
nr	numer
niepubl.	niepublikowany
publ.	publikowany
r.	rok
red.	redakcja
s.	strona
t.	tom
tłum.	tłumaczenie
tj.	to jest
ust.	ustęp
z.	zeszyt
zob. też	zobacz
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami

WSTĘP

§ 1. Wprowadzenie

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP [1] to zagadnienie, które z uwagi na wieloaspektowe spektrum problemów badawczych stanowi niewyczerpane źródło inspiracji naukowych. Niezależnie od poglądów doktryny na ten temat, problem bezpośredniego stosowania konstytucyjnych norm siłą rzeczy przenoszony jest na grunt praktyki. W ten sposób celowość tworzenia norm prawnych, w tym również tych konstytucyjnych, postrzegać należy nie tylko w obszarze ich stanowienia oraz prawidłowej wykładni, ale przede wszystkim możliwości, sposobu i zakresu ich stosowania w praktyce. Wymaga to spojrzenia na Konstytucję RP nie tylko jak na źródło norm niosących określony ładunek aksjologiczny dla całego systemu prawa, ale również, jak słusznie wskazała M. Korycka-Zirk, musi zakładać ,,konstytucjonalizm w procesie aplikacji prawa", a więc ,,przyjęcie założenia o supremacji Konstytucji, co pozwala efektywnie stosować i implementować Konstytucję oraz zapewnić jedność porządkowi prawnemu."[2]

Skoro zatem podstawowa idea konstytucjonalizmu nakazuje implementowanie norm konstytucyjnych w treści norm prawnych niższego rzędu, kluczowym zagadnieniem pozostaje prawidłowa ich wykładnia, jako proces oparty na różnych metodach interpretacyjnych. Bez wątpienia proces ten może i często prowadzi do różniących się między sobą wniosków i interpretacji, na co wpływ mają również czynniki polityczne, społeczne, ekonomiczne, socjologiczne itd. Powyższe będzie także rzutowało na ocenę zgodności z ustawą zasadniczą stanowionych norm niższego rzędu.

Tymczasem problem dbałości o to, aby tworzona norma prawna [3] była zgodna

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.: zwana dalej Konstytucja RP.

[2] M. Korycka-Zirk, Filozoficznoprawny wymiar kontroli konstytucyjności, Toruń 2017, s. 16.

[3] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa,* Warszawa 1966 r., s. 121-122: „Normą prawną nazywa się na ogół wypowiedź, która bezpośrednio wyraża ustanowione przez państwo (tj. przez jego organy) wskazanie określonego rodzajowo postępowania dla generalnie określonych adresatów. (…) Z językowego punktu widzenia norma prawna to wypowiedź, która jest rezultatem rekonstrukcji w postaci rozwiniętej wypowiedzi powinnościowej tego, co głoszą przepisy prawne wyrażające określone dyrektywy postępowania ze strony państwa, tak jak zdanie w sensie logicznym jest rezultatem rekonstrukcji opisów skrótowo zazwyczaj wysławianych w zdaniach oznajmujących mowy potocznej. Przepisy wysławiają normy prawne, to znaczy poszczególny przepis czy zespół przepisów różnorodnego nieraz kształtu nadaje się w danym języku do wyrażenia tych samych wskazań, które w rozwiniętej postaci *expressis verbis* wyraża norma norma czy pewien zespół norm prawnych. Najczęściej jest tak, że pewien zespół przepisów można przełożyć na pewien zespół norm postępowania. Oczywiście można przyjąć i takie stanowisko, nader rozpowszechnione, według którego normą nazywa się nie wypowiedź wskazującą komuś określony sposób postępowania, lecz znaczenie, treść takiej wypowiedzi.", zob. też s. 120: „Przepisem prawnym nazywa się na ogół albo poszczególne zdania w sensie gramatycznym (od kropki do kropki), albo najmniejszą jednostkę systematyzacyjną tekstu, czasem nawet wielozdaniową, którą może być artykuł, paragraf, ustęp czy punkt. Wydaje się, że należałoby wybrać pierwszy sposób rozumienia tego terminu."

z Konstytucją nie zawsze zostaje rozwiązany w samym procesie legislacyjnym, a więc na etapie jej tworzenia i stanowienia. Dlatego tak ważnym elementem współczesnego konstytucjonalizmu jest skuteczny mechanizm kontroli konstytucyjności o charakterze gwarancyjnym. Problem ten opiera się nie tylko na wskazaniu najbardziej właściwych metod interpretacji norm konstytucyjnych oraz określeniu czynników wpływających na ich wykładnię, ale również na prawidłowym i najbardziej efektywnym wyznaczeniu kręgu podmiotów uprawnionych do dokonywania kontroli konstytucyjności, rozumianej jako badanie zgodności stanowionego prawa z Konstytucją. Niezależnie od przyjętego przez współczesne państwa modelu kontroli konstytucyjności, zasadność i celowość takiej kontroli jest niepodważalna. Bez względu na to jaki podmiot stoi na straży konstytucyjności norm prawnych poszczególne systemy prawne państw demokratycznych konstruują w ten sposób gwarancje rzeczywistej implementacji norm konstytucyjnych w aktach prawnych niższego rzędu.

Polski system kontroli konstytucyjności opiera się na art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji[4], a także jej art. 178 ust 1[5] i art. 188-197[6] oraz ustawach, które od 1985 roku regulowały status i procedurę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[7].

Bez wątpienia jednak kryzys konstytucyjny, który od 2015 roku dotknął przede wszystkim pod względem organizacyjnym, kompetencyjnym i ustrojowym Trybunał Konstytucyjny, doprowadził do zmian w spojrzeniu na rolę, jaką Trybunał odgrywa w wykonywaniu efektywnej kontroli konstytucyjności stanowionego prawa. Punkt ciężkości w tym obszarze w sposób dostrzegalny przesunął się bowiem z wiodącego modelu scentralizowanego, który zbudowany jest wokół Trybunału Konstytucyjnego, na rzecz rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, ale również sądy powszechne i administracyjne.

Ewolucja dotychczasowego stanowiska doktryny i orzecznictwa w tym zakresie, do niedawna jeszcze tak sceptycznego wobec rozszerzania kręgu podmiotów uprawnionych do dokonywania kontroli konstytucyjności, pozwoliła na postawienie wielu pytań istotnych z punktu widzenia nie tylko doktryny, ale przede wszystkim praktyki stosowania prawa. Ta dostrzegalna zmiana poglądów w zakresie omawianej materii, a także samej praktyki siłą

[4] art. 8 ust.1 i ust. 2 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[5] art. 178 ust.1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[6] art. 188-197 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[7] Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.; zwana dalej TKU85, ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 102, poz.643 z poźn. zm.; zwana dalej TKU97, ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2016 r., poz. 293; zwana dalej TKU15, ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2019, poz. 2393; zwana dalej OiTPTKU, oraz ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. 2018 r., poz.1422 z późn. zm.; zwana dalej SSTKU

rzeczy motywuje do określenia czynników, które wpłynęły na zmianę w wyznaczaniu kręgu podmiotów uprawnionych do dokonywania kontroli konstytucyjności. Poprzez ich zidentyfikowanie można bowiem ocenić, czy i jaki wpływ mają one na wykładnię art. 8 ust 2 Konstytucji RP.

Omawiany problem wymagał zbadania i pozostawał niezwykle istotny również z innego powodu. Otóż podstawą liberalnego konstytucjonalizmu [8] jest przede wszystkim ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki. To na tej podstawie zbudowana jest aksjologia konstytucji państw demokratycznych, w tym również Konstytucji RP. To jaki krąg podmiotów będzie mógł w swojej działalności bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą, a co za tym idzie również rozproszoną kontrolę konstytucyjności (jako jedną z form jej bezpośredniego stosowania) jest istotne z punktu widzenia skutecznej i szerokiej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki oraz mniejszości.

§ 2. Problem badawczy i uzasadnienie wyboru tematu pracy

Kryzys ustrojowy i kompetencyjny „pierwszego strażnika Konstytucji RP", jakim był Trybunał Konstytucyjny stanowi naukowe tło do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego można odnaleźć alternatywne dla modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności rozwiązanie, pozwalające na skuteczną ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, a także chroniące system prawny przed stanowieniem norm niezgodnych z Konstytucją?

Wskazany wyżej problem wywołał także określone skutki w praktyce stosowania prawa. Biorąc to pod uwagę pojawiła się konieczność poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy obok sądów, na podstawie art. 8 ust 2 Konstytucji RP prawo do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, zwłaszcza w obszarze kontroli konstytucyjności mają także inne podmioty stosujące prawo? Szczególną uwagę zwraca tu pozycja i kompetencje prokuratora. Otóż biorąc pod uwagę pozycję ustrojową prokuratury oraz zakres ustawowych zadań i kompetencji samych prokuratorów, umożliwiający szeroką ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności jednostki zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi. Nakładając na to element kryzysu ustrojowego, organizacyjnego i kompetencyjnego Trybunału Konstytucyjnego oraz

[8] A. Bień-Kacała, *Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 2015 r.,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom III, red. M. Granat, Warszawa 2020 r. s. 51: „Konstytucjonalizm liberalny należy bowiem postrzegać jako koncepcję polityczną odnoszącą się do podstawowej struktury społeczeństwa oraz instytucji dystrybuujących podstawowe prawa i obowiązki według reguł społecznej kooperacji, dialogu i konsensusu. Podstawami koncepcji są pluralizm, tolerancja, równość jednostek oraz instytucjonalne zabezpieczenie ich praw i wolności."

kontrowersyjne normy prawne stanowione przez władzę ustawodawczą w latach 2015-2023 r., które budzą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP, pojawiła się konieczność znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy i jakie możliwości ma prokurator w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP? Innymi słowy niezwykle istotne z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki okazało się wskazanie, jakimi możliwościami dysponuje prokurator w zakresie kompetencji wyprowadzonych z wykładni art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Praktyczny wymiar tych ustaleń wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla pełnej realizacji przez prokuratorów zasady niezależności oraz ustawowo określonego zadania polegającego na staniu na straży praworządności, bez jednoczesnego narażenia się na zarzut przekroczenia uprawnień i działania wbrew konstytucyjnemu porządkowi. Odpowiadając na te pytania, w polu widzenia należało mieć spektrum zagadnień związanych z ewolucją podejścia do sądowej kontroli konstytucyjności. Przykład zmian w podejściu do kwestii sądowej kontroli siłą rzeczy wymuszał pytanie o możliwości innych podmiotów w tej materii, w tym prokuratora.

Z wyżej opisanych względów temat pracy wymagał podjęcia jako ten, który do tej pory nie był przedmiotem doktrynalnych rozważań i badań, a jednocześnie jest postrzegany jako istotny z punktu widzenia praktyki oraz zapewnienia przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności jednostki oraz mniejszości. Rozstrzygnięcie problemów poruszonych i analizowanych w niniejszej pracy może przyczynić się do nowego spojrzenia na rolę prokuratora nie tylko w procesie karnym, czy w postępowaniu cywilnym i administracyjnym, ale również w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Do tej pory marginalnie traktowano bowiem kwestię roli prokuratora w procesie badania zgodności z Konstytucją RP norm stanowionego prawa, a przecież jest to niezwykle istotny zakres jego kompetencji. Rozważania na ten temat zawarte w pracy pozwoliły na zdekodowanie określenia prokuratora jako „strażnika praworządności".

Praktyczne znaczenie próby rozstrzygnięcia wyżej przedstawionych problemów może też dać asumpt do szerszej i bardziej pogłębionej dyskusji zarówno wśród teoretyków prawa, jak i praktyków, co pozwoli na zwrócenie uwagi na samą istotę problemu jakim są możliwości i perspektywy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora. Rozważania te i wnioski z nich płynące mogą mieć znaczenie w praktyce poprzez możliwość ich wykorzystania w zakresie skuteczniejszej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki oraz efektywnego udziału prokuratora jako strażnika praworządności w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

Podjęta w pracy problematyka wymagała ponadto analizy również z powodów

naukowo-teoretycznych, bowiem ze względu na brak publikacji i głosu doktryny na temat wykładni art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w kontekście realizacji ustawowych zadań i kompetencji prokuratora rozważania na ten temat mogą dać początek ciekawej i szerszej dyskusji naukowej, której dzisiaj w omawianym zakresie zdecydowanie brakuje, ponieważ ogranicza się ona wyłącznie do perspektywy działalności sądów.

Przedmiotem rozprawy jest problematyka kontroli konstytucyjności prawa na tle rozważań dotyczących kryzysu ustrojowego, kompetencyjnego i organizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015-2025 tak w zakresie działalności sądów, jak i realizacji ustawowych zadań przez prokuratora, z uwzględnieniem rozważań natury historycznej. Wprowadzeniem do tak zakreślonego tematu jest analiza samego pojęcia konstytucyjności prawa, a także przedstawienie rozwoju współczesnej myśli prawniczej w przedmiocie określenia znaczenia norm konstytucyjnych dla porządku demokratycznego państwa prawa oraz metod ich wykładni. Poprzez ukazanie koncepcji gwaranta stojącego na straży zgodności z Konstytucją stanowionego prawa i powszechnie przyjętych modeli kontroli konstytucyjności w Europie i Stanach Zjednoczonych przedstawiony i zdefiniowany został model przyjęty w Polsce ze wskazaniem jego historycznej ewolucji i cech szczególnych.

W pracy ukazano, że model kontroli konstytucyjności od samego początku obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku nie był jednolity, i choć zdecydowanie skoncentrowany wokół Trybunału Konstytucyjnego, to jednak o charakterze mieszanym, uwzględniającym także rolę sądów w procesie badania zgodności prawa z Konstytucją RP. Dopiero jednak w obliczu kryzysu praworządności, w tym w szczególności kryzysu ustrojowego, kompetencyjnego i organizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego trwającego od 2015 roku nastąpiło zwrócenie uwagi, tak doktryny jak i praktyki orzeczniczej w kierunku modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Przedmiotem pogłębionej analizy jest zatem zagadnienie wpływu wyżej wskazanych czynników na wykładnię przepisów Konstytucji RP, które regulują kwestię kontroli konstytucyjności i próba odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ miał i ma trwający od 2015 roku kryzys konstytucyjny w Trybunale na wykładnię art. 8 ust 2 Konstytucji RP.

Odpowiedź na te pytania jest o tyle istotna, że wpływa na konieczność ustalenia granic rozproszonej kontroli konstytucyjności. Z jednej bowiem strony kryzys organizacyjny, ustrojowy i kompetencyjny Trybunału Konstytucyjnego powoduje brak realnej kontroli konstytucyjności prawa, co w demokratycznym państwie nie może mieć miejsca, z drugiej natomiast stwarza warunki do przeprowadzenia wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP w kontekście budowania alternatywy dla niemocy Trybunału, ze skutkiem zmierzającym do

zwiększenia ochrony praw i wolności jednostki oraz mniejszości. Ostatecznie zaszła także konieczność odpowiedzi na pytanie, czy kryzys działalności Trybunału Konstytucyjnego jest czynnikiem uzasadniającym zmianę wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP, a jeśli tak, jak daleko idącą? Czy załamanie funkcjonowania modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności uzasadnia dowolność w tym zakresie, usprawiedliwioną koniecznością zapewnienia stabilności systemu gwarancji konstytucyjnych praw i wolności? Wreszcie czy renesans modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy w dobie kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjnego pozwala na pójście o krok dalej i przyznanie na podstawie konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP takiej możliwości prokuratorowi?

Odpowiadając na wyżej postawione pytania w polu widzenia należało mieć również całokształt konstytucyjnego porządku prawnego, który w sposób usystematyzowany i kompleksowy określał dotychczasowe ramy kontroli konstytucyjności, co skutecznie uniemożliwiało rozwój chaosu kompetencyjnego i naruszanie zasady domniemania konstytucyjności stanowionego prawa. Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że idea rozproszonej kontroli nie stoi w sprzeczności z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw, a ewolucja podejścia do kręgu podmiotów uprawnionych do jej dokonywania na poziomie sądów pokazuje, że kryzys konstytucyjny znacząco wpłynął na wykładnię samego art. 8 ust 2 Konstytucji RP. Powyższe rozważania przeprowadzono poprzez analizę pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego związanych z badaniem konstytucyjności. Dokonano oceny przyjętych w tej materii rozwiązań pod kątem rzeczywistego wypełniania przez Trybunał Konstytucyjny roli gwaranta przestrzegania Konstytucji RP z uwzględnieniem również czasu sprzed kryzysu konstytucyjnego. Przedmiot niniejszej pracy dotyczy również koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności realizowanej przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy powszechne i administracyjne. Szeroko przedstawiono ewolucję poglądów i stanowisk tak przedstawicieli doktryny, jak i praktyków poprzez omówienie istotnych w tej materii orzeczeń. Powołując się na ideę liberalnego konstytucjonalizmu w pracy ukazano jak istotne z punktu widzenia gwarancyjnego charakteru konstytucyjnych praw i wolności jednostki oraz mniejszości, są skuteczne mechanizmy rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa. Kryzys konstytucyjny stanowił w tym wypadku tło do ukazania jak urzeczywistnienie tej kontroli znalazło swój wyraz w działalności sądów.

Zmiana podejścia do rozproszonej kontroli konstytucyjności i bezprecedensowy kryzys konstytucyjny spowodowały, że sformułowane na podstawie analizy tych zjawisk wnioski pozwalały na zadanie pytania o to czy i jakimi kompetencjami dysponuje dzisiaj prokurator

w zakresie możliwości wyprowadzonych z wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji? Dlatego przedmiot rozprawy obejmował również rozważania dotyczące tej kwestii. Praktyczny wymiar takich ustaleń ma kluczowe znaczenie dla pełnej realizacji przez prokuratorów zasady niezależności oraz zadania polegającego na staniu na straży praworządności, bez jednoczesnego narażenia się na zarzut przekroczenia uprawnień i działania wbrew konstytucyjnemu porządkowi.

Wreszcie praca zawiera także pogłębioną analizę zakresu pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz jego form, co wydaje się mieć niebagatelne znaczenie dla ustalenia zakresu wykładni przepisów Konstytucji RP w kontekście nie tylko rozproszonej kontroli konstytucyjności, ale również innych form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej jak np. prokonstytucyjnej wykładni. Mając zatem na względzie fakt, iż jeszcze do niedawna kwestionowana była możliwość dokonywania oceny i kontroli konstytucyjności przez sądy, zakres przedmiotowy rozprawy objął także rozważania dotyczące form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora. W szczególności natomiast istotne znaczenie mają wnioski dotyczące tego, czy pozycja ustrojowa prokuratury oraz status prokuratora i zakres jego kompetencji dają mu możliwość dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjność norm prawnych stosowanych przez niego w praktyce i odmowy ich zastosowania w przypadku oceny braku ich zgodności z Konstytucją RP.

Art. 8 Konstytucji RP stanowi, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie określa, że przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że sama ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Chociaż jest rzeczą nie budzącą żadnych wątpliwości, że adresatem norm zawartych w ustawie zasadniczej jest każdy, w tym organy władzy publicznej[9], to jednak na tle treści omawianego przepisu art. 8 ust. 2 Konstytucji RP dyskusyjną pozostaje kwestia kręgu podmiotów, które bezpośrednio stosować Konstytucję RP oraz form tego stosowania.

Wątpliwości nie budzi obecnie możliwość bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez sądy, co znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w treści art. 8 ust 2 Konstytucji RP ale również art. 178 ust 1[10]. Tym niemniej wyprowadzana z art. 8 ust 2 Konstytucji RP koncepcja dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy podczas orzekania podlegała ewolucji, aby w okresie bezprecedensowego kryzysu konstytucyjnego trwającego od 2015 r. zyskać status jednego ze skuteczniejszych mechanizmów ochrony

[9] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP.* Stan doktryny prawa, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005 r.
[10] art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.

konstytucyjnych praw i wolności obywatela oraz mniejszości. Głównie za sprawą. rozproszonej kontroli konstytucyjności oraz prokonstytucyjnej wykładni ustaw sądy wydając indywidualne orzeczenia, doprowadziły do zmiany perspektywy spojrzenia na zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Perspektywa ta w obliczu takiej, a nie innej treści art. 8 ust 2 Konstytucji RP oraz w związku z mającym podłoże polityczne, społeczne i ustrojowe kryzysem praworządności pozwoliła na zadanie pytania o możliwości bezpośredniego stosowania przez inne niż sądy organy stosujące prawo i kształtujące w oparciu o wydawane przez siebie decyzje procesowe prawa oraz obowiązki jednostki, w tym w szczególności prokuratora. Problem ten wymagał zbadania w obliczu szczególnej pozycji ustrojowej prokuratury i przyznania prokuratorowi kompetencji dających mu całe spektrum możliwości ingerowania w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Poszukiwanie rozwiązania tego problemu, z którym do tej pory prokuratorzy nie musieli się mierzyć, wydaje się koniecznością samą w sobie z uwagi na jak już wspomniano bezprecedensowy kryzys działalności Trybunału Konstytucyjnego, ale również poważne obniżenie standardów procesu legislacyjnego, którego efektem było tworzenie w latach 2015-2023 prawa naruszającego konstytucyjne standardy.

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na jeszcze jeden powód, który zdeterminował konieczność zbadania problemu możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora i poszukiwania perspektyw oraz możliwości jego udziału w procesie kontroli konstytucyjności. Otóż skoro ewolucji uległo samo spojrzenie na dopuszczalność bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a co za tym idzie dokonywania kontroli konstytucyjności norm prawnych przez sądy, od stanowisk całkowicie to wykluczających po w pełni akceptujące, to przy uwzględnieniu wielu czynników i zjawisk, które na wyżej opisaną ewolucję miały wpływ, nierozwiązanym pozostawał problem wpływu tych samych czynników na kompetencyjne i ustrojowe oraz proceduralne możliwości prokuratora w tym zakresie. Jak już wskazano wcześniej problem ten nie był dotychczas podejmowany i brak jest na ten temat rozważań przedstawicieli doktryny. Można jedynie wyciągać wnioski z tych prac i publikacji, których autorzy kategorycznie przyznają możliwość bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej wyłącznie sądom, odmawiając takiej kompetencji innym podmiotom, a zatem i prokuratorowi.

§ 3. Cel pracy

Opisana wyżej problematyka ma swój zauważalny wymiar w pracy prokuratora i dlatego należało podjąć próbę spojrzenia na omawiany problem przez pryzmat ewolucji stanowiska dotyczącego bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy i rozpocząć dyskusję na temat tego czy, a jeśli tak to w jakim zakresie bezpośredniość stosowania ustawy zasadniczej odnieść można również do pracy prokuratora. Podkreślić należy również praktyczny wymiar rozwiązania tego problematycznego zagadnienia. Znalezienie odpowiedzi na wyżej stawiane pytania powinno dać podstawę do stworzenia gwarancji lepszej i skuteczniejszej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Mając na uwadze powyższe głównym celem pracy była ocena możliwości i perspektyw bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora, poprzez analizę poglądów dotyczącą jego form i zakresu, prezentowanych przez przedstawicieli doktryny i orzecznictwo, a także odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście słuszną jest stawiana w wielu publikacjach teza, że art. 8 ust 2 Konstytucji pozwala wyłącznie sądom na jej bezpośrednie stosowanie w formie rozproszonej kontroli[11].

Opisany wyżej cel zrealizowano również poprzez ustalenie i zbadanie czynników, które wpłynęły na renesans idei rozproszonej kontroli konstytucyjności w dobie kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się w 2015 roku. Istotnym było także zbadanie jak na przestrzeni kryzysu kompetencyjnego, organizacyjnego i ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego sądy uzasadniają sięganie po mechanizm rozproszonej kontroli konstytucyjności, czyniąc z niego skuteczne narzędzie do realizacji głównej prerogatywy sądów jaką jest wymiar sprawiedliwości w oparciu o skuteczną ochronę konstytucyjnych praw oraz wolności obywatela i człowieka.

Praca miała również na celu przeanalizowanie najistotniejszych orzeczeń, w których sądy stosując wymieniony mechanizm kontroli konstytucyjności wskazywały na swoje kompetencje w tym zakresie i szeroko uzasadniały przyczyny jego stosowania. Istotnym zamierzeniem była także analiza tego, jak na przestrzeni dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP przebiegała ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do zagadnienia bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

Reasumując, zasadniczym celem pracy jest odniesienie sformułowanych wniosków dotyczących sądów do kwestii interpretacji art. 8 ust 2 Konstytucji RP w kontekście

[11] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe a kompetencje sądów. (Granice bezpośredniego stosowania prawa),* Palestra 2017 r., nr 12, s. 38.

kompetencyjnych, ustrojowych i proceduralnych możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji przez prokuratora, a tym samym uzyskanie odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność i zakres dokonywania przez niego samodzielnej oceny konstytucyjności normy prawa oraz stosowania innych form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

§ 4. Tezy i hipotezy badawcze

W pracy skoncentrowano się na następujących dwóch tezach. Po pierwsze na tezie stanowiącej, że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP formułuje obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, w sposób, który nie wskazuje na ograniczenie kręgu podmiotów, do takiego który odnosi się wyłącznie do sądów i trybunałów, ale czyni to w sposób umożliwiający skierowanie tego obowiązku do innych podmiotów, w tym także prokuratora. Zatem, pomimo braku konstytucyjnego uregulowania statusu organu jakim jest prokuratura, art. 8 ust. 2 Konstytucji RP znajduje swoje zastosowanie jako konstytucyjna podstawa kreowania obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji RP także wobec prokuratora.

Druga teza zakładała, że sposób w jaki interpretowany jest sformułowany w art. 8 ust 2 Konstytucji RP obowiązek wynika nie tylko z samych reguł interpretacyjnych (wykładni), ale również z wielu czynników zewnętrznych (społecznych, politycznych, prawnych, socjologicznych), które na tę wykładnię wpływają, co dowodzi, że przy takim stopniu ogólności sformułowania normy konstytucyjnej, jak w przypadku art. 8 ust 2 Konstytucji RP pozostawia ona duży margines na dyskusję odnośnie do jej zakresu przedmiotowego jak i podmiotowego. Tym niemniej pomimo „żyjącego" za pośrednictwem wykładni tekstu Konstytucji interpretacja jej norm nie może przekraczać określonych granic, nawet uzasadnionych faktem wystąpienia bezprecedensowego kryzysu konstytucyjnego.

Wobec powyższego na potrzeby niniejszej pracy sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1) Wykładnię Konstytucji RP warunkuje szereg różnych czynników: prawnych, społecznych, politycznych, socjologicznych i ekonomicznych, zarówno stałych, jak i zmiennych, które na przestrzeni wielu lat jej obowiązywania ulegają ewolucji, przekształceniom i deformacjom, a także pojawienie się zupełnie nowych okoliczności, które łącznie mogą powodować zmianę stanowiska zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa odnośnie do interpretacji Konstytucji, co ostatecznie może wywoływać swoje konsekwencje w praktyce działalności podmiotów stosujących prawo.

2) Brak konstytucyjnego statusu prokuratury i jednoznacznie sformułowanej normy

konstytucyjnej wskazującej na związanie prokuratora wyłącznie postanowieniami ustaw oraz Konstytucji RP nie musi oznaczać wyłączenia możliwości bezpośredniego jej stosowania przez prokuratora, tym niemniej konieczne jest ścisłe określenie jego zakresu poprzez wskazanie właściwych form.

3) Zakres i formy realizacji przez prokuratora obowiązku, o którym mowa w art. 8 ust 2 Konstytucji RP można wyinterpretować także z przepisów ustaw ustrojowych określających status prokuratora i pozycję ustrojową prokuratury.

4) Status prokuratora, jako strażnika praworządności tworzy na poziomie ustawy Prawo o prokuraturze [12] obowiązek szczególnej dbałości o przestrzeganie konstytucyjnych i ustawowych praw wszystkich stron postępowania, a wpływ decyzji prokuratora na kształtowanie sytuacji prawnej jednostki poprzez wydawanie takich decyzji, jak np. odmowa wszczęcia postępowania, umorzenie, postanowienie o przestawieniu zarzutów lub skierowanie do sądu aktu oskarżenia oznacza konieczność powoływania jako podstawy ich wydania norm prawnych, co do których nie może on mieć wątpliwości, iż są zgodne z Konstytucją RP.

5) Prokurator realizuje zadanie stania na straży praworządności również poprzez udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, mającym na celu badanie zgodności z Konstytucją RP stanowionego prawa, a rzeczywista realizacja tego zadania uwarunkowana jest pozycją ustrojową organu, jakim jest prokuratura oraz statusem prokuratora i gwarancjami jego niezależności od władzy wykonawczej. Powyższe może w pełni zagwarantować wyłącznie Konstytucja.

§ 5. Metody badawcze

Podstawową metodą badawczą jaką zastosowano w pracy jest metoda formalno-dogmatyczna polegająca na analizie logiczno-językowej norm prawnych, w tym przede wszystkim art. 8 ust. 2, art, 178 ust. 1, art. 193 Konstytucji RP[13] oraz ustaw regulujących działalności Trybunału Konstytucyjnego i prokuratury. Metoda ta miała na celu ustalenie wykładni wymienionych przepisów także w kontekście prezentowych przez doktrynę oraz orzecznictwo poglądów i stanowisk.

Dla precyzyjnego określenia wykładni i zakresu art. 8 ust. 2 Konstytucji RP istotne znaczenie miało odniesienie do kontekstów społecznego, kulturowego oraz politycznego

[12] Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.: zwana dalej PrProkU.
[13] art. 193 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.

czemu służyła metoda hermeneutyczna. W tym zakresie kontekst ten był badany poprzez opis i analizę czynników, które wywołały kryzys ustrojowy, kompetencyjny i organizacyjny w Trybunale Konstytucyjnym. Nie bez znaczenia było wykorzystanie omawianej metody do nakreślenia politycznego i socjologicznego kontekstu rozwoju pewnych zjawisk politycznych, jak np. kryzys praworządności, rozwój populizmu politycznego, czy osłabienia demokracji liberalnej oraz analiza ich wpływu na renesans modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy.

Dla pełnego omówienia problematyki badania zgodności z Konstytucją RP norm prawa stanowionego konieczne było także odwołanie się do kontekstu historycznych uwarunkowań i podstaw kształtowania polskiego modelu kontroli konstytucyjności, czemu służyć miało zastosowanie w pracy metody historyczno-opisowej. Wykorzystanie tej metody polegało na historycznym opisie kształtowania się omawianych w pracy instytucji oraz rozwiązań prawnych, w tym przede wszystkim ewolucji idei kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym na tle historycznego odniesienia do okresu międzywojennego, po II wojnie światowej oraz okresu transformacji ustrojowej po 1989 roku. Istotne było także ukazanie tła historycznych uwarunkowań powołania Trybunału Konstytucyjnego i ewolucji jego kompetencji oraz zadań w zakresie badania zgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą. Opisywana metoda została także wykorzystana do historycznej analizy pozycji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratora. Powyższe służyło dokonaniu syntezy faktograficznej i pragmatycznej.

W zakresie zebrania danych dotyczących aktywności prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie badania zgodności z Konstytucją RP norm prawnych wykorzystana została metoda socjologiczno-prawna, polegająca na przedstawieniu wniosków z danych uzyskanych z Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej[14] oraz Sprawozdań Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury za lata 2010-2015[15].

[14] Pismo Dyrektora Biura Spraw Konstytucyjnych z dnia 21 sierpnia 2025 r. wraz z informacją, sygn. 1001-067.1.2025.

[15] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 roku, https://www.gov.pl/attachment/24ae8d00-fdd5-48b9-8986-0685d6f5ade8 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 roku, https://www.gov.pl/attachment/e7ac76b2-d573-46b7-b5cd-1cf694e8c0e6 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku, https://www.gov.pl/attachment/5048ce43-23a3-4963-b9e8-35ec3d88c7c1 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2013 roku, https://www.gov.pl/attachment/b01d1518-1c68-4cf0-9e9c-6a4a9cc63924 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2014 roku [dostęp: 01.01.2026], https://www.gov.pl/attachment/5cbdcbe0-0e87-47fa-bd6f-c99b597981a0 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 roku, https://www.gov.pl/attachment/6987d15a-5497-4e95-a234-29b0cff978b1 [dostęp: 01.01.2026].

Tym samym analizie poddano badanie działalności prokuratury i aktywności prokuratorów na tzw. „odcinku konstytucyjnym" w okresie od 2015 do 2024 roku.

Celem przedstawienia dysonansu pomiędzy kryzysem działalności Trybunału Konstytucyjnego, a wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP zastosowana została metoda aksjologiczna, polegająca na analizie ocen leżących u podstaw rozwoju populizmu politycznego, zestawionej z omówieniem liberalizmu konstytucyjnego jako podstawy aksjologicznej demokratycznego państwa prawa.

W pracy, posiłkowo wykorzystano także metodę komparatystyczną, głównie do przedstawienia przyjętych w Stanach Zjednoczonych oraz państwach Europy modeli kontroli konstytucyjności oraz wynikających z nich różnic. Nadto ukazano także rozwiązania przyjęte w konstytucjach państw europejskich w zakresie procedur badania zgodności z konstytucją stanowionego praw z uwzględnieniem podziału na rozproszoną i skoncentrowaną kontrolę oraz z uwagi na kryterium gwaranta konstytucyjności.

§ 6. Struktura rozprawy

Rozważania na temat pracy zostały zawarte w czterech rozdziałach. W rozdziale pierwszym zatytułowanym **„**Kontrola konstytucyjności prawa - zagadnienia wprowadzające**"** przedstawiono problematykę pojęcia konstytucyjności prawa jako punkt wyjścia do rozważań o znaczeniu norm konstytucyjnych dla porządku prawnego oraz aksjologii konstytucji. Poprzez odniesienie do filozoficznego wymiaru pojęcia konstytucyjności prawa przeprowadzone zostały rozważania na temat metod i zasad wykładni konstytucji. W rozdziale tym przeprowadzano także analizę pojęcia gwaranta konstytucji, co wiązało się przede wszystkim z przedstawieniem rozważań na temat koncepcji, które stały się podstawą współcześnie funkcjonujących modeli kontroli konstytucyjności prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz w państwach europejskich. Szeroko omówiono także w doktrynie typologie modeli kontroli konstytucyjności z uwzględnieniem podziału na model scentralizowany (skoncentrowany) i zdecentralizowany (rozproszony), parlamentarny i pozaparlamentarny odwołując się do systemów prawnych poszczególnych państw w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Francji i innych.

Rozdział drugi pod tytułem „Skoncentrowany system kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym" poświęcono rozważaniom na temat kontroli konstytucyjności w polskim systemie prawnym. Nawiązano tu do historycznych rozważań doktryny na temat kontroli konstytucyjności w okresie międzywojennym. Przedstawiono także analizę poglądów

doktryny w odniesieniu tak do samej idei konstytucjonalizmu, jak i ewolucji koncepcji kontroli konstytucyjności w okresie obowiązywania Konstytucji PRL[16], aż po rok 1985 w którym powołano Trybunał Konstytucyjny i okres transformacji ustrojowej po 1989 roku, kiedy trwała nieustająca dyskusja na temat pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału. Omówiono te zagadnienia również w kontekście obowiązującej Konstytucji RP, określając pozycję ustrojową i warunki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po jej wejściu w życie. W tej części pracy omówiono ukonstytuowanie Trybunału jako pierwszego i najważniejszego strażnika konstytucyjności prawa, wskazując, że było to efektem nie tylko rozwoju ówczesnej idei konstytucjonalizmu, ale również wystąpienia w latach 80-tych i 90-tych wielu czynników o charakterze politycznym, społecznym i ekonomicznym. Wskazano także, że Trybunał Konstytucyjny jako efekt ich silnego oddziaływania na polski system prawny, zyskał w latach 80-tych kompetencje, które dały asumpt do późniejszej jego ewolucji ustrojowej, organizacyjnej i kompetencyjnej, aż do uchwalenia konstytucji z 1997 roku i nadania mu znaczenia „pierwszego strażnika Konstytucji".

W rozdziale trzecim zatytułowanym „Wpływ zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP na kształtowanie i funkcjonowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce" przedstawiono problematykę charakteru norm konstytucyjnych oraz poglądów doktryny okresu międzywojennego i powojennego socjalizmu na temat pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji. Nadto wskazano, że współcześnie pomimo jasno określonej pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego oraz jego kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności nie ustawała od lat 90-tych dyskusja na temat wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP i wynikających z niej wniosków dla określenia nie tylko przedmiotowego i podmiotowego zakresu omawianego przepisu. Przedstawiono tu szeroką analizę stanowisk i poglądów doktryny, a także dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów, która pozwoliła na zobrazowanie zmian i ewolucji podejścia do przyjętego w Polsce modelu kontroli konstytucyjności. Rozważania o ewolucji tych poglądów doprowadzają do uznania, iż mamy tu do czynienia z modelem mieszanym opartym zarówno na kontroli Trybunału Konstytucyjnego (skoncentrowany), jak i sądowym (rozproszony). Wreszcie szeroko przestawiono wpływ trwającego od 2015 roku kryzysu konstytucyjnego obejmującego działalności Trybunału Konstytucyjnego na renesans idei rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy. Omówiono w tej części pracy szczegółowo

[16] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.; zwana dalej Konstytucja PRL.

przyczyny wystąpienia kryzysu konstytucyjnego oraz skutki dla demokratycznego państwa prawa.

Rozdział czwarty zatytułowany „Udział prokuratora w procesie kontroli konstytucyjności prawa - stan de lege lata i de lege ferenda" stanowi kontynuację rozważań na temat wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP, tym razem jednak w kontekście zakresu i form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez prokuratora. Poprzez kontekst historyczny i w odniesieniu do współczesności ukazano w tej części pracy jak istotne znaczenie ma gwarancja niezależności prokuratury jako organu oraz niezależność samych prokuratorów od władzy wykonawczej dla prawidłowego wykonywania ustawowych zadań i kompetencji. Szeroko omówiono problem dekonstytucjonalizacji prokuratury i konsekwencji z tego wynikających. Zwrócono uwagę na fakt, iż kompetencje prokuratora, dają mu możliwość szerokiego ingerowania i ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Tymczasem praktyka wymaga od prokuratora stosowania tych samych co sąd norm prawa. Przedstawiona tu analiza ukazała, że normy prawne, których konstytucyjność została podważona w drodze rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy, pozostają w ramach zasady domniemania konstytucyjności w polskim porządku prawnym, a adresatem ich stosowania jest prokurator. Decyzje procesowe podejmowane przez prokuratora na podstawie wątpliwych konstytucyjnie norm prawnych w znaczący sposób wpływają na sytuację prawną jednostki w zakresie jej konstytucyjnych praw i wolności. Zwrócono także uwagę na to, że wywołany przez zasadę domniemania konstytucyjności ustaw i treść analizowanych w tym rozdziale orzeczeń wydanych w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności dysonans, staje się częścią rzeczywistości pracy prokuratora, który jako strażnik praworządności musi poszukiwać racjonalnego rozwiązania. W tej części pracy przeprowadzono rozważania na temat tego, czy wykładnia art. 8 ust 2 Konstytucji pozwala na bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej przez prokuratora i w jakim zakresie oraz formach.

Zakończenie zawiera konkluzje dotyczące odpowiedzi na stawiane we wcześniejszych rozdziałach pytania o wykładnię art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w kontekście bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez sądy i prokuratora. Przedstawiono tu wnioski oparte na przeprowadzonych w pracy analizach i rozważaniach dotyczących zakresu oraz form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a także różnic pomiędzy statusem sędziów i prokuratorów w kontekście ich udziału w procesie badania kontroli konstytucyjności.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 25 stycznia 2026 r.

Rozdział I
Kontrola konstytucyjności prawa-zagadnienia wprowadzające

Uwagi wstępne

Przestrzeń konstytucyjna rozumiana jako sfera oddziaływania konstytucji stanowi środowisko wielu zmiennych, a uwarunkowania społeczne, gospodarcze, ekonomiczne i przede wszystkim polityczne powodują, że konstytucja jako najważniejszy akt prawa w państwie pozostaje w ciągłym centrum uwagi przemian społeczno-politycznych. Wiele zależy od tego, w jaki sposób pojmuje się konstytucję, jakie znaczenie się jej nadaje w społeczeństwie obywatelskim oraz jakie funkcje ma ona spełniać. Konstytucja nie może pozostawać wyłącznie niedoścignioną ideą i nierzeczywistym zbiorem deklaracji. Jest centralnym punktem odniesienia dla całego systemu prawnego i ustrojowego państwa. Współcześnie podkreśla się, że obok norm dotyczących ustroju i organizacji państwa, kompetencji organów władzy i instytucji, zawiera również te dotyczące praw i wolności człowieka oraz obywatela, co dowodzi ścisłego powiązania ustroju państw demokratycznych z konstytucjonalizmem liberalnym. A. Bień-Kacała wskazała, że idea konstytucjonalizmu liberalnego opiera się na trzech zasadniczych filarach, a mianowicie demokracji, rządach prawa oraz ochronie praw jednostki[17], które w oparciu o równość, tolerancję, poszanowanie dla odmienności i mniejszości, konsensus, porozumienie, dialog kreują określoną strukturę społeczeństwa i zasady jego funkcjonowania[18]. Nawet jednak najbardziej uzasadniona z punktu widzenia aksjologicznego norma konstytucji może stać się celem działań niekonstytucyjnych niezależnie od tego czy treściowo dotyczy ustroju państwa, kompetencji organów władzy, czy określonych w ustawie zasadniczej praw i wolności jednostki. Ze względu na stopień natężenia działań niekonstytucyjnych oraz siłę ich skutków w doktrynie wyróżnia się sporadyczne nadużycia konstytucji[19], konstytucyjną sytuację kryzysową[20] oraz kryzys konstytucyjny[21].

[17] A. Bień-Kacała, *Konstytucjonalizm nieliberalny…*, s. 49-50.
[18] Ibidem, 49-52.
[19] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji,* Lublin 2023 r., s. 44 – 45: „Pierwsza z wyróżnionych negatywnych sytuacji ustrojowych, która cechuje się zachwianiem pozycji konstytucji w państwie w najmniejszym stopniu (…) to sytuacja pojedynczych, powierzchownych, sporadycznych i krótkotrwałych, lecz zamierzonych nadużyć konstytucyjnych (constitutional hardballs). W tej specyficznej sytuacji ustrojowej konstytucja nadal spełnia generalnie funkcje złożone, w tym w szczególności funkcję prawną w zakresie naczelnych zasad ustrojowych, a także jest w zasadzie należycie zabezpieczana przez system gwarancji. Funkcja i gwarancje konstytucji są jednak w tym przypadku świadomie osłabiane przez punktowe, sporadyczne, ale kwalifikowane niekonstytucyjne działania."
[20] Ibidem, s. 46: „Konstytucyjna sytuacja kryzysowa (…) to nadzwyczajna negatywna sytuacja ustrojowa, która wywołana zostaje przez stosowane na szeroką skalę lub w zakresie ważniejszych ustrojowo norm konstytucyjnych kwalifikowane niekonstytucyjne działania i którą cechują w efekcie dalej idące dysfunkcje konstytucyjne."
[21] Ibidem, s. 49: „Pełny kryzys konstytucyjny (kryzys konstytucyjny sensu stricto) jest sytuacją ustrojową, której zasadniczą cechą ogólną jest stan poważnych dysfunkcji konstytucyjnych, przejawiających się w zaistnieniu

Każda z tych form wymierzona jest w określone funkcje, które spełnia każda konstytucja tj. funkcję prawną (podstawową - *lex fundamentalis*) oraz funkcje komplementarne, czyli aksjologiczną, społeczną czy organizacyjną[22]. Działania niekonstytucyjne zmierzają zatem do realizacji celu, jakim jest wywołanie dysfunkcjonalności konstytucji, której oddziaływanie w określonym systemie prawnym ma zostać zneutralizowane. Tak osiągnięty cel łamie zasadę supremacji konstytucji.

Chociaż we współczesnych państwach demokratycznych konstytucyjne normy stają się nieustannie przedmiotem sporów i dyskusji zwłaszcza ciał politycznych, nie można powiedzieć, że każda taka sytuacja doprowadza do jednej z wyżej wymienionych form kryzysowych. Dyskusja polityczna w dobie ciągłych przemian społecznych i gospodarczych będzie zawsze wpływała na postrzeganie konstytucji i próby dopasowania jej postanowień do aktualnej rzeczywistości, a to implikuje konfliktami pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa, a także między nimi i obywatelami.

W polu widzenia jednak należy mieć to, że współcześnie wykształciły się mechanizmy i praktyki, które niedostrzeżone w odpowiednim momencie powodują faktyczne zmiany konstytucyjnego ustroju państwa pod pozorem działań zgodnych z samą ustawą zasadniczą. Powstaje wówczas sytuacja określana w doktrynie mianem „fikcyjnego konstytucjonalizmu", który polega na odmowie przestrzegania norm konstytucji lub wyłącznie incydentalnym jej przestrzeganiu. Wiąże się to również z nieuznawaniem ustawy zasadniczej za najważniejszy akt prawa w państwie i traktowaniu jej norm wyłącznie w kategoriach programowych i symbolicznych. Zjawisko to jest zaprzeczeniem „realnego konstytucjonalizmu", który opiera się na uznaniu supremacji konstytucji w określonym systemie prawnym i bezwzględnym przestrzeganiu jej norm[23].

Najtrudniejszą kwestią pozostaje wobec często odmiennie rozumianego oraz interpretowanego pojęcia demokracji i konstytucjonalizmu dostrzeżenie sytuacji, w której dochodzi do naruszeń konstytucji pod pozorem działań z nią zgodnych. To problem ciągle aktualny z uwagi na fakt umiejscowienia konstytucji w epicentrum nie tylko systemu prawnego danego państwa, ale również życia społecznego i politycznego jego obywateli. W literaturze podkreśla się, że odchodzenie od demokracji nie polega dzisiaj na spektakularnych zmianach ustrojowych w drodze procesu legislacyjnego. Działania te pozostają często niedostrzegalne,

bezpośredniego zagrożenia dla ustroju państwa w dotychczasowym kształcie wyznaczonym przez normy konstytucyjne. Podważeniu ulegają wówczas, przynajmniej częściowo, naczelne konstytucyjne zasady ustroju; następuje załamanie, a niekiedy wręcz upadek konstytucji(...)".

[22] Ibidem, s. 7.

[23] Ibidem, s. 56-57.

ponieważ z formalnego punktu widzenia nie dochodzi do zmiany samych organów władzy, instytucji państwowych oraz trybów ich działania [24]. Erozji ulega natomiast kontekst konstytucyjnego porządku ustrojowego. Głównie poprzez manipulacyjne podejście do wykładni konstytucji oraz systematyczne i taktyczne osłabianie gwarancyjnego charakteru mechanizmu kontroli konstytucyjności. Takie działania określane są mianem antyliberalnych, a ich charakter często wymierzony jest w konstytucyjne prawa i wolności jednostki [25]. W sytuacji zaś odwracania dyskursu konstytucyjnego od idei liberalizmu można mówić o degradacji podstaw demokratycznego państwa prawa. Określony modelowo każdy ustrój oparty na demokracji konstytucyjnej staje w obliczu wyzwania, jakim jest stworzenie systemu gwarancji zapewniających przestrzeganie konstytucji w sferze tak stanowienia oraz stosowania prawa, jak i organizacji ustrojowej państwa oraz konieczności ochrony praw i wolności jednostki. Mechanizm gwarancji staje się systemem ochrony samej konstytucji i nadaje jej w ten sposób wymiar rzeczywisty.

Współcześnie obserwuje się w państwach, w których ustrój opiera się na demokratycznym konstytucjonalizmie działania, które wywołują już nie tyle sporadyczne nadużycia czy sytuacje kryzysowe, ale kryzysy konstytucyjne, co z kolei prowadzi do wniosku o braku skuteczności mechanizmów gwarancyjnych [26]. Konieczność badania zjawiska taktycznego i planowanego osłabiania oraz wyłączania konstytucji w państwach postrzeganych do niedawna jako demokracje realnego konstytucjonalizmu implikuje poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie nie tylko o przyczyny i schemat tego zjawiska, ale także o skuteczność dotychczasowych mechanizmów gwarancyjnych i potrzebę odnalezienia nowych rozwiązań w tym zakresie. Bez względu na kierunek tych poszukiwań racjonalnym rozwiązaniem może okazać się przyjęta wykładnia konstytucji i poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie legitymacji podmiotów będących gwarantem konstytucyjności.

Aby zatem zrozumieć genezę kryzysu konstytucyjnego i istotę jego skutków konieczne jest wskazanie na czym polegają najbardziej oczywiste metody jego wywoływania. W. Mojski wskazuje tu przede wszystkim na stosowanie niedozwolonej wykładni konstytucji, której celem ma być wyłącznie zachowanie pozorów konstytucyjności. Jest ona stosowana w taki sposób, aby wywołać w społeczeństwie przekonanie o usprawiedliwionym działaniu podmiotów łamiących ustawę zasadniczą[27]. Drugą metodą jest stałe osłabienie lub całkowite wyłączenie

[24] W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny,* Łódź 2020 r., s. 22-24.
[25] Ibidem, s. 33.
[26] Ibidem, s. 22.
[27] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 88-90.

mechanizmów gwarancji, co w sposób oczywisty najbardziej wymierzone jest w organy kontroli konstytucyjności, a więc gwaranta. Metoda ta ma na celu zaburzenie procesu eliminacji z systemu prawnego norm niekonstytucyjnych[28]. Wreszcie przyjęcie sposobu argumentacji polegającego na wybiórczym traktowaniu norm ustrojowych z pominięciem ich pozostałego kontekstu normatywnego, a także podważanie autorytetu organizacji międzynarodowych wytykających naruszenia w obszarze prawa międzynarodowego, w sporej mierze zakorzenionego w regulacjach dotyczących praw i wolności człowieka[29].

Niezależnie od przyjętej metody działania podmiotów łamiących konstytucję można zauważyć, że dużą rolę w skuteczności mechanizmu badania zgodności z konstytucją odgrywać będzie wykładnia, jak i sam gwarant oraz przyjęty na tej podstawie model kontroli. Elementy te postrzegać należy jako fundament konstrukcji systemu kontroli konstytucyjności. Dlatego bez omówienia zagadnień związanych z wykładnią konstytucji w ujęciu modelowym, a także dotyczących gwaranta konstytucyjności i jego legitymacji do badania konstytucyjności oraz zróżnicowania modeli kontroli nie sposób zrozumieć jak istotne znaczenie dla demokracji konstytucyjnej ma skuteczny system kontroli konstytucyjności prawa. Nie można również odpowiedzieć na pytanie o możliwości wykorzystania najbardziej optymalnego modelu w odniesieniu do skuteczności oferowanych w nim gwarancji. Wydaje się zatem oczywiste, że analiza polskiego systemu kontroli konstytucyjności, jego ewolucji, zmian oraz czynników współcześnie mu zagrażających, a także koncepcji i możliwości sanowania skutków działań niekonstytucyjnych musi być poprzedzona odniesieniem do modelowych w tym zakresie rozwiązań i koncepcji znanych nauce prawa konstytucyjnego.

Reasumując, przez pryzmat proponowanych rozwiązań i koncepcji tak w przypadku wykładni, jak i gwaranta oraz modeli kontroli konstytucyjności poszukiwać należy odpowiedzi na temat możliwości jakie tworzyła wcześniej i tworzy obecnie Konstytucja RP[30] i jej wykładnia dla zapewnienia skuteczności mechanizmu kontroli konstytucyjności.

W prowadzonym od kilku lat dyskursie na temat tego co zasługuje na przymiot konstytucyjności, a co jest go pozbawionym problem ten wydaje się narastać w obliczu trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego. Jakkolwiek o jego genezie i przebiegu będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy, należy tu wspomnieć, że przedstawione w tym rozdziale modelowe rozwiązania, koncepcje i idee na temat wykładni i gwaranta konstytucji oraz modeli kontroli konstytucyjności pozwolą na zebranie wniosków niezbędnych do poszukiwania

[28] Ibidem, s. 83-85.
[29] Ibidem, s. 93.
[30] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

odpowiedzi na pytanie o optymalne i pozostające w zgodzie z konstytucją rozwiązania mające na celu uskutecznienie polskiego modelu kontroli konstytucyjności w dobie trwającego od 2015 roku kryzysu konstytucyjnego, zapoczątkowanego uchwaleniem TKU15 z dnia 25 czerwca 2015 roku[31].

§ 1. Pojęcie konstytucyjności prawa na tle znaczenia norm konstytucyjnych i metod ich wykładni

1.1.1. Konstytucja i charakterystyka jej norm

Centralnym pojęciem konstytucjonalizmu demokratycznych państw prawa[32] jest bez wątpienia konstytucja, postrzegana jako najwyższy w danym systemie prawnym akt prawa. Takie syntetyczne podejście do zdefiniowania konstytucji opiera się na kelsenowskiej teorii istoty konstytucji „jako pewnej najwyższej zasady, która określa cały porządek prawny i państwowy oraz przesądza o istocie wspólnoty konstytuowanej"[33]. Hans Kelsen rozróżniał jednak w istocie dwa zakresy znaczeniowe pojęcia konstytucja. Wskazywał, po pierwsze na jej pierwotne i węższe ujęcie jako aktu, który zawiera reguły stanowienia norm prawnych będących podstawą każdego porządku prawnego, w tym przede wszystkim wskazanie organów ustawodawczych i określenie trybu ustawodawczego. Jednocześnie uważał, że to właśnie te reguły konstytucji są „nieodzownym warunkiem powstania norm prawnych regulujących z kolei zachowanie się względem siebie ludzi, którzy tworzą wspólnotę państwową, a także określających organy niezbędne do stosowania i egzekwowania owych norm i trybu ich działania"[34]. Takie podejście było naturalną konsekwencją przejętej przez autora koncepcji stopniowej, zwanej również hierarchiczną budowy prawa[35]. Dostrzegane przez Hansa Kelsena

[31] TKU15, Dz. U. 2016, poz. 293.

[32] M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 260: „(...) zasada demokratycznego państwa prawnego traktowana jako konstytucyjna klauzula generalna, stała się owym nowym fundamentem ustroju państwa. Tak bowiem należy traktować reguły dotyczące zarówno formalnych aspektów prawa (ustawowa określoności przepisów prawa, *lex retro non agit*, odpowiednia vacatio legis), reguł dotyczących istoty zadań państwa w relacjach z obywatelami (ochrona zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada bezpieczeństwa prawnego), gwarancji wolności i praw jednostki zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym (prawo do życia, prawo do sądu, prawo do prywatności, pewność podatków, ochrona godności człowieka) jak i generalnej reguły porządnego państwa, a mianowicie zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji), adresowana początkowo do ustawodawcy ograniczającego wolności jednostki czy nadmiernie ingerujące ego w jej prawa, by następnie stać się fundamentalną dyrektywą organizacji i działania konstytucyjnego państwa demokratycznego."

[33] H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego,* Warszawa 2009 r., s. 22.

[34] Ibidem.

[35] A. Peretiatkowicz, *Teoria prawa i państwa H. Kelsena,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1937 r., tom IV*,* s. 463: „Stopniową budowę prawa rozumie Kelsen w ten sposób, że prawo reguluje swoje własne

szerokie pojęcie konstytucji ogniskuje się natomiast na zawartym w ustawie zasadniczej katalogu praw podstawowych, który tworzy zespół zasad, reguł i ograniczeń odnoszących się do treści stanowionych norm prawnych. Tak postrzegana przez autora konstytucja ma zatem nie tylko charakter formalny (wąskie ujęcie), ale również materialny (szerokie ujęcie)[36]. Konstytucja była jednak dla Kelsena przede wszystkim normą o charakterze podstawowym w oparciu, o którą ustawodawca tworzy normy generalne, czyli ustawy oraz rozporządzenia, a sądy i organy administracji publicznej wydając orzeczenia lub akty administracyjne normy o charakterze indywidualnym.[37] Przedmiotem różnych definicyjnych koncepcji w omawianym zakresie było również zwrócenie uwagi na to, że konstytucja definiuje się jako umowa społeczeństwa, a zawarte w niej prawa są wolą narodu[38]. Postrzeganie konstytucji jako woli społeczeństwa charakterystyczne jest dla amerykańskiego systemu prawa. Stanowione przez konstytucję normy muszą być zatem akceptowane w społeczeństwie i to stanowi uzasadnienie oraz legitymację konstytucji jako aktu najwyższej rangi w danym systemie prawnym[39]. Tak prezentowane założenia znajdowały uzasadnienie w teoriach odwołujących się do nadania normom konstytucji najwyższej rangi wśród aktów prawa stanowionego. Wola lub umowa społeczna ziszczały się w ten sposób w postanowieniach najważniejszego prawa jakim jest konstytucja. Takiego znaczenia nie można bowiem przypisać ustawom, rozporządzeniom czy innym aktom prawnym, ponieważ te stanowią wyraz woli ściśle politycznej ciał przedstawicielskich i władzy wykonawczej.

Współcześnie przyjmuje się również, że konstytucja jest najważniejszym aktem ustawodawczym, tak o charakterze materialnym jak i formalnym, który nie tylko organizuje funkcjonowanie państwa, ale również kształtuje ,,podstawę kompetencyjną i aksjologiczną

---

tworzenie, a mianowicie w ten sposób, że norma prawna reguluje postępowania, według którego druga norma prawna jest tworzona, a także, w pewnym stopniu, reguluje treść tworzonej normy. Na tym właśnie polega dynamiczny charakter prawa. Stosunek między normą określającą tworzenie innej normy, a normą wytworzoną, jest stosunkiem nad - i podporządkowania. Porządek prawny nie jest systemem norm równorzędnych, tylko hierarchicznym porządkiem różnych warstw norm prawnych. Jedność i związek tych norm stąd wynika, że moc obowiązująca pewnej normy opiera się na innej normie, która znowu opiera się na normie wyższej. Taki regres dochodzi wreszcie do normy podstawowej (Grundnorm) czyli hipotetycznej, która stanowi naczelną podstawę mocy obowiązującej. Ponieważ dopiero norma podstawowa ustanawia organ wytwarzający prawo, przeto tworzy ona konstytucję w znaczeniu prawno-logicznym. A ponieważ wytworzony w ten sposób ustawodawca stanowi normy, które regulują samo ustawodawstwo, przeto powstaje stąd jako stopień najbliższy konstytucja w znaczeniu pozytywno-prawnym. Jednakże „konstytucja" tzn. ukonstytuowanie porządku prawnego poszczególnego państwa, uzasadnienie jego jedności, leży właściwie w konstytucji w znaczeniu prawno-logicznym, w normie podstawowej nie stanowionej, ale założonej", zob. też., D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie,* Warszawa 1999 r., s. 20.

[36] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 12-13.

[37] Ibidem, s. 23, s.16-17, zob. też M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni,* Warszawa 2012, s. 34.

[38] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie,* Warszawa 1999 r., s. 6, zob. też M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s.141.

[39] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* Toruń 2017 r., s. 46.

całego porządku prawnego”[40]. Szczegółową definicję konstytucji stworzył L. Garlicki, czyniąc to poprzez wskazanie głównych cech wyróżniających ten akt prawny od innych. Autor podkreślił, że obecnie konstytucja to akt prawa pisanego, który wyróżnia najwyższa moc prawna w systemie prawnym państwa. Jego kolejną podstawową cechą jest to, że stanowi normy określające podstawowe zasady ustroju państwa, przez które autor rozumie określenie ustroju naczelnych organów państwa, zakresu ich kompetencji i wzajemnych relacji. Istotę konstytucji stanowi również katalog sformułowanych w niej podstawowych praw, wolności oraz obowiązków jednostki. Wreszcie znamienną cechą konstytucji jest szczególna procedura jej uchwalenia oraz zmiany, która w swoim gwarancyjnym założeniu ma mieć bardziej skomplikowany charakter i tryb od procesu stanowienia i zmian norm niższego stopnia[41].

Podobne ujęcie konstytucji znaleźć można również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazano, że ,,Konstytucja RP uchwalona w szczególnej procedurze przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzona w referendum przez Naród wyznacza organom państwa i podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. (...) Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej (...)”[42]. P. Tuleja z kolei zwraca uwagę, że najwyższa moc prawna konstytucji ma również swój aspekt kreacyjny i derogacyjny, przez co należy ją pojmować nie tylko jako formalnoprawną podstawę całego systemu prawnego, ale również jako akt prawny konstytuujący jego podstawowe wartości, co bez wątpienia zwraca uwagę na jej znaczenie w rozumieniu aksjologicznym[43].

Mając na uwadze wyżej przywołane definicje konstytucji, słusznie zwróciła uwagę M. Korycka-Zirk na fakt, że większość autorów tworzy je w oparciu o najważniejsze cechy ustawy zasadniczej. Autorka przedstawiła ciekawą koncepcję filozoficzno - politycznego ujęcia konstytucji i wskazała, że konstytucja może być pojmowana jako znak językowy posiadający określone znaczenie, albo jako substrat materialny znaku, na który składają się wyrazy i sformułowania, które swoje znaczenie otrzymają dopiero w procesie interpretacji

[40] L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne,* Warszawa 2011 r., s. 22.
[41] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 1998 r., s. 32 i n.
[42] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2918 r., s. 35 zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, publ. Lex nr 155502, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520249198/1/k-18-04-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego?keyword=K%2018%2F04&cm=SREST [dostęp: 01.01.2026].
[43] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności,* Zakamycze 2003 r., s. 63.

uzależnionym od wpływu różnych czynników[44].

Z historycznego punktu widzenia ciekawą koncepcję zdefiniowania konstytucji w okresie międzywojennym przedstawiał F. Lassalle, który wskazał, że „konstytucja nie jest zwyczajnym prawem, lecz prawem podstawowym danego narodu (...) jeśli tedy konstytucja jest prawem podstawowym, rządzącym krajem, to możemy ją nazwać siłą czynną, która daje początek wszystkim prawom i urządzeniom narodowym, warunkując je i czyniąc niemożliwym powstanie innych praw w tym narodzie. (…) Przekonaliśmy się zatym, panowie, że istnieją dwie konstytucje w danym kraju: prawdziwa konstytucja, tj. faktyczne ustosunkowanie sił, w społeczeństwie działających, i konstytucja pisana, którą możemy śmiało nazwać świstkiem papieru. (...) Gdzie konstytucja pisana rzeczywistej nie odpowiada, tam nieuchronne następuje starcie, w którym ów arkusz papieru, stanowiący pierwszą, wniwecz się przed drugą obrócić musi. (...) Na taką konstytucję nikt się targnąć nie waży, bo czuje, że źleby na tym wyszedł. Rzeczywistą konstytucją danego kraju stanowi rzeczywiste, faktyczne ustosunkowanie sił, w nim działających, a konstytucje pisane wtedy jedynie pewną wartość i trwałość przedstawiają, gdy są dokładnym wyrazem tych stosunków - oto zasady, które sobie przyswoić powinniście (...)”[45].

Zatem tak z historycznego, jak i filozoficznoprawnego punktu widzenia wyżej prezentowane poglądy autora, zwracają uwagę na konieczność współistnienia zasady równoważenia poszczególnych władz, ale również dostrzegają wagę konstytucyjnej ochrony praw podstawowych i wolności w zderzeniu tak z władzą o charakterze absolutystycznym, jak i monarchią konstytucyjną, które stanowią dla autora tylko pozornie wyraz idei konstytucjonalizmu. Odzwierciedlał F. Lassalle w swoich rozważaniach istotę konstytucji, która jego zdaniem obok podziału władzy i kompetencji musi jeszcze je równoważyć, ale nade wszystko chronić i respektować prawa podstawowe obywateli. Wspomnianą „rzeczywistą konstytucją” są zatem również prawa i wolności jednostki, które M. Korycka-Zirk określiła mianem „rdzenia konstytucji”[46]. F. Lassalle zwrócił jednak uwagę na istotny z punktu widzenia współczesnego konstytucjonalizmu[47] problem, który w obecnej rzeczywistości staje się nad

[44] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 20.
[45] F. Lassalle, *O istocie konstytucyi,* Warszawa 1907 r., s. 5, zob. też. I. Małajny, Z *problematyki teorii konstytucji -definicja i geneza”,* [w:] Ustroje - historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013 r., s. 24.
[46] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 18.
[47] M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych,* Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 42, 2020 r., nr 3, s. 14-15: „Konstytucjonalizm utożsamia się zatem ze „sposobem, w jaki konstytucja zapewnia kontrolę sprawowania władzy publicznej, a służyć mają temu następujące cele:1) instytucje sprawujące władzę publiczną powinny być oddzielone od siebie w aspekcie personalnym i funkcjonalnym […], 2) prawa podstawowe jednostki powinny być zachowane

wyraz aktualny. Mianowicie adekwatność i aktualność treści konstytucji pisanej do zmieniających się warunków politycznych, społecznych, socjologicznych i ekonomicznych. Problem ten nie ma obecnie wyłącznie wymiaru historycznego, wręcz przeciwnie. Dostrzegane przez F. Lassalla zagrożenia dla konstytucyjnych norm ze strony monarchii absolutnych czy konstytucyjnych okazują się odżywać współcześnie w dobie kryzysu liberalnego konstytucjonalizmu państw demokratycznych. W tym miejscu zasygnalizować jedynie należy, że jakkolwiek kryzys ten ma nieco inny mechanizm, tym niemniej zmierza do naruszenia zasady trójpodziału władzy poprzez zakłócenie mechanizmu kontroli konstytucyjności.

I. Małajny określił, że konstytucja to ustawa zasadnicza (*lex fundamentalis*), a więc akt o najwyższej mocy w systemie zbudowanym na zasadzie hierarchicznego podporządkowania aktów prawnych zakazującym wydawania i nakazującym eliminowanie z tego systemu aktów sprzecznych z konstytucją, który określa podstawy ustroju państwa i status prawny jego obywateli[48].

Reasumując, oczywistym jest, że wskazane wyżej poglądy na temat pojęcia konstytucji nie stanowią pełnego przeglądu definicji prezentowanych na ten temat w doktrynie prawa konstytucyjnego, tym niemniej oddają zróżnicowanie w obszarze jej pojmowania, wskazując zasadniczo również na pewne zbieżne cechy, do których przede wszystkim należy uznanie konstytucji za najwyższy akt prawa w państwie oraz szczególna moc zawartych w niej norm, charakteryzująca się ich nadrzędnością w stosunku do pozostałych norm w danym porządku prawnym[49].

Myśl wyrażona przez F. Lassalle na początku XX wieku współcześnie dezaktualizuje się jednak w wymiarze jego postulatu o konieczności zmiany konstytucji „pisanej" ilekroć uwarunkowania społeczne i rozwijająca się rzeczywistość wymagają ochrony praw i wolności jednostki w odniesieniu do nowych dla nich zagrożeń. Współczesny konstytucjonalizm nie wymaga bowiem dzisiaj nieustających zmian ustaw zasadniczych, a to za sprawą uniwersalnej i zróżnicowanej budowy norm konstytucyjnych. W doktrynie słusznie podkreśla się, że różnią

---

i chronione […], 3) wykonując swoje kompetencje, władze publiczne powinny ściśle przestrzegać granic swojego umocowania […], 4) w celu kontroli sprawowania władzy powinien istnieć system niezależnych sądów obsadzonych przez niezawisłych sędziów […] 5) należy przestrzegać podstawowych zasad i wartości demokracji […]. Wkomponowanie w tę definicję zasady oddzielenia i równoważenia władz, niezależnego sądownictwa i niezwykle pojemnych znaczeniowo „zasad i wartości demokracji" pokazuje, że pojęcie konstytucjonalizmu jako sposób organizacji władzy w państwie koresponduje z pojęciem demokracji pluralistycznej ukierunkowanej na samorozwój jednostki."

[48] I. Małajny, Z *problematyki…,* s. 24-26.

[49] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, publ. Legalis nr 517487, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgi2tiojsgmydq&refSource=search&ols=SK%20 37/08&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

się one w sposób podstawowy od przepisów ustawy czy rozporządzeń[50]. Konstytucję tworzą normy o zróżnicowanej materii, od zasad ustrojowych państwa oraz podstaw systemu prawnego, poprzez prawa i wolności człowieka i obywatela, reguły proceduralne, normy kompetencyjne. Normatywnego charakteru nie pozbawia ich tak zróżnicowanie treściowe, jak i również to, że są to normy o znaczeniu aksjologicznym i często odzwierciedlające określoną filozofię polityczną, które jak słusznie podkreśla się w doktrynie służą „do określania podstawowych reguł funkcjonowania państwa jako organizacji zbiorowości, nadrzędnych wartości, reguł, zasad, metod rozwiązywania konfliktów”[51]. Pod względem treści normy konstytucyjnej przyjęto zatem w doktrynie podział na te o charakterze proceduralnym i materialnym [52]. A. Jakuszewicz wskazał, że jedną z podstawowych cech norm konstytucyjnych jest ich otwarty i często abstrakcyjny charakter. Poza bowiem normami określającymi struktury organów władzy i stanowiącymi o ich kompetencjach opierają się one głównie o klauzule generalne i niejednoznaczne sformułowania. Nadto jak słusznie dostrzegł konstytucja często zawiera wyłącznie podstawowe regulacje dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy jednostką, społeczeństwem i państwem[53].

Z uwagi na ramowy i generalny sposób w jaki normy konstytucyjne regulują często zróżnicowaną przedmiotowo materię do ich uszczegółowienia dochodzi w oparciu o wykorzystanie uniwersalnego charakteru samej ustawy zasadniczej. Abstrakcyjny i generalny charakter większości norm konstytucyjnych pozwala na utrzymanie uniwersalnej i ponadczasowej aktualności konstytucji. To w odróżnieniu od norm niższego rzędu, zastosowany przy konstruowaniu norm konstytucyjnych szczególny język prawny [54], zapewnia „długowieczność” ustawy zasadniczej w stosunku do ustaw, umów międzynarodowych czy rozporządzeń. Dzięki temu zmieniające się warunki i okoliczności społeczne, polityczne, gospodarcze, prawne czy ekonomiczne nie powodują szybkiego dezaktualizowania się jej norm. To otwarta i często na określonym poziomie ogólności oraz generalizacji treść norm konstytucyjnych decyduje o ich uniwersalnym charakterze przy jednoczesnym utrzymaniu normatywnego ich charakteru.

---

[50] A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji jako proces konkretyzacji,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014 r., nr 1, s. 74-75.
[51] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji,* Warszawa 2017 r., s. 523-525.
[52] M. Kondej, *Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2019 r., nr 3, s. 39-40.
[53] A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji…,* zob. też. H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 23.
[54] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 534, zob. też. G. Maroń, *Formuła ważenia zasad prawa jako mechanizm usuwania ich kolizji na przykładzie koncepcji Roberta Alexy´ego,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza 2009 r., z. 53, s. 87-88.

Wyjątkowy charakter norm konstytucyjnych przejawia się jednak nie tylko poprzez otwartość tekstową, znaczny stopień ogólności i abstrakcyjności zastosowanego w konstytucji języka. Otóż, nie można w tym miejscu pominąć uwag dotyczących podziału norm konstytucyjnych na zasady i reguły, opierających się na założeniach R. Dworkina i rozwiniętych przez R. Alexy´ego. Na kanwie rozważań dotyczących szeroko otwartej formy redagowania konstytucyjnych praw i wolności jednostki wyrażanych m.in. jako wolność, równość czy godność autor dostrzegał relacje tak tworzonych norm w kontekście idei demokracji, rządów i racjonalizacji prawa. Według R. Alexy´ego nie można dokonując rozróżnienia na zasady i reguły opierać się wyłącznie na kryterium stopnia ich ogólności, przyjmując, iż pierwsze charakteryzują się znacznie bardziej wyższym stopniem ogólności niż te drugie. Niewystarczające dla skutecznego odróżnienia zasad od reguł były, zdaniem autora także takie kryteria „(…) jak chociażby możliwość dokładnego określenia sytuacji, w których norma ma zastosowanie; akcentowany może też być różny sposób ich kreacji - charakteryzuje się je wówczas bądź jako normy tworzone bądź też normy ewoluujące; rozróżnienia dokonuje się również z uwagi na to czy normy są racjami dla reguł czy regułami samymi w sobie; bądź też z uwagi na to czy traktuje się je jako normy argumentacji, czy normy zachowań itd."[55]. Wobec powyższego stworzył on koncepcję opierającą się na kryterium możliwie najpełniejszej realizacji przy uwzględnieniu występujących możliwości tak faktycznych, jak i prawnych[56]. Otóż za zasady konstytucyjne uznaje się tu dyrektywy, które formułują nakazy optymalizacyjne a więc takie, które nie mają charakteru definitywnego. Oczywiście treść takich nakazów kieruje do adresata konieczność realizacji wskazanych w nich wartości, tym niemniej są one jedynie stopniowalną powinnością. Z kolei stopień wykonania zasad wyznaczać będą za każdym razem faktyczne i prawne okoliczności towarzyszące ich realizacji. Zatem jak słusznie podkreśla się w doktrynie zasady konstytucyjne nie mają charakteru absolutnego, podobnie jak ich treść nie jest ściśle określona i jednoznaczna. Cecha stopniowalności realizacji zasad konstytucyjnych pozwala na uznanie, że nakazy te nie mają zatem charakteru bezwzględnego[57]. J. Jaskiernia wskazał natomiast, że „Zasady konstytucyjne są podstawową wskazówką dla określenia aksjologii konstytucji tzn. wskazania systemu wartości wynikającego z całokształtu postanowień konstytucji i determinującego jej szczegółowe unormowania." Autor podkreślił, że to właśnie zasady pozwalają na otwieranie tekstu konstytucji na pozaprawne wartości[58].

[55] M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy´ego,* Archiwum filozofii prawa i filozofii społecznej, 2010 r., nr 1, s. 48-49.
[56] Ibidem, s. 49.
[57] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 526.
[58] J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych,*

Przeciwieństwem zasad konstytucyjnych są dyrektywy stanowcze, czyli reguły. W sposób jednoznaczny określają one tak obowiązki jak i prawa, nie pozostawiając tu żadnego marginesu stopniowalności ich wykonania. W doktrynie wskazuje się, że w sposób ścisły i jednoznaczny kreują sytuację prawną podmiotów. Tym samym adresat reguły zobligowany jest do jej realizacji w myśl zasady „wszystko albo nic". Reguły pozbawione są zatem cechy stopniowalności ich wykonania, a jakakolwiek próba odstępstwa od ich realizacji implikuje uznanie, że została ona naruszona[59]. Przyjęcie zatem założenia, że normy konstytucyjne mają postać zasad lub reguł będzie skutkowało koniecznością rozwiązania nie tylko zagadnienia związanego z ich wykładnią, ale rozstrzygnięcia sytuacji ich wzajemnych kolizji, o czym będzie jeszcze mowa.

1.1.2. Istota pojęcia konstytucyjności prawa

W doktrynie słusznie zauważa się, że postrzeganie normy konstytucyjnej i jej cech ma decydujący wpływ na zrozumienie czym jest konstytucyjność prawa, będąca naturalną implikacją nadrzędności konstytucji nad innymi aktami prawa. M. Korycka-Zirk podkreśliła, że „Decydujący w rozumieniu konstytucyjności prawa jest wymóg określonych preferencji interpretacyjnych tekstu konstytucji i kluczowym czynnikiem w tym zakresie jest sposób postrzegania normy konstytucyjnej, sposób stosowania metody konstytucyjnej, zakres podmiotów uprawnionych czy zobowiązanych do stosowania konstytucji (...)"[60]. Jednocześnie wyróżnia w tym zakresie systemowe rozumienie konstytucyjności prawa (formalne), które odwołuje się do kelsenowskiej koncepcji hierarchii aktów prawnych i zakłada, że system prawny to „system grup aktów o różnej mocy prawnej"[61], z których to konstytucja zajmuje najwyższe miejsce w tej hierarchii. Tak formalnie pojmowana konstytucyjność prawa zakłada wzajemną relację między konstytucją mającą w tym systemie pozycję aktu nadrzędnego nad aktami niższego rzędu w stopniu wymagającym zgodność tych drugich z ustawą zasadniczą.

Zatem systemowe rozumienie konstytucyjności prawa oznacza „niesprzeczność" z konstytucją aktów prawnych niższego rzędu. Innymi słowy, konstytucyjność prawa to „logiczna zgodność normy niższej z normą wyższą"[62]. Powyższa koncepcja stanowi więc

Toruń 2020 r., s. 161.
[59] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 526.
[60] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 19.
[61] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa jako podstawa demokratycznej kultury prawnej,* Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna 2013 r., t. II, nr 2, s. 95.
[62] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 133-134.

ujęcie odpowiadające teorii pozytywizmu i normatywizmu [63] i jest odzwierciedleniem kelsenowskiej teorii konstytucyjności pojmowanej jako zapewnienie „zgodności z prawem szczebli porządku prawnego umiejscowionych bezpośrednio poniżej konstytucji" [64]. Jak wskazał K. Działocha: „Zgodność prawa z konstytucją jest cechą systemu prawa i zarazem postulatem praktyki stanowienia prawa na gruncie koncepcji, która przyjmuje hierarchiczną budowę aktów normatywnych i ich norm za podstawę porządku prawnego."[65]

W doktrynie, kelsenowskiej teorii konstytucyjności prawa, przeciwstawia się historycznie wcześniejszą myśl E. Sieyésa mającą charakter materialny. A. Sulikowski zwrócił uwagę, że koncepcja ta opierała się nie tyle na hierarchicznej strukturze systemu norm prawnych, co materialnej, czyli treściowej zgodności z konstytucją ustaw, przy czym kryterium tej zgodności opierać się będzie na konieczności ochrony praw człowieka. Dla E. Sieyésa jednym z głównych założeń było uznanie, że to sąd (w pierwotnych założeniach jury konstytucyjne) określa co stanowi treść normy konstytucyjnej adekwatnie do potrzeby optymalizacji konstytucji jako aktu prawnego. To sąd konstytucyjny miał w procesie badania konstytucyjności uwzględniać postęp i zmieniające się uwarunkowania[66]. Podsumowując, o ile H. Kelsen widział mechanizm zapewnienia konstytucyjności w dużej mierze na etapie tworzenia prawa, o tyle E. Sieyés dostrzegając realne zagrożenie nieracjonalności prawodawcy przenosił punkt ciężkości w zakresie badania konstytucyjności na etap stosowania już ustanowionego prawa poprzez adekwatną do zmian i postępu wykładnię dokonywaną przez specjalny sąd.

M. Korycka-Zirk wskazała natomiast na trzeci sposób pojmowania konstytucyjności prawa odróżniając go zarówno do formalistycznej koncepcji H. Kelsena, jak i przeciwstawianej mu materialnej interpretacji proponowanej przez E. Sieyésa. Chodzi mianowicie o konstytucyjność prawa pojmowaną na gruncie społeczno-kulturowego rozumienia tego pojęcia. Teoria ta dostrzegana jest w systemie amerykańskim i opiera się, zdaniem autorki na przekonaniu, że konstytucja stanowi umowę społeczną pomiędzy władzą a obywatelami, której podstawą jest deklaracja praw jednostki oraz jej ochrona. Konstytucja ma być tutaj aktem, który tworzy „kulturę prawną i porządek społeczny", a jej treść stanowi źródło zmian społeczno - prawnych [67]. W tym znaczeniu wskazuje się przede wszystkim na gwarancyjny charakter

[63] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa…,* s. 95-96.
[64] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 21, zob. też K. Działocha, *Problemy zgodności prawa z Konstytucją,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r., s. 44-48.
[65] K. Działocha, *Problemy zgodności…,* s. 43.
[66] A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności,* Wrocław 2008 r., s. 34-45.
[67] M. Koryca-Zirk, *Konstytucyjność jako podstawa demokratycznej kultury prawnej,* Filozofia Publiczna

konstytucyjności prawa, jako instrumentu ochrony praw jednostki i ograniczania rządów większości poprzez prawo. Znamienne dla amerykańskiego konstytucjonalizmu było bowiem dostrzeżenie zagrożenia dla praw i wolności jednostki nie tylko ze strony organów władzy, jak to miało miejsce w przypadku teorii powstających na kontynencie europejskim, ale również spojrzenie na ten problem w kontekście zasady rządów większości i jej ograniczenia poprzez ochronę praw mniejszości lub jednostki. Konstytucyjność prawa w opisywanym wymiarze zakłada, że na interpretację konstytucji największy wpływ mają czynniki społeczno - polityczne oraz reguły moralności politycznej. Takie spojrzenie pozwala na uniwersalizm amerykańskiej konstytucji i jednocześnie czyni je ,,pojęciem gwarancyjnym i to nie tylko w stosunku do jednostki, ale też w stosunku do idei demokracji, w której szanowane są prawa każdego"[68].

Wszystkie wskazane wyżej koncepcje oddając istotę pojęcia konstytucyjności prawa opierają się na wspólnym założeniu, jakim jest tak formalna, jak i materialna supremacja konstytucji nad aktami prawa niższego rzędu, której towarzyszy swoisty kontekst kultury prawnej. Można więc w oparciu o nie zbudować na potrzeby niniejszej pracy definicję konstytucyjności prawa, która stanowić będzie uniwersalne podejście do tego zagadnienia. Otóż konstytucyjność prawa należy rozumieć jako implementację norm konstytucyjnych na grunt norm prawa niższego rzędu, skutkującą koniecznością ich zgodności z ustawą zasadniczą tak w zakresie samego ich tworzenia, treści jak i późniejszego stosowania. Tak wskazane trzy wymiary konstytucyjności prawa obejmują swym zakresem istotę zakresu aplikacji norm konstytucyjnych przez normy prawne niższego rzędu, które w ramach hierarchicznego systemu wzajemnego podporządkowania muszą wykazywać zarówno formalną, jak i materialną zgodność z ustawą zasadniczą. W polu widzenia należy mieć również to, że współcześnie nie wyklucza się sytuacji, w której norma prawna zgodna z konstytucją w zakresie formalnej koncepcji badania konstytucyjności może być jednocześnie sprzeczna z ustawą zasadniczą w sensie materialnym, a więc treściowym i odwrotnie.

Proces badania implementacji konstytucji (tak w ujęciu formalnym jak i materialnym) na grunt norm niższego rzędu adekwatnie do wcześniej przedstawionych rozważań określać należy jako badanie lub kontrola konstytucyjności prawa. Naturalną konsekwencją tego procesu będzie uznanie, że norma niezgodna z konstytucją nie może być stosowana w danym porządku prawnym. Oczywistym jest, że współczesny konstytucjonalizm rozszerza w sposób szczegółowy zakres przedmiotu samego procesu badania konstytucyjności, co zostanie w sposób szczegółowy omówione na przykładzie konkretnych modeli przyjętych tak

i Edukacja Demokratyczna 2013 r., t. II, nr 2, s. 97-98.
[68] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa…,* s. 98.

w europejskich, jak i pozakontynentalnych systemach prawnych, tym niemniej kompetencje podmiotów będących gwarantami konstytucyjności bez względu na ich późniejsze uszczegółowienie biorą swój początek w szeroko rozumianej formalnej konstytucyjności prawa.

Badanie konstytucyjności prawa można zatem porównać do swego rodzaju procesu polegającego na weryfikacji, czy normy prawne niższego rzędu pozostają tak w systemowej jak i treściowej zgodności z konstytucją. Proces ten jest o tyle złożony, że wymaga przede wszystkim uwzględnienia wyjątkowego charakteru norm konstytucyjnych i ich wykładni, a następnie przeniesienia tak dokonanej interpretacji na grunt badanej normy prawnej niższego rzędu, co do której podczas badania konstytucyjności również stosuje się określone reguły interpretacyjne.

Reasumując, badanie konstytucyjności norm prawnych (prawa) stanowi proces oparty tak na czynnościach związanych z wykładnią konstytucji jako wzorca o charakterze podstawowym, jak i interpretacji normy prawnej niższego rzędu podlegającej badaniu. Mechanizm ten uwzględnia nie tylko badanie na poziomie tekstu, ale również w obszarze założeń aksjologicznych samej ustawy zasadniczej oraz czynników społecznych, politycznych czy prawnych. Porównanie badanej normy prawnej ze wzorcem normy konstytucyjnej prowadzi do rezultatu jakim jest ustalenie jej konstytucyjności, bądź niekonstytucyjności. W tym zakresie w zależności od tego, co jest przedmiotem badania możliwość niekonstytucyjności może opierać się na stwierdzeniu, że norma prawna niższego rzędu jest materialnie (treściowo) niezgodna z konstytucją lub na skutek naruszeń proceduralnych została wydana niezgodnie z przewidzianą w konstytucji procedurą np. na skutek naruszenia przepisów kompetencyjnych. W ten sposób dla mechanizmu kontroli konstytucyjności określonych norm prawnych istotne znaczenie ma nieustannie prowadzona wykładnia samej konstytucji jako elementarnego dla każdego porządku prawnego wzorca. Sprzyja temu bez wątpienia wyjątkowy i uniwersalny charakter norm konstytucyjnych. Tak dokonana interpretacja wzorca pozwala na nałożenie standaryzacji norm konstytucyjnych na normę badaną, a więc normę niższego rzędu, która w tym procesie będzie podlegała ocenie w zakresie zgodności z konstytucją. Konstytucyjność prawa to zatem stwierdzenie, że badana norma prawna pozostaje w zgodzie z konstytucyjnym wzorcem. Stanowi rezultat przeprowadzonego procesu porównawczego i w ten sposób czyni normy konstytucyjne rzeczywistym, a nie jedynie oczekiwanym i teoretycznym elementem porządku prawnego.

1.1.3. Wykładnia w procesie kontroli konstytucyjności

W procesie badania konstytucyjności prawa podstawowym elementem jest wykładnia norm konstytucyjnych. Nie można bowiem przeprowadzić procesu badania konstytucyjności norm prawnych niższego rzędu bez uprzedniej właściwej interpretacji wzorca, a więc norm konstytucyjnych. Nie istnieje legalna definicja wykładni. Jest pojęciem, któremu przypisuje się różne znaczenia, tym niemniej zdaniem J. Wróblewskiego jej cel zmierza zawsze do tego, aby ustalić faktyczne znaczenie normy prawnej [69]. Trybunał Konstytucyjny wskazał w jednej z uchwał, że „istotą wykładni jest zawsze ustalenie znaczenia określonego przepisu prawnego" [70]. Wskazać w tym miejscu należy na podział definicji wykładni na definicję w ujęciu pragmatycznym i apragmatycznym. W pierwszym przypadku wykładnia rozumiana jest jako zespół określonych czynności dotyczących wyrażeń zawartych w poddawanym tym czynnościom przepisie prawnym. I tak w znaczeniu węższym będzie chodziło o wszystkie te czynności, które pozwalają na zrozumienie poddawanego wykładni tekstu prawnego, natomiast sensu largo na „(...) wywnioskowaniu z norm odtworzonych z tekstu prawnego innych norm" [71], co wydaje się mieć szczególne znaczenie w kontekście wcześniejszych rozważań na temat uniwersalności i otwartości tekstowej norm konstytucyjnych. Natomiast wykładnia w znaczeniu apragmatycznym będzie wynikiem (efektem) tychże czynności, a więc wyinterpretowanym znaczeniem wcześniej badanego tekstu prawnego[72]. Jak podniósł P. Tuleja, w oczywisty sposób nawiązując do odróżnienia przepisu prawa od normy prawnej, wykładnia to operacje polegające „na (…) przekładzie fragmentów tekstu na wypowiedzi w sposób jednoznaczny nakazujący określonym podmiotom podjęcie lub zaniechanie określonych czynów"[73].

M. Zieliński wskazał natomiast na rozróżnienie wykładni materialnej i formalnej. Pierwsza oznacza zespół czynności mających na celu interpretację przepisu prawa na podstawie reguł akceptowanych i przyjętych w danej kulturze (ujęcie pragmatyczne) oraz rezultat w postaci wyinterpretowanej normy (ujęcie apragmatyczne). Z kolei istota wykładni formalnej opiera się na uznaniu, iż jest to zespół czynności interpretacyjnych oraz wyniki tychże, przy czym czynności te będą przeprowadzać podmioty wyspecjalizowane np. sąd[74].

Autor podkreślił, że wyróżnia się trzy ogólne typy koncepcji wykładni: analityczny, hermeneutyczny i argumentacyjny. W uproszczeniu hermeneutyczna koncepcja wykładni

[69] J. Wróblewski, *Wykładnia prawa a terminologia prawna,* Państwo i Prawo 1956 r., nr 5-6, s. 843.
[70] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., sygn. W 13/91, Dz. U. nr 97, poz. 486.
[71] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady-reguły-wskazówki,* Warszawa 2002 r., s. 45-46.
[72] Ibidem, s. 45.
[73] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji…,* s.71.
[74] Ibidem, s. 59-60.

zakłada, że osoba dokonująca interpretacji przepisu prawnego ma pewną początkową wiedzę na jego temat. Następnie przystępuje do dokładnego zapoznania się z jego treścią poszerzając swoją wiedzę początkową, co pozwala na wyższy stopień uszczegółowienia i z kolei prowadzi do rozstrzygnięć wątpliwości interpretacyjnych oraz dalsze uściślenie treści. W zespół tak wykonywanych czynności wprowadzony zostaje kontekst konkretnego przypadku będącego przedmiotem rozstrzygnięcia oraz sytuacja historyczna osoby dokonującej wykładni. Hermeneutyczny typ wykładni prowadzi do tworzenia prawa nie zaś jego odtwarzania.[75] Argumentacyjny nurt z kolei tworzą trzy koncepcje. Po pierwsze model epistemiczno - technologiczny, który zakłada, że najbardziej efektywną będzie wykładnia przeprowadzona na podstawie z góry ustalonych jednoznacznych i uporządkowanych reguł. Po drugie model retoryczno - topiczny, który traktuje wszystkie reguły interpretacyjne jako równorzędne nie nadając żadnej z nich pierwszeństwa, natomiast o ich wyborze decyduje wyłącznie kryterium wydania słusznego i właściwego rozstrzygnięcia. Ostatni z kolei model komunikacyjny przenosi punkt ciężkości znalezienia i wyboru właściwych reguł interpretacyjnych na uczestników procesu wykładni, którzy w tym zakresie muszą osiągnąć konsensus[76].

Jednym z najistotniejszych ujęć wykładni jest jej rozróżnienie na model klaryfikacyjny (semantyczny), którego twórcą i propagatorem był J. Wróblewski oraz model derywacyjny opracowany przez Z. Ziembińskiego, a następnie rozwinięty przez M. Zielińskiego[77].

Model klaryfikacyjny rozróżnia w procesie wykładni dyrektywy pierwszego i drugiego stopnia. Pierwsze służą do ustalenia znaczenia tekstu prawnego w odniesieniu do określonych kontekstów tj. językowego, systemowego i funkcjonalnego. Natomiast dyrektywy drugiego stopnia nazywane również proceduralnymi i wyboru mają na celu eliminację „niezgodności rezultatów" powstałych w wyniku ustalania znaczenia tekstu w oparciu o zastosowane dyrektywy wykładni językowej[78], systemowej[79] i funkcjonalnej[80]. Precyzując, wskazują

[75] M. Zieliński, *Wykładnia prawa...,* s. 66-67.
[76] Ibidem s. 68.
[77] Ibidem, s. 68-69.
[78] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa,* Katowice 1998 r., s. 196: „Wykładnia językowa polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażeń tekstu prawnego ze względu na język, w którym zostały sformułowane.", zob. też K. Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca,* Warszawa 2010 r., s. 17-22.
[79] Ibidem, za F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Część ogólna,* Kraków 1946, t. 1, s. 61: „Otóż tłumaczenie systematyczne polega na tym, że tłumacz poznaje treść przepisu prawnego przez określenie miejsca, które dany przepis zajmuje i wypełnia w systemie względnie w grupie przepisów, do których należy."
[80] M. Smolak, *Uzasadnienie decyzji interpretacyjnej jako praktyczne rozumowanie prawnicze,* [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r., s. 152: „Przez wykładnię funkcjonalną rozumiem taki sposób dokonywania interpretacji tekstu prawnego, w którym interpretator bierze pod uwagę tak zwany kontekst funkcjonalny. Kontekst funkcjonalny rozumiem tutaj szeroko, obejmuje on bowiem ustrój ekonomiczny, polityczny i społeczny państwa, kulturę społeczeństwa, wartości respektowane przez społeczeństwo czy też przyjęte przez prawodawcę, a także cel prawa, tekstu prawnego czy instytucji prawnej. Wyróżnienie z kontekstu funkcjonalnego celów prawa (tekstu prawnego

dokonującemu interpretacji, w jakiej kolejności powinien zastosować dyrektywy pierwszego stopnia, a w przypadku rozbieżnych wyników, wskazują który z nich powinien wybrać. Można zatem w przypadku koncepcji wykładni klaryfikacyjnej mówić o następujących po sobie etapach tj. ustalaniu znaczenia tekstu prawnego na podstawie dyrektywy językowej, funkcjonalnej i systemowej w kolejności wskazanej przez dyrektywy proceduralne oraz wyborze wyinterpretowanego jednego znaczenia spośród kilku odmiennych na podstawie dyrektyw wyboru[81].

Oczywiście proces wykładni w oparciu o model klaryfikacyjny może się różnić w zależności od podejścia do sposobu stosowania dyrektyw proceduralnych. Otóż można przyjąć rozwiązanie polegające na kolejnym stosowaniu dyrektyw wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej przy czym dopuszczalne jest przyjęcie, że w przypadku uzyskania jednoznacznej interpretacji na podstawie wykładni językowej odstępuje się od dalszego procesu, a więc zastosowania pozostałych dyrektyw. Można również przyjąć koncepcję zastosowania kolejno wszystkich dyrektyw tj. językowej, systemowej i funkcjonalnej bez względu na jednoznaczność rezultatu, a następnie dokonać wskazania w oparciu o dyrektywy wyboru. Jak słusznie zauważył T. Gizbert-Studnicki pierwszy model odpowiada tekstualistycznemu podejściu do wykładni, drugi stanowi o jej dynamicznym charakterze[82].

Podstawą klasycznej koncepcji wykładni klaryfikacyjnej jest jednak zasada *clara non sunt interpretanda* zakładająca, że nie wymaga interpretacji norma prawna, która jest jednoznaczna. Wiąże się z nią reguła *interpretatio cessat in claris*, która stanowi zakaz przeprowadzania dalszej wykładni w przypadku uzyskania jednoznacznej interpretacji danej normy prawnej. W oparciu o klaryfikacyjną wykładnię proces interpretacji dotyczy wyłącznie normy niejednoznacznej i trwa do momentu osiągnięcia w wyniku wykładni jej jednoznacznego rozumienia.

Przeciwieństwem modelu wykładni klaryfikacyjnej jest model wykładni derywacyjnej, w którym przyjmuje się, że każdy tekst prawny podlega wykładni. Model ten w podstawowym założeniu dokonuje rozróżnienia przepisu prawnego i normy postępowania. Pierwszy to zdanie w sensie tak graficznym, jak i gramatycznym, natomiast norma będzie zawartym w zdaniu nakazem lub zakazem określonego zachowania w danych okolicznościach. W ten sposób norma prawna będzie wynikiem procesu wykładni, a nie jak w przypadku modelu

czy instytucji prawnej) jako składnika kontekstu funkcjonalnego uzasadnia wyodrębnienie wykładni celowościowej jako odmiany wykładni funkcjonalnej."

[81] T. Gizbert-Studnicki, *Dyrektywy wykładni drugiego stopnia,* [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r., s. 50-51.

[82] Ibidem, s. 59-60.

klaryfikacyjnego jego przedmiotem. Sam proces wykładni nie ma etapowego charakteru a sekwencyjny. Polega na czynnościach rekonstrukcyjnych w wyniku, których podmiot interpretujący uzyskuje niejednoznaczne „wyrażenie normokształtne", po czym następuje percepcja w ramach, której ustalane jest konkretne znaczenie zastosowanych w przepisie słów, co w efekcie ma doprowadzić do wyinterpretowanej w ten sposób normy prawnej [83]. M. Zieliński podkreślił, że w sekwencjach modelu derywacyjnego wykładni dokonywana jest klaryfikacja przepisu poddawanego wykładni, a jej efektem będzie uzyskanie normy zupełnej, pełnej co do treści, w języku zrozumiałym i przede wszystkim jednoznacznej [84]. W wyniku wykładni derywacyjnej następuje zatem odkodowanie normy prawnej z przepisu prawnego.

Założenie dwupoziomowości języka prawnego, a zatem konieczności rozkodowania przepisu prawnego w ramach wykładni celem uzyskania normy prawnej jest w doktrynie podstawą rozważań na temat oryginalizmu i dynamicznej wykładni w anglosaskim systemie prawnym. Wypada tu zasygnalizować, iż tak określane modele wykładni mają znaczenie dla rozważań na temat wykładni samej konstytucji. Wyczerpująco wypowiedział się w tym zakresie M. Matczak na przykładzie teorii Fredericka Schauera jako zwolennika oryginalizmu przeciwstawiając mu koncepcję dynamicznej wykładni prawa Wiliama N. Eskridge´a. Jak wskazuje autor oryginalizm zakłada, że znaczenie tekstu prawnego zostaje jej przypisane z chwilą jej powstania. Wyklucza się zatem rezultat inny niż znaczenie nadane przez organ go ustanawiający. Stąd też wykładnia dokonywana w duchu oryginalizmu będzie miała charakter statyczny, bowiem wiąże interpretatora intencją oraz zamierzeniami prawodawcy. Przeciwstawna takiemu założeniu koncepcja wykładni dynamicznej zakłada natomiast aktualizację treści tekstu prawnego poddawanego wykładni przez podmiot jej dokonujący w taki sposób, aby najpełniej oddawał wartości mu współczesne[85].

W kontekście tych rozważań wskazuje się na trzy możliwe perspektywy dokonywania wykładni prawa. Tekstualistyczną przyjmującą, że prawem jest wyłącznie tekst podlegający wykładni. Historyczną bazującą na oryginaliźmie, czyli historycznych intencjach i zamierzeniach organu stanowiącego oraz ewolucyjną zakładającą dynamikę interpretacją uwzględniającą wartości i okoliczności społeczne istotne dla podmiotu dokonującego

[83] Ibidem, s. 62-65.
[84] M. Zieliński, *Wykładnia prawa…,* s. 243-244.
[85] M. Matczak, *Dwupoziomowość języka prawnego w derywacyjnej koncepcji wykładni i jej znaczenie dla współczesnych sporów w anglosaskiej teorii interpretacji prawniczej,* [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r., s. 130-137.

wykładni[86]. Tak przedstawiony problem perspektyw interpretacyjnych będzie miał swoje implikacje w procesie poszukiwania optymalnego modelu wykładni norm konstytucyjnych.

Podstawowym jednak pytaniem w omawianym zakresie jest to, czy normy konstytucyjne podlegają takim samym regułom wykładni jak normy niższego rzędu, czy jednak z uwagi na ich specyfikę i uniwersalizm o czym była mowa wyżej ich interpretacja opiera się na innych i odrębnych metodach? Pozostawiając na razie zagadnienie podmiotu mającego legitymację do dokonywania wykładni w ramach badania konstytucyjności, stwierdzić należy, że na wcześniej zadane pytanie nie można udzielić odpowiedzi bez odwołania się do kontekstu historycznego i przeglądu wzajemnego przenikania często odmiennych myśli i teorii na temat wykładni konstytucji prezentowanych przez różne systemy prawne.

Temat wykładni norm konstytucyjnych od zawsze stanowił źródło wielu różnych koncepcji. Poza tymi wpływami nie pozostawała również nauka polskiego prawa konstytucyjnego. Wręcz przeciwnie w dużej mierze również z uwagi na indywidualne uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne przyjmowano lub krytykowano rozwiązania opierające się na znacznie większym dorobku i bogatszej tradycji państw Europy Zachodniej, zwłaszcza Francji i Austrii. W nauce zwraca się również uwagę na brak wypracowania tak przez polską doktrynę, jak i orzecznictwo uniwersalnych koncepcji wykładni konstytucji, zwłaszcza na poziomie jej współstosowania[87], przy czym powodów tego należy szukać przede wszystkim w uwarunkowaniach historycznych i politycznych.

Okres międzywojenny, zwłaszcza pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości był czasem tworzenia nowego porządku prawnego, w którym uwagę skupiało bardziej wyzwanie tworzenia norm prawnych, niż badanie i zabezpieczenie sposobu oraz skutków ich stosowania. Można to tłumaczyć tym, że wobec sytuacji odradzającego się na nowo państwa polskiego i wielu problemów wymagających niezwłocznego uregulowania, skupiano się bardziej na prawotwórczej działalności, jako synonimie wprowadzania nowego porządku prawnego, w mniejszym stopniu koncentrując się na problemie badania jego zgodności z konstytucją. Młode państwo polskie stało w obliczu potężnego przedsięwzięcia, jakim było zbudowanie całkowicie nowego systemu prawnego. Ponad sto lat zaborów i podział między trzech zaborców, a tym samym funkcjonowanie w różnorodnych systemach prawnych nie pozwoliło na rozwój oryginalnej i jednolitej myśli oraz nauki prawa. Dlatego nie jest szczególnie zaskakującym fakt, iż w pierwszej kolejności to regulacyjna, a nie gwarancyjna rola prawa, w tym prawa konstytucyjnego wysunęła się w tym czasie na pierwszy plan. W doktrynie

[86] Ibidem, s. 135.
[87] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 521.

wskazuje się także na dostrzegalny w tym czasie dysonans poglądów przedstawicieli teorii prawa, którzy pozostawali wówczas pod wpływem niemieckiej i austriackiej tradycji konstytucyjnej, a przedstawicielami nauki prawa konstytucyjnego (państwowego), którzy czerpali inspirację głównie z dorobku francuskiej tradycji i nauki prawa[88].

Nie pozostawało to bez wpływu na prezentowane przez przedstawicieli obu tych grup poglądy na temat tak dopuszczalności badania konstytucyjności prawa, jak i stosowanych metod wykładni. Treść zarówno Konstytucji marcowej[89], której art. 38 stanowił, że żadna ustawa nie może pozostawać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień, jak i Konstytucji kwietniowej[90], której art. 49 (2) zastrzegał, że żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z konstytucją, a także tożsame w swojej treści przepisy obu wymienionych ustaw zasadniczych stanowiące, iż sędziowie nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych, odzwierciedlają tradycję francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego i ideologii prymatu parlamentaryzmu. Przyjęto zatem w Konstytucji marcowej szczególne znaczenie parlamentu i stanowionych przez niego ustaw. Nie dopuszczano najmniejszej możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Podkreśla się, że podczas dyskusji nad treścią Konstytucji marcowej w zasadzie nie podejmowano zagadnienia konieczności powołania trybunału konstytucyjnego. Jedynym wyjątkiem był projekt posła Kazimierza Lutosławskiego, w którym proponował on badanie przez zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego konstytucyjności ustaw ze skutkiem ich anulowania w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności. Projekt ten jednak autor wycofał[91]. Brak Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji kwietniowej uzasadniano brakiem takiej potrzeby wobec roli Senatu w procesie stanowienia prawa oraz możliwością zgłoszenia weta przez Prezydenta[92].

Skoro zatem nie dostrzegano z normatywnego punktu widzenia konieczności kontroli konstytucyjności, a co za tym idzie podstaw do powołania trybunału czy sądu konstytucyjnego lub powierzenia kompetencji do badania zgodności ustaw z konstytucją innym organom lub sądom, zagadnienie wykładni norm konstytucyjnych nie stanowiło przedmiotu zainteresowania przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego (państwowego). Nie oznacza to jednak, że w równoległym czasie nie była prowadzona w doktrynie dyskusja na ten temat przez

[88] T. Stawecki, *Wczesna refleksja nad wykładnią konstytucji: polska literatura prawnicza przed 1939 r.,* [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, (red.) T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r., s.106, s.127.
[89] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 44, poz. 267; zwana dalej Konstytucja marcowa.
[90] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227; zwana dalej Konstytucja kwietniowa.
[91] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym,* Warszawa 2003 r., s. 26-27.
[92] Ibidem, s. 31.

teoretyków prawa. W polu widzenia należy mieć bowiem ich zainteresowanie i znajomość tak amerykańskiego systemu kontroli konstytucyjności, jak i opartego na szkole H. Kelsena systemu niemieckiego i austriackiego.

W doktrynie wskazuje się na trzy główne nurty dotyczące rozważań na temat wykładni prawa oraz konstytucji w polskiej nauce okresu międzywojennego, mianowicie pozytywistyczne, normatywistyczne oraz socjologiczne koncepcje wykładni.

Pozytywiści zakładali, że „(...) wykładnia konstytucji w szczególności powinna być w miarę możliwości wyprana z akcentów politycznych, a więc i aksjologicznych. Wzorcami kontroli ustaw powinny być bezstronnie konstruowane normy konstytucji, a nie idee, stanowiska polityczne, wartości o charakterze materialnym, interesy grupowe i jednostkowe, podszepty grup nacisku itp."[93]. Wśród koncepcji pozytywistycznych zwrócić należy uwagę na teorię W. L. Jaworskiego, który co prawda koncentrował się bardziej na zagadnieniach ustrojowych, to jednak wbrew francuskiej myśli konstytucyjnej dostrzegał niebezpieczeństwo tworzenia przez parlament ustaw niezgodnych z konstytucją. Autor ten wskazywał na możliwość niezgodności ustawy z konstytucją, uważał jednak, że nie jest to zagadnienie interpretacji, a problem ustrojowy[94]. Na typowo interpretacyjny aspekt zwrócił natomiast uwagę E. Waśkowski, który podkreślał rolę subiektywnej i oryginalnej wykładni mającej na celu oddanie rzeczywistej i realnej myśli ustawodawcy oraz wiodącą rolę tekstu interpretowanego aktu prawnego. Nie widział jednak powodu dla formułowania odrębnych reguł wykładni dla konstytucji uznając, że oprócz nadrzędności wynikającej z hierarchicznego uporządkowania w systemie prawa nie ma różnic pomiędzy normą konstytucyjną a ustawową[95].

Ciekawą i bardziej rozbudowaną koncepcję wykładni przedstawił natomiast M. Król, który w okresie międzywojennym zajmował się badaniem stosowania konstytucji. Budując uzasadnienie dla dwuetapowej wykładni składającej się z wykładni na podstawie tekstu i z uwzględnieniem woli ustawodawcy dostrzegał również to, że konstytucja zbudowana jest z norm pod które „podciągnąć" można wiele czynników składających się na rzeczywistość ustrojową. Dlatego w drugim etapie procesu wykładni konieczna jest dalsza interpretacja normy wyinterpretowanej w jej pierwszym stadium, bowiem dopiero etap drugi doprowadzi interpretującego do dalszych norm, które nie wynikają w sposób wyraźny i dosłowny z konstytucji. Autor wskazywał, że brak językowej szczegółowości normy daje interpretatorowi „dyskrecjonalną władzę", tym niemniej dokonana przez niego wykładnia nie

[93] T. Stawecki, *Wczesna refleksja…,* s. 96.
[94] Ibidem s. 107-109.
[95] Ibidem, s. 110-112.

może naruszać jasnego i oczywistego sensu obowiązującej normy. Jednocześnie w swojej koncepcji M. Król podkreślał, że rozsądnie przeprowadzona wykładnia celowościowa konstytucji nie będzie prowadziła do nadinterpretacji i w tym sensie podkreślał gwarancyjną rolę sądów[96].

Na konieczność nieskrępowanej woli dokonującego wykładni w poszukiwaniu rzeczywistego sensu prawa i zerwanie z przywiązaniem do koncepcji wiodącej roli tekstu i woli ustawodawcy uwagę zwracali z kolei przedstawiciele normatywistycznej koncepcji wykładni, a wśród nich Sz. Rundstein. Autor zarzucał pozytywistom znaczne uproszczenie procesu wykładni do operacji logicznych. Uważał, że należy je zastąpić ustalaniem sensu prawa poprzez prawotwórcze funkcje sędziów. Wykładnia winna opierać się tak na treści samego prawa jak i na realnych warunkach rzeczywistości. Nowatorskim poglądem było rozróżnienie przez autora norm prawnych skonstruowanych jako bezwzględne nakazy, co do których niemożliwe są jakiekolwiek modyfikacje w wyniku wykładni, które nazywał normami niezmiennymi lub stałymi oraz norm elastycznych, czyli takich co do których wykładnia staje się narzędziem poszukiwania rzeczywistego znaczenia. Teoria ta przypomina wspomniany wcześniej podział norm konstytucyjnych na zasady i reguły. Sz. Rundstein podkreślał jednak, że wykładnia prawa nie może prowadzić do anarchii interpretacyjnej, dlatego sędziowie pozostają w tej materii ograniczeni przez „filozofię interpretacji" znajdującej swoje źródło w szerokiej wizji prawa[97].

W latach trzydziestych XX w. ujawnił się trzeci nurt przedstawiający koncepcję wykładni w ujęciu socjologicznym. Jego przedstawiciele, w szczególności S. Frydman badali społeczne aspekty wykładni prawa. Frydman dostrzegał silne przywiązanie prawników do bezpośredniego rozumienia tekstu prawnego i brak podejmowania trudu jego wykładni. Krytykował podejście tak teoretyków jak i praktyków przyjmujących bezkrytycznie domniemanie jasności i jednoznaczności przepisów konstytucji oraz nadmierne przywiązanie do nadawania największego znaczenia wykładni językowej. Autor nie tylko negował zasadę *cessant in claris*, ale również nadmierne dążenie prawników do wykładni celowości przepisu prawa. Zwracał uwagę na znaczenie w procesie wykładni czynników psychologicznych, społecznych, politycznych[98].

Reasumując, wskazać należy na widoczny dualizm wpływu tradycji francuskiej i niemieckiej nauki prawa konstytucyjnego na odradzający się konstytucjonalizm w państwie polskim w okresie międzywojennym. Dyskusja pomiędzy teoretykami prawa,

[96] Ibidem, s. 113-115.
[97] Ibidem, s. 117-120.
[98] Ibidem, s. 122-125.

a przedstawicielami nauki prawa konstytucyjnego (państwowego) nie przyniosła jednak szczególnych efektów w dążeniu do wprowadzenia skutecznego mechanizmu kontroli konstytucyjności. Dowodem na to jest zarówno treść Konstytucji marcowej jak i kwietniowej. Chociaż obie zakładały, że akty normatywne niższego rzędu muszą pozostawać w zgodzie z konstytucją to jednak nie przewidywały w tym zakresie żadnego mechanizmu kontroli, czyniąc w ten sposób postulat konstytucyjności prawa iluzorycznym. Chociaż w obu tych konstytucjach widać elementy nowoczesnych ustaw zasadniczych, w szczególności w zakresie idei praw i wolności człowieka i obywatela, to jednak pozostają w swojej treści zachowawcze jeśli chodzi o mechanizm kontroli konstytucyjności.

Bezkrytycznie przyjmowana zasada domniemania konstytucyjności ustaw staje się głównym hamulcowym polskiej myśli prawniczej w przedmiocie zagadnienia wykładni norm konstytucyjnych i samych ustaw w zgodzie z konstytucją. Stworzono zatem abstrakcyjną ekspektatywę konstytucyjności ustaw bez realnego mechanizmu pozwalającego na ich zbadanie oraz wyeliminowanie z porządku prawnego. Przyjęto bezgraniczną wiarę w ustawodawcę, który nie tylko tworzy prawo, ale pozostaje jedynym uprawnionym do badania stanowionego przez siebie prawa z wzorcem konstytucji i eliminowania niekonstytucyjnych norm wyłącznie poprzez ich zastępowanie nowym aktem prawnym. Być może zbyt słabo, przez doświadczenie zaborów rozwinięta myśl prawnicza, a także brak doświadczeń innych państw w tym zakresie, bowiem w Czechosłowacji i Austrii sądy konstytucyjne powstały dopiero w latach dwudziestych XX wieku[99] sprawiły, że rozwiązania powszechne dla francuskiego konstytucjonalizmu stały się dla młodego państwa polskiego bardziej atrakcyjne i bezpieczne. Nie dziwi po 120 latach zniewolenia pod dyktaturą trzech zaborców fascynacja francuską, silną pozycją parlamentu, która miała atrakcyjną postać dla odradzającej się Polski. Zwraca uwagę również to, że odbudowie podlegały wszystkie dziedziny życia i funkcjonowania państwa, a to z kolei wymuszało na ustawodawcy rozwiązywanie problemów praktycznych i sięganie w tym zakresie po proste i znane rozwiązania.

W ten sposób prawnicy zajmujący się praktycznymi aspektami tworzonego prawa nie mieli zbytniej przestrzeni do prowadzenia dyskusji z teoretykami prawa, którzy dostrzegali mankamenty rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej, a potem powielonych w Konstytucji kwietniowej. W 1929 roku pojawił się co prawda projekt zmiany Konstytucji marcowej zatytułowany ,,Rewizja konstytucji - opinia zbiorowa grona prawników", w którym przewidziano powołanie Trybunału Konstytucyjnego wyposażonego w kompetencję do

[99] M. Borski, *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Sosnowiec 2009 r., s. 15-17.

orzekania zgodności ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy z konstytucją poprzez orzeczenie o ich nieważności i utratę mocy obowiązującej. Nie zyskał on jednak zwolenników, a sytuacja polityczna w latach trzydziestych nie dała warunków do rozwoju idei kontroli konstytucyjności, czego dowodem jest treść późniejszej Konstytucji kwietniowej[100].

Z przyczyn oczywistych dyskusja na temat konieczności stworzenia tak skutecznego mechanizmu kontroli konstytucyjności, jak i gwaranta konstytucyjności oraz samej wykładni przepisów ustawy zasadniczej nie mogła się rozwinąć w obliczu wybuchu II wojny światowej.

Sprzyjających ku temu warunków nie było również po zakończeniu wojny, co było oczywistą konsekwencją ustroju politycznego państwa polskiego, ale również większości państw Europy Środkowo - Wschodniej, które znalazły się w orbicie wpływów ZSRR. Zasadniczo konstytucje państw socjalistycznych w większości odrzucały możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw przez jakikolwiek autonomiczny organ tak trybunał, jak i sądy powszechne. E. Zwierzchowski wskazuje, że w przypadku gdy konstytucja państwa socjalistycznego przemilczała kwestię kontroli konstytucyjności oznaczało to przyjęcie wyłącznej kompetencji w tym zakresie samego ustawodawcy.[101] Takie podejście wynikało z kilku założeń. Po pierwsze doktryna socjalistycznego prawa konstytucyjnego pozostawać musiała w zgodzie z samym socjalistycznym ustrojem. Implikacją tego było uznanie, że prawo jest wyrazem woli klasy rządzącej[102], stąd też ustawodawca jako organ reprezentujący tą klasę tworzy prawo zgodne z jej wolą, które z natury rzeczy musi być zgodne z konstytucją. Ewentualna niekonstytucyjność z założenia więc miała być eliminowana na poziomie prac tworzenia projektów ustaw. W doktrynie podnosi się, że do połowy lat 60-tych w państwach socjalistycznych dopuszczalna była jedynie parlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw, co wynikało z uznania, że wiodąca pozycja parlamentu „najpełniej urzeczywistnia zasady suwerenności ludu". Oddanie zatem tak ważnej kompetencji jak badanie konstytucyjności prawa w ręce podmiotu autonomicznego, czyli zewnętrznego wobec parlamentu byłoby niczym innym jak próbą deprecjonowania roli parlamentu, a tym samym działaniem ukierunkowanym na ograniczenie znaczenia pozycji ustrojowej i politycznej samego suwerena[103]. Odrzucenie koncepcji kontroli konstytucyjności przez podmiot inny niż organ ustawodawczy wynikało również z bezwzględnej krytyki pozytywistycznych

[100] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym,* Warszawa 2003 r., s. 30-31.
[101] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjność aktów ustawodawczych,* Katowice 1982 r., s. 12-15.
[102] J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena,* Warszawa 1955 r., s.134.
[103] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 10-11, zob. też S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw cz. I.,* Państwo i Prawo 1948 r., z. 11, s. 36-60 oraz *Kontrola konstytucyjności ustaw. Dokończenie,* Państwo i Prawo 1948 r., z. 12, s. 18-20, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 23.

i normatywistyczych koncepcji wykładni. J. Wróblewski wprost wskazywał, że zagadnienie wykładni w ujęciu formalno - dogmatycznym prezentowanym przez pozytywistów było dla niego elementem mody burżuazyjnej teorii prawa. Natomiast wykładnia w przekazie normatywizmu w zakresie, w jakim pozwala na prawotwórczą, zdaniem autora rolę interpretatora tekstu prawnego (sądu, organu administracyjnego) służyć ma celom łamania prawa. Błędy formalno - dogmatyczne wykładni tradycyjnej zastępuje normatywizm nowymi błędami, w których ostatecznie metoda normatywna szermująca hasłem oddzielenia prawa od polityki, daje konstrukcję sprowadzającą się de facto do polityki. (…) normatywistyczna interpretacja jest rzeczywiście tworzeniem prawa na zamówienie polityki”[104]. Jakkolwiek o parlamentarnej kontroli konstytucyjności w państwach socjalistycznych szerzej będzie mowa w części pracy poświęconej konkretnym modelom, tym niemniej można w pełni zgodzić się z twierdzeniem, że podejście do problematyki badania konstytucyjności w dużej mierze wiązało się z przyjętym zwłaszcza w doktrynie socjalistycznego prawa konstytucyjnego poglądem na temat samej wykładni.

W Polsce okresu PRL zwłaszcza we wczesnym jego etapie określanym jako stalinowski (1945-1956) oraz późniejszym określanym mianem „siermiężnego konstytucjonalizmu” (1957-1980) dyskusję nad wykładnią prawa zdominowały poglądy o wyższości i słuszności modelu klaryfikacyjnego głoszone przez J. Wróblewskiego. Skutkiem powyższego w tym też czasie bezwzględna krytyka koncepcji H. Kelesena stała się nie tylko głównym hamulcowym idei sądu konstytucyjnego, ale również umocniła przekonanie o słuszności modelu wykładni opartego na dominacji wykładni językowej z opcjonalną możliwością sięgania po wykładnię systemową i funkcjonalną, przy czym jak podkreśla T. Stawecki od prawników zajmujących się wówczas zagadnieniem wykładni prawa oczekiwano w tym zakresie myśli i poglądów uwzględniających „jedność moralno-polityczną” [105]. Krytykiem koncepcji trybunału konstytucyjnego, który postrzegany był jako narzędzie ograniczające suwerenność ludu był również w tym czasie K. Grzybowski. Autor opowiadał się za koniecznością utrzymania dominującej pozycji parlamentu jednak dostrzegał istotną z punktu rozważań na temat wykładni kwestię. Otóż podkreślał, że przyjęcie braku różnic między normą konstytucyjną a normami prawnymi zawartymi w innych aktach prawa jest przejawem władzy o charakterze absolutnym. W ten sposób pogląd ten zwracał jednak uwagę na konieczność zwiększenia krytycyzmu wobec traktowania, a co za tym idzie interpretowania norm konstytucyjnych

[104] J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena,* Warszawa 1955 r., s. 204.
[105] T. Stawecki, *Koncepcja wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych,* [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r., s.160.

w taki sam sposób jak norm ustawowych[106]. Pewne postulaty dotyczące wykładni norm konstytucyjnych przy uwzględnieniu stanowiska ich odmienności wobec zwykłych norm prawnych formułował również S. Rozmaryn. Odrzucając możliwość sądowej kontroli konstytucyjności w oparciu o Konstytucję PRL, a także zastrzegając wyłączną w tej materii kompetencję parlamentu autor opowiadał się za przyjęciem domniemania konstytucyjności prawa oraz językową i ścisłą interpretacją norm konstytucyjnych. Wykluczał jednocześnie konieczność formułowania specjalnych metod wykładni norm konstytucyjnych, jak również odrzucał w procesie wykładni powoływanie się na tzw. niepisane prawo konstytucyjne lub prawo wyższe.[107]

Na tle wyżej wskazanych poglądów szczególnie wyróżnia się polemiczne stanowisko M. Sobolewskiego. Jakkolwiek autor nie formułował wprost postulatu utworzenia odrębnego trybunału konstytucyjnego dla badania zgodności ustaw z konstytucją to jednak kwestionował poglądy współczesnych mu przedstawicieli doktryny na temat tego, że sądy konstytucyjne osłabiają parlamentaryzm i podważają istotę ustroju demokratycznego. Formułował jednocześnie postulat stworzenia nowych metod wykładni, które z jednej strony pozwolą na skuteczną kontrolę konstytucyjności, z drugiej zaś będą swego rodzaju bezpiecznikiem przed nieograniczoną władzą podmiotu dokonującego interpretacji. Dostrzegał także konieczność wyjścia poza zakres wyłącznie językowej wykładni na rzecz wykorzystania dorobku takich dziedzin nauki jak socjologia, ekonomia czy historia z uwzględnieniem zachodzących w danej rzeczywistości procesów społecznych. T. Stawecki ocenia, że tak formułowane postulaty wskazywały na pozajęzykowy kontekst wykładni norm konstytucyjnych i otwierały naukę prawa konstytucyjnego na teorię prawa[108]. Lata 1957-1980 ocenia się jako czas raczej ubogiej dyskusji na temat wykładni norm konstytucyjnych. Dopiero za sprawą Z. Ziembińskiego, a potem M. Zielińskiego zapoczątkowano w polskiej nauce prawa rozważania na temat odmiennej wobec klaryfikacyjnej koncepcji wykładni określanej mianem derywacyjnej[109].

Dyskusja nad wykładnią konstytucji zaczęła rozwijać się z chwilą zmiany Konstytucji PRL ustawą z dnia 26 marca 1982 roku[110] wprowadzającą do ustawy zasadniczej art. 33a. Przepis ten konstytuował Trybunał Konstytucyjny stanowiąc, iż będzie on orzekał o zgodności

[106] Ibidem, s.169, zob. też K. Grzybowski, *Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym,* Państwo i Prawo 1957, z. 6, s. 1053.
[107] T. Stawecki, *Koncepcja wykładni…,* s. 172-176., zob. też. W. Sadurski, *Prawo przed sadem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej,* Warszawa 2008 r., s. 21, zob. też S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 36-60, zob. też. S. Rozmaryn, *Dokończenie,* s. 18-20.
[108] T. Stawecki, *Koncepcja wykładni…,* s. 176-177.
[109] Ibidem, s. 164-167.
[110] Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji, Dz. U. nr 11, poz. 83, zwana dalej ZmKU82.

z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwa. To jednak uchwalona 29 kwietnia 1985 roku TKU85 [111] nadała formalne i organizacyjne podstawy do jego uformowania i podjęcia rzeczywistej działalności. Zatem pojawienie się w czasach ustroju socjalistycznego organu tak krytykowanego przez zwolenników wyłącznie parlamentarnej kontroli konstytucyjności wymusiło konieczność podjęcia dyskusji nad istotą normy konstytucyjnej, a tym samym nad jej wykładnią. W doktrynie wskazuje się, że dla tego okresu charakterystyczne są dwa dominujące stanowiska tj. J. Wróblewskiego oraz K. Działochy[112].

Dla J. Wróblewskiego wykładnia konstytucji ma ścisły związek z kontrolą konstytucyjności dokonywaną przez trybunał konstytucyjny, a zatem ma charakter operatywny i jest wykładnią sensu stricto. Sama wykładnia konstytucji była, jego zdaniem wewnętrznie zróżnicowana i trudno mówić o jedynej właściwej metodzie. Stał też na stanowisku, że trybunał dokonując wykładni norm konstytucyjnych stosuje trzy podstawowe metody: wykładnię językową, systemową i funkcjonalną. Jakkolwiek Wróblewski uważał, że wykładnia językowa jest elementem koniecznym przy interpretacji każdej normy to jednak nie uznawał, aby konieczne było przyznawanie jej dominującego znaczenia. W przypadku interpretacji norm konstytucyjnych dokonywanej przez trybunał zwracał uwagę na znaczenie wykładni systemowej. Jednocześnie odnosząc się do teorii dyrektyw interpretacyjnych drugiego stopnia podkreślał znaczenie wykładni funkcjonalnej zwłaszcza w kontekście potwierdzenia rezultatów wykładni językowej. Wskazywał też możliwość i znaczenie orzeczeń samego trybunału konstytucyjnego oraz dorobku doktryny w praktyce argumentacyjnej[113].

Tymczasem K. Działocha podnosił, że przy interpretacji konstytucji należy uwzględnić trzy istotne czynniki. Po pierwsze zasady konstytucyjne wyinterpretowane z konstytucji jako wzorzec kontroli norm niższego rzędu. Następnie respektować zasadę hierarchiczności systemu prawa i wreszcie kierować się zasadą ochrony praw obywatelskich. Autor postrzegał proces badania konstytucyjności jako uzgodnienie treści norm ustawowych z zasadami konstytucyjnymi. Zwracał uwagę na zasadność rozróżnienia na konstytucyjne zasady i reguły. Był jednak zwolennikiem orzekania przez trybunał konstytucyjny na podstawie zasad i reguł wyinterpretowanych z konstytucji i pozostawał sceptyczny wobec reguł pozatekstowych. Konstytucyjne zasady mogą zatem, zdaniem K. Działochy tworzyć wzorzec kontroli jeśli ich interpretacja znajduje źródło w ustawie zasadniczej. Odnośnie do typów wykładni autor

[111] TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98. z późn. zm.
[112] T. Stawecki, *Koncepcja wykładni…,* s. 180.
[113] Ibidem, s. 180 oraz s. 181-185.

przyjmował oczywiście podstawową triadę wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, jednak nie nadawał bezwzględnego pierwszeństwa wykładni językowej i systemowej. Jako praktyk K. Działocha uważał, że nie należy konstruować hierarchii metod wykładni ustawy zasadniczej i pozostawiał w tej materii wybór trybunałowi konstytucyjnemu, dopuszczając również pozajęzykowe metody wykładni dające rezultat tak interpretacji zawężającej jak i rozszerzającej[114].

Transformacja polityczna w Europie Środkowo - Wschodniej po 1989 roku przyniosła państwom określanym jako nowe demokracje przemiany w niemal każdym aspekcie ich funkcjonowania, a więc na gruncie politycznym, społecznym, gospodarczym, ekonomicznym, ale również prawnym. Wraz z zasadą demokratycznego państwa prawa nowego charakteru nabrało też dla tych krajów pojęcie konstytucjonalizmu, pojmowane jako idea ograniczenia i kontrolowania władzy oraz jej równoważenia. Zupełnie innego wymiaru nabrała też kwestia ochrony praw i wolności jednostki. Dążenie do zerwania z komunistyczną i socjalistyczną przeszłością sprawiło, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej gotowe były czerpać z wzorców zachodnich budując demokratyczne zasady ustrojowe oraz modelując na nowo organy władzy. Bezsprzecznie jednym z filarów młodych demokracji stała się rzeczywista kontrola konstytucyjności i mechanizm jej przeprowadzania przez niezależne od parlamentów konstytucyjne organy.

W tym czasie uchwalane były pierwsze konstytucje, w których konstytuowano oparte w dużej mierze na kelsenowskiej koncepcji sądy i trybunały konstytucyjne powołane do badania konstytucyjności prawa, jak również wyznaczano podstawowe kierunki wykładni ustaw zasadniczych.

Przykładem może być konstytucja Bułgarii z 12 lipca 1991 roku[115], w której wymieniając kompetencje bułgarskiego trybunału konstytucyjnego, jako pierwszą wskazano wyłączność dokonywania przez trybunał wykładni ustawy zasadniczej. Bezpośrednio na temat wykładni konstytucji wypowiada się również ustawa zasadnicza Republiki Słowackiej, gdzie w art. 128 przyjęto, że Sąd Konstytucyjny dokonuje wykładni konstytucji lub ustawy konstytucyjnej w spornych kwestiach. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego o wykładni konstytucji albo ustawy konstytucyjnej ogłasza się w sposób przyjęty dla ogłaszania ustaw.

[114] Ibidem, s.185-190, zob. też K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny,* Państwo i Prawo 1995, z. 3, s. 15, zob. też K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm,* [w:] Charakter i struktura norm konstytucji, red. J. Trzciński, Warszawa 1997 r., s. 91.

[115] art. 149 ust. 1 Konstytucji Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Buł.

Wykładnia obowiązuje od dnia ogłoszenia[116].

Tak bezpośredniego odniesienia do wykładni konstytucji nie ma co prawda konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., tym niemniej w doktrynie zwraca się uwagę na treść jej art. 9[117] zgodnie, z którym interpretacja norm prawnych nie może prowadzić do ograniczenia lub zagrożenia zasad państwa demokratycznego[118]. Przepis stanowi o interpretacji norm prawych, co nie wyklucza norm konstytucyjnych. Dla poparcia tak stawianej tezy konieczne jest dekodowanie pojęcia zasady demokratycznego państwa prawnego. W doktrynie czeskiego prawa konstytucyjnego zasadę tę interpretuje się w ten sposób, że to państwo stanowi prawo i jest tym prawem również związane. Natomiast fakt powiązania idei państwa prawa z cechą państwa demokratycznego, ma stanowić o trwałości demokracji i jej związania z prawami i wolnościami człowieka i obywatela, które państwo ma obowiązek chronić. Treść art. 9 ust 3 zatem uniemożliwia interpretację prawa, w tym również norm konstytucyjnych w sposób niezgody z ideą demokratycznego państwa prawa. M. Kruk wysunął jeszcze dalej idący wniosek wskazując, że omawiany przepis „zabrania nie tylko wycofania się z zasady państwa prawnego, ale także wprowadzenia do innych konstytucyjnych treści takich zmian, które naruszałyby elementy składowe tej zasady, a wreszcie-takiej interpretacji jej przepisów (norm prawnych), które by tej zasadzie zagrażały generalnie lub choćby przez jej ograniczenie”[119].

P. Holländer odnosząc się do wykładni czeskiej konstytucji zaprezentował stanowisko zgodnie, z którym problem wykładni nie może być ograniczony wyłącznie do potrzeb badania konstytucyjności ustaw. Autor wskazał, że konstytucja ma nie tylko wyraz tekstowy i językowy, ale przedstawia pewne fundamentalne wartości, stąd przeprowadzający wykładnię sąd konstytucyjny dokonuje jej uzupełnienia[120]. P. Holländer dostrzegł co prawda znaczenie wykładni językowej w praktyce Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, jednak podkreślił również to, że dla prawidłowej interpretacji norm konieczne jest również odniesienie do przebiegu procesu legislacyjnego tak w postaci prowadzonej dyskusji na gruncie parlamentarnym, jak i dokumentów źródłowych, jakie wówczas powstają oraz systemowe

[116] art. 128 Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003 r. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Sł.
[117]art. 9 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk-Jarosz, Warszawa 2011 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Cz.
[118] T. Stawecki, J. Maśnicki, *Wykładnia i stosowanie konstytucji w naukach prawnych państw Europy Środkowej,* [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r., s. 136.
[119] M. Kruk, *Zasada państwa prawa w konstytucji Republiki Czeskiej. Kilka uwag z punktu widzenia doświadczenia polskiego,* Acta Universitatis Lodziensis, Łódź 2018 r., t. 84, s. 50.
[120] T. Stawecki, J. Maśnicki, *Wykładnia i stosowanie…,* zob. też P. Holländer, *Uzupełnienie Konstytucji orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego,* Przegląd Sądowy 2004 r., nr 6, s. 65.

ujęcie badanej normy. Nie bez znaczenia dla czeskiej praktyki pozostaje metoda przyrównywania, która ma służyć rozwiązaniu kolizji między dobrem chronionym przez prawo podmiotowe a interesem publicznym[121].

Z kolei konstytucja Republiki Estońskiej przewiduje orzeczenie przez Sąd Państwowy nieważności ustawy lub innego aktu prawnego sprzecznego z postanowieniami lub duchem Konstytucji[122], co oznacza kierunek wykładni skoncentrowany nie tylko w oparciu o warstwę tekstualną konstytucji, ale również wynikające z niej wartości i aksjologię. Z kolei Konstytucja Rumunii zakłada, że postanowienia konstytucyjne o prawach i wolnościach obywateli są interpretowane i stosowane zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, z paktami i innymi umowami, których Rumunia jest stroną. W razie natomiast niezgodności między paktami bądź umowami dotyczącymi podstawowych praw człowieka, których Rumunia jest stroną, a ustawami wewnętrznymi, pierwszeństwo mają unormowania międzynarodowe[123].

Na uwagę zasługuje również redakcja ustawy zasadniczej Węgier, która w art R ust. 3 zawiera wskazówki interpretacyjne stanowiąc o tym, że jej przepisy należy interpretować zgodnie z ich celami, określonymi w narodowym wyznaniu wiary zawartym w Ustawie Zasadniczej, a także zdobyczami historycznej konstytucji[124]. Jak wskazali jednak T. Stawecki i J. Maśnicki w węgierskiej doktrynie oceniono ten przepis, jako regulację o niewielkim znaczeniu normatywnym i odpowiadający ogólnym tendencjom do uznawania preambuły za pomocną w wykładni ustaw zasadniczych, natomiast odniesienie do wykładni historycznej oceniono wyłącznie w kategorii zabiegu stanowiącego rodzaj parlamentarnej retoryki[125]. Bezpośrednich odniesień do wykładni konstytucji oraz wskazań interpretacyjnych nie zawierają konstytucja Republiki Litewskiej[126], konstytucja Republiki Łotewskiej[127], czy konstytucja Słowenii[128]. Autorzy zwrócili uwagę za przedstawicielem litewskiej doktryny, że na Litwie przyjęto, iż tylko wykładnia konstytucji dokonywana w sposób wszechstronny w oparciu o wykładnię nie tylko językową, ale również systemową, porównawczą, logiczną

[121] T. Stawecki, J. Maśnicki, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 154-155.
[122] § 152 Konstytucji Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r., tłum. Aarne Puu, Warszawa 2011 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Est.
[123] art. 20 Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rum.
[124] art. R ust. 3 ustawy Zasadniczej Węgier z dnia z dnia 25 kwietnia 2011 r., tłum. J. Snopek, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2013.pdf [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Ust.Zas.W.
[125] T. Stawecki, J. Maśnicki, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 138.
[126] Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, Warszawa 2006 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Lit.
[127] Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r., tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Ł.
[128] Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, T.W. Wójcicka, Warszawa 1994 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowenia-2.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Rep.Słow.

oraz historyczną, z wykorzystaniem metod ogólnych zasad prawnych i precedensów przy uwzględnieniu zamierzeń samego prawodawcy stanowi podstawowy kierunek interpretacji konstytucji, w tym jej zasad. Poprzestanie natomiast wyłącznie na wykładni językowej prowadziłoby do nadania zwłaszcza zasadom konstytucyjnym wyłącznie charakteru abstrakcyjnych deklaracji, a samym orzeczeniom sądu konstytucyjnego natury opiniodawczej[129].

W tradycji doktryny polskiego prawa konstytucyjnego wejście w życie Konstytucji RP zapoczątkowało znacznie bardziej ożywioną dyskusję na temat wykładni norm konstytucyjnych. Proces trwającej transformacji ustrojowej oraz zwiększenie znaczenia i roli trybunału konstytucyjnego w budowaniu demokratycznego państwa prawa nadawał tej dyskusji mocniejszy ton w wymiarze tak teorii prawa jak i praktyki konstytucyjnej oraz spowodował wzajemne przenikanie myśli i poglądów w tym zakresie na temat wykładni norm konstytucyjnych[130]. Zauważalne są zatem dwa skraje stanowiska odnośnie do wyjściowego założenia jakim jest ustalenie konieczności formułowania odrębnych zasad wykładni konstytucji od zasad wykładni norm niższego rzędu. Współcześnie część przedstawicieli doktryny uważa, że norma konstytucyjna poza jej nadrzędnym charakterem nie różni się specjalnie od norm tworzonych na jej podstawie i w trybie w niej określonym[131]. Z założenia więc normy konstytucyjne podlegać będą według zwolenników tej teorii takim samym metodom wykładni, jakim podlegają wszystkie inne normy w danym systemie prawnym.

Z tak prezentowanym stanowiskiem nie sposób się jednak do końca zgodzić. M. Korycka-Zirk słusznie bowiem wskazała, że specyficzna budowa norm konstytucyjnych, a więc przede wszystkim bardzo często wysoki stopień ich uogólnienia i generalizacji będzie implikował odmienne zasady ich wykładni. Autorka podkreśla, jak istotne znaczenie z punktu oceny konstytucyjności lub niekonstytucyjności normy prawnej ma prawidłowa wykładnia zwłaszcza zasad konstytucyjnych, których interpretacja nie może opierać się wyłącznie na wykładni językowej. Wynika to z wspomnianego już społeczno - kulturowego podejścia do problematyki konstytucyjności, a więc konieczności uwzględniania przy interpretacji norm konstytucyjnych różnych zewnętrznych czynników mających znaczenie dla konkretnie rozpatrywanego przypadku. Dodatkowo pojawia się jeszcze problem ewentualnych kolizji norm konstytucyjnych wyrażonych poprzez wspomniane wcześniej zasady[132]. T. Stawecki

[129] T. Stawecki, J. Maśnicki, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 154.
[130] T. Stawecki, *Koncepcje wykładni…,* s. 190-191.
[131] M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia prawa a wspólnoty sędziów,* [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r., s. 69-70.
[132] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa…,* s. 98-100.

i J. Maśnicki zwrócili uwagę, że konstytucja zawiera normy prawne w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz takie, które charakteryzują się elastycznym językiem i otwartą formułą znaczeniową zawierające swego rodzaju deklaracje ideowe. Taka konstrukcja norm konstytucyjnych wymaga nieco innego podejścia do wykładni, której nie można oprzeć wyłącznie na standardowym podejściu do wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej[133].

A. Jakuszewicz podkreślił z kolei konieczność zapewnienia normom konstytucyjnym ich bezpośredniej stosowalności i skuteczności, co przy uwzględnieniu ich otwartej formuły tekstowej wymaga, zdaniem autora tak wykładni eksplikacyjnej, jak i konkretyzującej. Wyłącznie standardowe metody wykładni będą, jego zdaniem dawały efekt niezadowalający, zwłaszcza gdy wynikające z określonych norm reguły i zasady będą na kursie kolizyjnym. Autor stanowczo opowiada się za wykładnią dynamiczną norm konstytucyjnych zakładającą uwzględnienie podczas procesu interpretacji aktualnych dla podmiotu dokonującego wykładni norm społecznych. A. Jakuszewicz przeciwstawił zwolennikom wykładni statycznej opartej na metodzie wykładni językowej oraz w zgodzie z intencją pierwotnego ustawodawcy argument o szybkim dezaktualizowaniu się norm konstytucyjnych nienadążających za zmianami zachodzącymi w danym społeczeństwie, przez co czyniącymi tak pojmowaną ustawę zasadniczą historycznym źródłem prawa. Dlatego proces wykładni musi, zdaniem autora przebiegać odmiennie od zwykłych norm prawnych, których dostosowanie do rzeczywistości ma zupełnie inny wymiar w kontekście zwykłego procesu legislacyjnego[134]. Wykładnia konstytucji stanowi dla interpretatora proces „twórczej konkretyzacji" norm konstytucyjnych stąd A. Jakuszewicz porównał go do procesu argumentacyjnego ukierunkowanego na rozstrzygnięcie konkretnego problemu.

W zakresie nurtu argumentacyjnego autor wskazuje na tzw. wykładnię topiczną oraz wykładnię hermeneutycznej konkretyzacji. Obie metody mają zatem na celu rozwiązanie problemu poprzez interpretację normy konstytucyjnej, jak również mają cechę otwartego modelu interpretacyjnego. Metoda topiczna będzie określała poszczególne schematy argumentacyjne zarówno o charakterze prawnym np. zasady prawa, orzecznictwo, precedensy, ale również pozaprawnym, które jednak są istotne z punktu widzenia powstałego do rozwiązania problemu. Wartość poszczególnych schematów argumentacyjnych będzie tu, zdaniem autora oceniana na podstawie takich zasad jak jedność ustawy zasadniczej, nadrzędność norm konstytucyjnych oraz ważenia kolidujących ze sobą wartości wyrażonych

[133] T. Stawecki, J. Maśnicki: *Wykładnia i stosowanie…,* s. 152.
[134] A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji…,* s. 75-76.

w konstytucji[135].

Z kolei hermeneutyczna konkretyzacja idzie w kierunku uznania, że w przypadku braku jasnego odniesienia w konstytucji do kwestii pozwalającej na rozwiązanie danego problemu fikcją jest odwoływanie się do tzw. oryginalnej wykładni tj. w zgodzie z wolą ustawodawcy konstytucyjnego. Skoro bowiem ustrojodawca nie rozwiązał wprost określonego problemu w konstytucji trudno w ten sposób mówić o możliwości zbadania jakichkolwiek jego intencji i rzeczywistej woli. Podobnie jak przy wykładni topicznej metoda hermeneutycznej konkretyzacji ukierunkowana jest na rozstrzygnięcie problemu jednak w oparciu o respektowanie tekstu konstytucji, który staje się dla interpretatora punktem wyjściowym w procesie wykładni i jednocześnie granicą dla argumentacyjnej kreatywności[136].

Na temat różnic pomiędzy sposobem dokonywania wykładni norm konstytucyjnych, a norm ustawowych wypowiada się również J. Winczorek. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego autor zauważył, że porównując oba te procesy w praktyce samego Trybunału widać kilka zasadniczych różnic w procesie interpretacji konstytucji i ustaw. Po pierwsze w przypadku wykładni konstytucji ta zawiera znaczenie większy odsetek odwołań do dorobku orzeczniczego samego Trybunału Konstytucyjnego. Znacznie częściej niż w przypadku wykładni ustaw Trybunał Konstytucyjny odwołuje się tu również do zasad i wartości. Tymczasem w przypadku wykładni ustaw dominujące znaczenie ma wykładnia językowa oraz funkcjonalna i systemowa przy jednoczesnym mniejszym znaczeniu powoływania się w procesie interpretacji na dorobek doktryny prawa. Również w przypadku odwołań do dorobku orzecznictwa innych organów Trybunał znacznie chętniej sięga po nie w przypadku wykładni ustaw niż samej konstytucji[137].

W doktrynie dominuje tendencja do wiązania charakteru norm konstytucyjnych i ich charakterystycznej otwartej oraz elastycznej struktury treściowej jako podstawy założenia o konieczności uwzględnienia odrębności procesu ich wykładni. Bezsprzecznie jest to również uwarunkowane potrzebą zapewnienia ustawie zasadniczej możliwie długiego terminu jej stosowania przy uwzględnieniu zmieniających się warunków. L. Garlicki podkreślił, że konstytucja jest otwarta również na treści i wartości nie wynikające wprost z jej tekstu. Do tych wartości autor zalicza ogólne zasady danego systemu prawnego, standardy państwa demokratycznego oraz składniki prawa naturalnego. Jego zdaniem to właśnie te treści

[135] Ibidem, s. 87.
[136] Ibidem, s. 86-87.
[137] J. Winczorek, *Wzorce wykładni konstytucji w świetle analizy treści* uzasadnień *orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r., s. 410-412.

pozwalają na aksjologiczną precyzję przy wykładni przepisów konstytucji[138].

Brak jednolitości poglądów na temat metod wykładni konstytucji każe ponownie spojrzeć na zagadnienie odrębności i wyjątkowości norm konstytucyjnych w kontekście omówionych poglądów na temat ich interpretacji. Dokonując pewnego uporządkowania i usystematyzowania omawianej materii należy wskazać, że konstytucja jest w całości aktem normatywnym, nie wykluczając także samej preambuły. Zbudowana jest z różnorodnych pod względem treści norm charakteryzujących się różnym stopniem tekstowej określoności i jasności interpretacyjnej, mających obok ściśle określonego znaczenia interpretacyjnego także charakter otwartej i pojemnej treściowo formuły. To ogólnikowy i abstrakcyjny charakter części norm konstytucyjnych zapewnia elastyczną i uniwersalną ich wykładnię. Na tym tle bezwzględnie należy odróżnić szczególny rodzaj dyrektyw tj. zasad i reguł, jak również dostrzec znaczenie zasad w procesie interpretacji samej konstytucji[139].

Nie można również pominąć wypracowanej przez doktrynę oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zasady autonomiczności wykładni konstytucji zakładającej interpretację wyrażeń w niej zawartych niezależnie i odrębnie od znaczeń nadanych tych samym wyrażeniom w ustawach. Powyższe implikuje wykładnię norm konstytucyjnych w zgodzie z zawartymi w konstytucji wartościami, zasadami oraz celami[140]. Należy wreszcie uwzględnić również programowy charakter części norm konstytucyjnych, które określają cele nie odwołując się do sposobu ich osiągnięcia.

Bez wątpienia mnogość koncepcji i wyprowadzanych z nich poglądów na temat metod wykładni nie pozwoliły wypracować jednej, uniwersalnej i normatywnej metody interpretacji konstytucji. Część przedstawicieli doktryny i praktyki zakłada uniwersalizm tych samych metod i reguł wykładni tak dla norm konstytucyjnych, jak i ustawowych. Jako podstawowe wymienia się tu model klaryfikacyjny oraz derywacyjny, przy czym o ile w początkowym okresie obowiązywania konstytucji Trybunał Konstytucyjny częściej sięgał po metodę klaryfikacyjną[141], o tyle obecnie w doktrynie wskazuje się na prymat zintegrowanej metody derywacyjnej [142] . Inni dostrzegając mankamenty wyłącznego stosowania tych metod opowiadają się za ich uzupełnieniem o koncepcje argumentacyjne oraz reguły modelu

[138] L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmieniane,* [w:] Charakter i struktura norm konstytucji, red. J. Trzciński, Warszawa 1997 r., s. 153, zob. też A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji…,* s. 77.
[139] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 533.
[140] Ibidem, s. 529.
[141] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, Dz. U. nr 53, poz. 648.
[142] P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego,* Poznań 2016 r., s. 13-14., zob. też. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 522.

Dworkina-Alexy´ego i mechanizmu ważenia zasad[143]. Zatem uniwersalizm interpretacji ustawy zasadniczej nie będzie oznaczał sięgania przez podmiot dokonujący wykładni po zupełnie nowe, kompleksowe i odrębne metody wykładni, bowiem takich nie udało się wypracować tak w teorii, jak i w praktyce[144]. Przy uwzględnieniu zatem specyfiki charakteru norm konstytucyjnych wykładnia ustawy zasadniczej będzie opierała się na już znanych i wypracowanych metodach jednak przy przyjęciu kompleksowego podejścia, które stanowi o wypracowaniu swego rodzaju kompromisu. Z jednej strony uznając normatywny charakter norm konstytucyjnych zastosowanie znajdą uniwersalne metody wykładni, z drugiej jednak uzupełnia się je o model argumentacyjny, znacznie bardziej otwarty na uwzględnianie w procesie wykładni wartości i aksjologii istotnych oraz aktualnych w danym porządku prawnym[145].

M. Gutowski i P. Kardas zaproponowali, aby rozwiązania w poszukiwaniu optymalnego modelu wykładni norm konstytucyjnych szukać w kompleksowym ujęciu tego zagadnienia. Autorzy wskazali tu na ewolucyjnie osiągnięty w praktyce prymat metody zintegrowanej wykładni derywacyjnej nad klaryfikacyjną w praktyce Trybunału Konstytucyjnego. Metoda derywacyjna jest, ich zdaniem mocno zakorzeniona w idei państwa prawa, a w zintegrowanej formie zawiera pewne formy klaryfikacji[146]. Metoda ta, jak już wcześniej o tym wspomniano w sposób sekwencyjny określa czynności interpretacyjne, a jej reguły kolizyjne mogą być postrzegane jak dyrektywy drugiego stopnia znane metodzie klaryfikacyjnej[147]. W polu widzenia należy jednak mieć, że nie będzie tu mowy o hierarchiczności dyrektyw wykładni, bowiem zarówno wykładnia funkcjonalna, jak i systemowa mogą być przydatne do interpretacji w takim samym stopniu co językowa. Dyrektywy te są tu równorzędne. Jak wywodzą dalej M. Gutowski i P. Kardas tak rozumiana zintegrowana wykładnia derywacyjna zostaje uzupełniona o założenia nurtu argumentacyjnego odwołującego się do wartości i aksjologii danego systemu prawa, w tym systemu aksjologicznego konstytucji, przy jednoczesnym przyjęciu podziału dyrektyw konstytucyjnych na zasady i reguły zgodnie z koncepcją R. Dworkina i R. Alexy´ego oraz rozstrzygania konfliktu zasad w oparciu o mechanizm ważenia[148].

O ile metody wykładni klaryfikacyjnej i derywacyjnej są na gruncie teorii prawa

[143] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 496-497.
[144] Ibidem, *s.* 495-497.
[145] Ibidem, s. 510.
[146] Ibidem.
[147] T. Gizbert-Studnicki, *Dyrektywy wykładni…,* s. 65-67.
[148] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 536-538.

i nauki prawa konstytucyjnego koncepcjami rodzimymi, o tyle koncepcja R. Dworkina i R. Alexy´ego stanowią metody wypracowane na gruncie amerykańskiego systemu prawnego, które doprecyzowane i rozwinięte zostały za sprawą R. Alexy´ego w nauce niemieckiej. Dlatego warto poświęcić im uwagę tak z powodu implementowanej na gruncie naszego systemu teorii reguł i zasad, jak i rozwiązywania problemu ich kolizji w oparciu o system ważenia.

Jak wspomniano już wcześniej przy okazji omawiania specyfiki norm konstytucyjnych powszechnie przyjęto tak w doktrynie jak i praktyce rozróżnienie wśród norm konstytucyjnych zasad i reguł. Nie powtarzając zatem wcześniejszych uwag na ten temat podkreślić należy, że R. Dworkin dokonując wspomnianego podziału wskazywał, że różnica między zasadami i regułami przebiega na gruncie stosowania prawa. Sformułował w ten sposób wobec reguł dyrektywę, że są one stosowane na zasadzie „wszystko albo nic”[149] tymczasem w przypadku zasad mowa o optymalizacji, czyli możliwie najpełniejszym realizowaniu normy w określonych warunkach. R. Dworkin podkreślał, że o ile reguły „wymuszają określone decyzje”, o tyle zasady „wskazują pewien kierunek argumentacji”[150].

Chociaż z uwagi na odrębności amerykańskiego modelu badania konstytucyjności podejście do wykładni konstytucji ma tam nieco inny wymiar, to okazało się, że teoria podziału na zasady i reguły była możliwa do adaptacji po jej rozwinięciu i doprecyzowaniu przez R. Alekxy´ego na gruncie kontynentalnym. Na marginesie jedynie wskazać należy, że podejście do wykładni ustawy zasadniczej w systemie amerykańskiego rozproszonego modelu kontroli konstytucyjności pozycjonowało się na dwóch przeciwstawnych biegunach, które można określić jako podejście konserwatywne i liberalne. Z jednej strony zatem mamy takie teorie jak tekstualizm[151], który ze wszech miar nakazuje uznawanie za prawo tylko tego co jest wyrażone w tekście konstytucji, czy intencjonalizm odwołujący się do założeń i intencji ustawodawcy konstytucyjnego oraz oryginalizm narzucający interpretację konstytucji zgodnie z jej znaczeniem nadanym w chwili ustanowienia, które wiążą się z formalistyczną i pasywną metodą wykładni konstytucji. Z drugiej natomiast konstruktywizm i aktywizm sędziów dokonujących wykładni jako wyraz wykorzystania ewolucyjnej i dynamicznej metody wykładni charakteryzującej się uznaniem, że konstytucja jest „żywa” przez co aby mogła spełniać swoje cele w toku jej interpretacji sędzia musi brać pod uwagę nie tylko jej tekst, ale

[149] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie,* Warszawa 2021 r., s. 60-63.
[150] Ibidem.
[151] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 277.

również czynniki o charakterze społecznym, politycznym, etyczno - moralnym[152].

Wracając jednak do teorii podziału na zasady i reguły i jej znaczenia dla wykładni konstytucji. Warto zauważyć, że na gruncie kontynentalnym rozwinął ją R. Alexy i opierał ją na teorii optymalizacji, prawie kolizji oraz prawie ważenia. W teorii optymalizacji zakładał, że jeśli określona norma nie formułuje wprost nakazu lub zakazu określonego zachowania, to mamy do czynienia z powinnością, czyli adekwatnie do koncepcji R. Dworkina z koniecznością urzeczywistnienia tak sformułowanej powinności w sposób optymalny, a więc w stopniu najbardziej możliwym w danych okolicznościach. R. Alexy wnioskował, że w przypadku, gdy w grę wchodzi wyłącznie jedna zasada, a więc nie koliduje ona z inną to zasada ta musi być zrealizowana w sposób pełny. Jeżeli jednak dochodzi do kolizji zasad wówczas konieczne jest wskazanie, która z nich będzie miała pierwszeństwo. Reguły kolizji będą zatem znajdowały swoje zastosowanie w przypadku konfliktu reguł z regułami oraz zasad z zasadami. Konflikt pomiędzy regułami może być tu rozwiązany albo poprzez zastosowanie wobec jednej z reguł pozostających w konflikcie klauzuli wyjątku, albo unieważnienie jednej z nich. Natomiast konflikt zasad autor koncepcji proponuje rozwiązać poprzez nadanie warunkowego pierwszeństwa jednej z nich przy zachowaniu zasady proporcjonalności, a więc realizację jednej zasady przy zapewnieniu możliwe najmniejszego uszczerbku w realizacji innej konkurującej zasady. Granice realizacji konkurujących zasad wyznaczy natomiast reguła ważenia[153].

Mechanizm ważenia zasad przebiega tu zatem w oparciu o trzy stadia czynności. Po pierwsze ustalenia stopnia niespełnienia lub naruszenia pierwszej zasady. Po drugie wykazania stopnia doniosłości realizacji zasady konkurencyjnej. Po trzecie wyniki uzyskanych w oparciu o dwa pierwsze stadia rezultatów należy porównać i ocenić, czy waga zasady, którą chcemy spełnić w wystarczającym stopniu usprawiedliwia naruszenie zasady z nią konkurującej. Tak przeprowadzone rozumowanie stanowi istotę mechanizmu ważenia zasad[154]. Tak prezentowane rozważania na temat możliwych i optymalnych metod wykładni konstytucji mają służyć każdemu podmiotowi biorącemu udział w procesie interpretacji ustawy zasadniczej niezależnie od tego, czy mowa o doktrynalnych rozważaniach, czy też praktycznym wykorzystaniu.

---

[152] C. Błaszczyk, *Interpretacja w służbie doktryny. Oryginalizm konstytucyjny w Stanach Zjednoczonych,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2020 r., t. 67, s. 15-16: „My, współcześni sędziowie, możemy odczytywać Konstytucję w jedyny sposób nam dostępny-jako dwudziestowieczni Amerykanie. Spoglądamy czasem na historię (…) lecz ostatecznym pytaniem, jakie musimy sobie zadać, jest: co te słowa znaczą w naszych czasach? Geniusz konstytucji tkwi bowiem nie w statycznym rozumieniu pojęć z epoki, która dawno minęła, lecz w wielkich wartościach i radzeniu sobie z dzisiejszymi problemami i potrzebami-William Brennan."

[153] G. Maroń, *Formuła ważenia…,* s. 87-92.

[154] Ibidem, s. 95.

Zgodzić należy się w pełni z M. Florczak-Wątor, która wskazała na wykorzystanie reguł ważenia również na poziomie stosowania prawa przez sądy uzasadniając to tym, że mechanizm ważenia zasad konstytucyjnych powinien być powszechnie wykorzystywany w sądach jako wyraz bezpośredniego stosowania konstytucji w procesie rozstrzygania sporów zawisłych przed sądami, a mających swoje odniesienie do treści zasad konstytucyjnych[155]. Tym niemniej metody wykładni stanowią źródło zainteresowania tak teoretyków prawa, jak i praktyków.

Ewolucja spojrzenia na zagadnienia z tym związane skłania do wniosków, że nieustannie zmieniająca się rzeczywistość ma wpływ na postrzeganie konstytucji jako norm prawnych, które dzięki ewolucyjnemu i dynamicznemu podejściu do ich interpretacji czynią ustawę zasadniczą nieustająco aktualnym gwarantem porządku prawnego. Ze wszech miar jednak pozostanie taką tylko wówczas, gdy spojrzenie na jej wykładnię będzie uwzględniało potrzebę czasu, w którym konstytucja obowiązuje oraz uwarunkowania zewnętrzne tak społeczne, polityczne i ekonomiczne, jak i wewnętrzne a zatem aksjologię i wartości zawarte w samej konstytucji.

W kontekście rozważań na temat normy konstytucyjnej należy przypomnieć, że jej specyfika, odróżniająca ją w sposób zasadniczy od zwykłej normy prawnej, w tym jej otwarta treściowo pojemność, generalny i niejednokrotnie o wysokim stopniu abstrakcyjności sposób formułowania nie pozbawia jej normatywnego charakteru. Nie można zatem mówić o deklaracyjnym jej charakterze. Współcześnie normom konstytucyjnym przyznaje się coraz bardziej cechy norm powszechnych w tym znaczeniu, że stają się one bez względu na stopień uogólnienia istotą porządku prawnego oraz stosowania konstytucji. Konstytucja nie pozostaje zatem życzeniową deklaracją, a „żywym" prawem znajdującym swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w powszechnym procesie stosowania jej norm i to nie tylko przez Trybunał Konstytucyjny. Następuje przesunięcie akcentu z możliwości sięgania po normę konstytucyjną wyłącznie przez tradycyjnie określonego gwaranta konstytucyjności na rzecz upowszechnienia mechanizmu konstytucyjności przez podmioty do tego uprawnione lecz, których rola w tym zakresie była jeszcze do niedawna z różnych powodów marginalizowana lub wykluczana. Nie bez znaczenia są tu zmiany w zakresie pojmowania istoty i roli procesu wykładni. Z historycznego punktu widzenia dostrzegalne jest zjawisko przechodzenia z teorii utrzymujących ścisły rygoryzm i prymat wykładni językowej w oparciu wyłącznie o tekst i oderwaniu od kontekstu społecznego, kulturowego, ekonomicznego, aksjologicznego, do teorii wskazujących na konieczność dynamicznego sposobu interpretowania norm konstytucji

[155] M. Florczak-Wątor, *Ważenie zasad konstytucyjnych jako podstawa sądowej wykładni prawa,* [w:] Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Warszawa 2017 r., s. 24.

w oparciu tak o system kulturowy jak i określony system konstytucyjnych wartości. Tylko tak prowadzona wykładnia konstytucji pozwala na jej uniwersalizm i odradzającą się nieustannie aktualizację zawartych w niej norm wobec rzeczywistych warunków jej obowiązywania i tworzenia skutecznego instrumentarium rozstrzygania problemów powstałych na gruncie jej stosowania. Nie można zatem w toku procesu interpretacji norm konstytucyjnych założyć zupełnej ich autonomii od dynamicznych procesów społecznych, politycznych, ekonomicznych czy socjologicznych.

Proces wykładni jest nieustającym mechanizmem interpretacyjnym i od niego zależy „żywotność" samej ustawy zasadniczej w kontekście ciągle zmieniającej się filozofii politycznej [156]. Dlatego słusznie wskazuje się w doktrynie, że wykładnia konstytucji dla urzeczywistnienia zawartych w niej norm musi opierać się na podstawie, którą „(…) jest poszukiwanie sensu i duchowej rzeczywistości konstytucji, nie zaś opieranie się na jej brzmieniu czy też kategoriach pojęciowych wypracowanych przez dogmatykę prawniczą. Drogą prowadzącą do tego celu jest duchowo-naukowe, zorientowane na wartości rozumienie konstytucji, czyli postrzeganie jej jako zespołu norm regulujących, ukierunkowanych, porządkujących i kontrolujących proces integracji wspólnoty politycznej. Zasadniczym czynnikiem wspomagającym proces integracji wspólnoty politycznej są zawarte w konstytucji prawa podstawowe postrzegane jako pewien system kulturowy i system wartości"[157].

Oczywiście na drugim biegunie tych rozważań znajduje się obawa o anarchię interpretacyjną, wypaczony aktywizm podmiotów dokonujących wykładni i stosujących normy konstytucyjne, a także o prawotwórczą ich funkcję oraz zachwianie zasadą trójpodziału władzy, jednak nie są to argumenty przekonujące, jeśli weźmie się pod uwagę mechanizmy mające zapobiegać tego typu zjawiskom, często tworzone już na poziomie konstytucyjnym. Inną kwestią pozostaje ich skuteczność, co w dobie kryzysu demokracji i konstytucjonalizmu rozumianego jako idea równoważenia władz może okazać się zagadnieniem kluczowym

[156] T. Gizbert-Studnicki, *Filozofia polityczna…,* s.15-16: „Istnieje wiele definicji filozofii politycznej. Ich wspólną cechą jest to, że każda z nich określa filozofię polityczną jako dyscyplinę normatywną. Nie zawsze jest jasne, w jaki sposób normatywność jest pojmowana, ale w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że filozofia polityczna odpowiada na pytanie, w jaki sposób społeczeństwo powinno być zorganizowane lub w jaki sposób, względnie-wedle jakich zasad i dla jakich celów, władza polityczna winna działać. Jednocześnie można stwierdzić, że filozofia polityczna zajmuje się uzasadnieniem norm, które kształtują instytucje polityczne i winny stanowić podstawę ich działania, a także oceną instytucji politycznych. Rzecz jasna, gdy mowa w tym kontekście o uzasadnieniu, ma się na myśli raczej usprawiedliwienie, czy inaczej-etyczne uzasadnienie, a nie uzasadnienie w rozumieniu metodologii nauk. Filozofia polityczna formułuje więc oceny (dany ustrój/zasada/system jest lepszy/gorszy, legitymowany/nielegitymowany) i normy (dane działanie jest nakazane/zakazane, dopuszczalne/niedopuszczalne) oraz projektuje pożądane instytucje polityczne. Dąży ona do dostarczenia nam racji działania w kwestiach uznanych za polityczne (przy czym zakres tych kwestii bywa różnorodnie określany). W tym więc najprostszym sensie jest dyscypliną normatywną."

[157] A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji…,* s. 80.

w kontekście gwarancji instytucjonalnych.

Wykładnia stanowić może skuteczny oręż w procesie stosowania prawa konstytucyjnego nawet wówczas, gdy w ogólnym wymiarze konstytucja staje się przedmiotem politycznej manipulacji interpretacyjnej. Nie będzie remedium na każdy problem wywołany kryzysem konstytucyjnym, ale z pewnością stosowana przez odpowiedzialnego gwaranta będzie ważnym elementem pozwalającym na ochronę praw podstawowych oraz zasad ustrojowych państwa. Będzie miała zasadnicze znaczenie w zakresie przeciwdziałania zjawisku określanemu w doktrynie mianem „anomii konstytucyjnej", które polega na niedostosowaniu wyobrażeń o ustroju państwa i innych elementach konstytucyjnego instytucjonalizmu do zmieniającej się rzeczywistości[158]. Jednocześnie konieczność wzmożonej ochrony praw i wolności jednostki staje się kluczem do pojmowania konstytucji nie tylko jako znaków językowych zwartych w jej tekście, ale szeroko rozumianej „kultury prawnej otwartej na odczucia i potrzeby społeczne"[159].

Określenie metod i zasad wykładni konstytucji pozwala na przeprowadzenie interpretacji wzorca. Tymczasem proces kontroli konstytucyjności opiera się na ocenie czy badane normy podkonstytucyjne pozostają w zgodzie z wzorcem jakim są normy konstytucyjne. W ten sposób konieczna jest również wykładnia samych norm podkonstytucyjnych, ponieważ one są tu przedmiotem badania konstytucyjności. Proces kontroli konstytucyjności składa się z etapu przeprowadzenia wykładni norm konstytucyjnych, o czym była już mowa wyżej, po czym przechodzi w etap wykładni normy prawnej niższego rzędu będącej przedmiotem badania. Na tym stadium nie można się jednak zatrzymać, bowiem to oznaczałoby poprzestanie wyłącznie na ustaleniu zakresu znaczeniowego wyrażeń zawartych w badanej normie. Proces kontroli konstytucyjności norm niższego rzędu będzie wymagał nałożenia rezultatów wykładni normy niższego rzędu na wzorzec konstytucyjny uzyskany z kolei w wyniku wykładni norm ustawy zasadniczej i dopiero poprzez takie porównanie może dojść do stwierdzenia konstytucyjności lub jej braku badanego przepisu podkonstytucyjnego. Celem tak przeprowadzonych operacji interpretacyjnych i porównawczych będzie zatem ustalenie, czy znajdująca się w konstytucyjnym katalogu hierarchicznie uporządkowanych źródeł prawa norma prawna pozostaje w zgodzie z wzorcem jakim jest konstytucja[160]. W ujęciu metodyki samego procesu wykładni w mechanizmie kontroli konstytucyjności interpretacja normy

[158] T. Stawecki, W*czesna refleksja…,* s. 149.
[159] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa…,* s. 102.
[160] P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sadów powszechnych jako wyraz sędziowskiego nieposłuszeństwa,* Czasopismo Prawa Karego i Nauk Penalnych 2019 r., z. 4, s. 18.

prawnej będzie poddana klasycznym metodom wykładni prawa tj. wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Interpretacji podlega rzecz jasna norma prawna, która rekonstruowana jest w oparciu o konkretny przepis zamieszczony w określonym akcie normatywnym[161]. Dokonujący wykładni podmiot będzie stosował powszechnie znane metody, a zatem jak już wcześniej wskazano wykładnię językową, systemową i funkcjonalną. Na tym wstępnym etapie podejście do zastosowanych metod i reguł nie będzie w niczym odbiegało od metodyki przyjętej dla interpretacji norm konstytucyjnych. Elementem dodatkowym i charakterystycznym będzie natomiast uwzględnienie tego, że proces kontroli konstytucyjności różni się od interpretacji dokonywanej na potrzeby zwykłej praktyki stosowania prawa. Uściślając, przez zwykłą praktykę stosowania prawa należy rozumieć stosowanie prawa w kontekście nie wymagającym nawiązywania do norm konstytucyjnych. Zasadniczo niemal każdy praktyk w odniesieniu do przedmiotu postępowania, w którym stosowane jest prawo dokonuje nieustających procesów interpretacji norm potrzebnych do rozwiązania określonego problemu prawnego. Nie każdy jednak problem tego rodzaju będzie wymagał uruchomienia procesu kontroli konstytucyjności. Wykładnia jest zatem jednym z podstawowych procesów operacyjnej pracy każdego prawnika.

Można postawić w tym miejscu tezę, że tylko w sytuacji problemu wymagającego rozstrzygnięcia na gruncie kontroli konstytucyjności klasyczne metody wykładni norm prawnych muszą być wzbogacone dodatkowo o kryterium ich wykładni w zgodzie z konstytucją lub wykładni prokonstytucyjnej.

Wykładnia prokonstytucyjna oznacza interpretację normy prawnej poprzez wykorzystanie konstytucyjnych standardów i wartości w niej zawartych. W piśmiennictwie reprezentowany jest pogląd, że wykładnia prokonstytucyjna nie ingeruje w sam proces stosowania prawa i zakres normowania, ale wypełnia treść badanej normy o konstytucyjne wartości i aksjologię, stąd też określa się ją mianem „metody aksjologicznego wzbogacenia norm wyrażonych w ustawie w procesie wykładni". Reasumując wzorzec konstytucyjny w przypadku tej metody uwzględniany jest na każdym jej etapie i w największym stopniu, co jest określane jako „promieniowanie konstytucji" na normy prawne[162]. M. Korycka-Zirk podkreśliła, że wykładnia prokonstytucyjna jest egzemplifikacją ochrony praw i wolności jednostki poprzez współstosowanie aktów niższego rzędu z konstytucją[163].

[161] A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art.188 Konstytucji,* [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxalrsgyydini&refSource=guide1#tabs-metrical-info [dostęp: 01.01.2026].
[162] P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 15.
[163] M. Korycka-Zirk, *Konstytucyjność prawa…,* s. 101, zob. też. P. Tuleja, S*tosowanie Konstytucji…,* s. 329.

Z kolei wykładnia norm w zgodzie z konstytucją zakłada, że podczas procesu interpretacyjnego mogą powstać różne rezultaty wykładni w kontekście zgodności z wzorcem konstytucyjnym. Tak powstałe alternatywne wyniki wykładni mogą oznaczać rezultat w postaci zgodności normy z wzorcem konstytucyjnym, braku takiej zgodności lub tylko częściowej z nim zgodności czy niezgodności. Istota tej metody będzie polegała na wyborze przez podmiot dokonujący interpretacji takiej wykładni badanej normy, która pozostaje zgodna z konstytucją, przez co będzie mogła stanowić podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia [164]. Metodę wykładni w zgodzie z konstytucją określa się jako dyrektywę drugiego stopnia, bowiem nie jest ona stosowana na etapie ustalania znaczenia normy, ale w stadium wyboru pomiędzy dokonanymi interpretacjami. Rezultaty interpretacyjne oceniane są przez pryzmat wzorca konstytucyjnego, po czym następuje wybór takiej wykładni badanej normy podkonstytucyjnej, która pozostaje w zgodzie z wzorcem[165].

P. Tuleja zwrócił uwagę, że należy wykluczyć rezultaty interpretacyjne prowadzące do wniosku o niezgodności normy z konstytucją, a następnie spośród pozostałych wybrać ten, który najbardziej koresponduje z konstytucyjnym wzorcem[166]. Niezależnie od przyjętej metody pomiędzy wykładnią prawnokonstytucyjną, a wykładnią w zgodzie z konstytucją oba mechanizmy stanowią integralny element procesu kontroli konstytucyjności znajdujący swoje zastosowanie w praktyce.

Przedstawione wyżej rozważania na temat wykładni w procesie kontroli konstytucyjności odnoszą się do polskiego systemu prawnego jednak bez wątpienia, co do istoty każdy mechanizm badania zgodności z konstytucją będzie opierał się na procesie dokonywania interpretacji tak wzorca jak i badanych aktów prawnych. W przypadku systemów, które opierają się na modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności wykładni konstytucji będą dokonywać wyodrębnione sądy lub trybunały konstytucyjne.

Natomiast z uwagi na odrębności w obszarze samego modelu kontroli konstytucyjności warto w tym miejscu wskazać na specyfikę uwarunkowań procesu wykładni konstytucji w amerykańskim systemie prawnym. Jak wskazuje się w doktrynie, konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki jest aktem, którego normy mają charakter wysoce ogólny i abstrakcyjny [167]. Jednocześnie należy pamiętać, że została ona uchwalona w 1787 roku i dotychczas wprowadzono zaledwie 27 poprawek. Dlatego tak istotna dla „żywotności"

[164] P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 15-17.
[165] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 334.
[166] P. Tuleja, *Stosowanie konstytucji…,* s. 330-331.
[167] R. M. Małajny, *Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni konstytucji USA,* Gdańskie Studia Prawnicze 2014 r., t. 31, s. 325-326.

amerykańskiej konstytucji pozostaje jej wykładnia i rola jaką w tym procesie odgrywa amerykański Sąd Najwyższy. Podkreśla się, że uniwersalizm amerykańskiej konstytucji w powiązaniu z systemem *judical review* pozwala na nieustającą aktualizację jej norm w praktyce stosowania prawa. Chociaż kontroli konstytucyjności w modelu zdekoncentrowanym może dokonać każdy sąd, to jednak szczególna rola przypada w tym zakresie Sądowi Najwyższemu. Wynika to zasadniczo z jego silnej pozycji ustrojowej, którą określa się na równi ze statusem amerykańskiego kongresu i prezydenta. Jak podnosił R. M. Małajny stwierdzenie konstytucyjności lub niekonstytucyjności aktu prawnego poprzedza ustalenie „treści konkretnej normy federalnej ustawy zasadniczej". Jakkolwiek na gruncie amerykańskiego systemu trwała dyskusja na temat tego, który z organów władzy kongres, prezydent czy Sąd Najwyższy dokonując wykładni konstytucji ma w zakresie tej kompetencji pozycję dominującą to ostatecznie w sprawie *United States v. Nixon* Sąd Najwyższy przyznał sobie pozycję „najważniejszego interpretatora konstytucji"[168]. Podkreślić zatem należy, że wykładnia konstytucji w amerykańskim systemie *judical review* jest w gruncie rzeczy jej dostosowywaniem do potrzeb społeczeństwa amerykańskiego i rzeczywistości społecznej, gospodarczej oraz politycznej. Dlatego trafnym jest twierdzenie, że wykładnia konstytucji przez Sąd Najwyższy ma charakter nie tylko interpretacyjny, ale przede wszystkim twórczy.

Konstytucja, która przez ponad 200 lat swojego obowiązywania została formalnie zmieniona poprzez 27 poprawek pozostaje aktualna, nowoczesna i odpowiada oczekiwaniom amerykańskiego społeczeństwa właśnie dzięki *judical review* i wiodącej roli Sądu Najwyższego w jej wykładni.

Należy przy okazji wspomnieć, że samo podejście do modelu wykładni amerykańskiej konstytucji również podlegało zmianie od wykładni opierającej się głównie na koncepcji oryginalizmu i tekstualizmu, aż do współcześnie stosowanej wykładni o charakterze elastycznym, a także uwzględniającej zmieniające się warunki społeczne, polityczne i ekonomiczne. Wykładnia musi również odpowiadać ewolucji potrzeb społeczeństwa amerykańskiego.

W polu widzenia należy również mieć to, że wykładnia konstytucji dokonywana w amerykańskim systemie zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności będzie opierała się na doktrynie sędziowskiego ograniczenia (*self-restraint*, doktryna powściągliwości sędziowskiej) lub przeciwstawnego jej sędziowskiego aktywizmu (*judical activism*). Powyższe zależą od

[168] Ibidem, s. 324.

aktualnego kształtu relacji Sądu Najwyższego wobec innych władz. Doktryna sędziowskiego ograniczenia nakłada na dokonujący wykładni konstytucji sąd obowiązek przyjęcia takiego jej rezultatu, aby przy jednoczesnym przyjęciu otwartej interpretacji konstytucji nie powodować konfliktu z twórcą badanej normy. Chodzi więc o uważne przestrzeganie granic zasady równowago władz[169]. Tymczasem aktywizm sędziowski zakłada realizację konstytucyjnych praw suwerena poprzez taką wykładnię konstytucji, na którą nie wpływa doktryna wzajemnego wpływania i równoważenia się władz. Podstawowym założeniem jest zastosowanie przy ocenie zgodności normy z konstytucją kryteriów wynikających z liberalizmu i indywidualizmu. Podkreśla się przy tym, że niezależnie od przyjętej doktryny i wynikającej z nich metod wykładni każda na swój sposób pozwala na realizację zadań sądownictwa konstytucyjnego[170]. Tym niemniej aktualna pozostaje niekończąca się dyskusja zwolenników i oponentów jednej i drugiej o wyższości każdej z nich.

Podsumowując rozważania na temat wykładni stwierdzić należy, że realizacja współcześnie pojmowanego konstytucjonalizmu jako idei ochrony praw jednostki i rządów prawa[171] jest możliwa dzięki otwartemu podejściu do metod wykładni. Chociaż na gruncie polskiego systemu prawnego nie doszło do wypracowania jednolitej i spójnej metody wykładni nie ma wątpliwości, co do wagi i jej fundamentalnego znaczenia w procesie urzeczywistniania norm konstytucyjnych. Dotyczy to zarówno ujęcia historycznego rozwoju myśli i poglądów na ten temat, jak i współczesnych problemów przed jakimi staje liberalny konstytucjonalizm[172].

M. Tulej słusznie wskazał, że Trybunał stosuje tradycyjne metody wykładni wzbogacone o argumentację odwołującą się do argumentów systemowych, celowościowych, funkcjonalnych oraz aksjologicznych [173] . Wykładnia staje się dzisiaj podstawowym instrumentem nadającym konstytucji charakter rzeczywisty. Jej normy nie mają dzięki temu wyłącznie programowego i życzeniowego charakteru, ale stanowią główny substrat porządku prawnego, tak w znaczeniu prawnym jak i aksjologicznym. Wbudowany w konstytucję system wartości będzie poprzez wykładnię norm podkonstytucyjnych częścią porządku prawnego na poziomie stosowania prawa. Z jednej bowiem strony wykładnia otwiera normy podkonstytucyjne na tekst konstytucji powodując realne jej przenikanie, z drugiej jednak uniemożliwia opieranie indywidualnych rozstrzygnięć wyłącznie na podstawie ogólnych i treściowo pojemnych norm ustawy zasadniczej. Chociaż powszechnie przyjmuje się

[169] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 153.
[170] Ibidem, s. 154.
[171] Ibidem, s. 265.
[172] Ibidem, s. 266.
[173] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s. 84.

domniemanie konstytucyjności norm, mechanizm wykładni prowadzony w procesie badania konstytucyjności czyni to założenie możliwym do zweryfikowania. Wydaje się też, że uniwersalny charakter norm konstytucyjnych dla ich dostosowania do ciągle zmieniających się warunków nie wymaga dzisiaj opracowania jednego i wiążącego modelu wykładni konstytucji.

Dobór metody i reguł wykładni powinien pozostawać także w zakresie procesu decyzyjnego podmiotu dokonującego interpretacji. Szczególną rolę będzie tu odgrywał podmiot określany mianem gwaranta konstytucyjności. Jego cechy, predyspozycje i uwarunkowania w oparciu o normatywną legitymację przeprowadzania kontroli konstytucyjności były i nadal pozostają przedmiotem nieustającej dyskusji w doktrynie. Nie ulega jednak wątpliwości, że metody wykładni w procesie badania konstytucyjności będą podstawowym instrumentarium dla gwaranta konstytucyjności, który z jednej strony musi pamiętać o konieczności jak najściślejszej inkorporacji norm konstytucyjnych na grunt norm badanych, z drugiej jednak nie może pozwolić sobie na przekroczenie granic interpretacyjnych wyznaczonych przez samą ustawę zasadniczą. Przekroczeniu tych granic ma zapobiegać odpowiedni dobór metod wykładni, a zmieniająca się rzeczywistość pokazuje, że stworzenie standaryzacji jednego modelu w tym zakresie nie jest możliwe.

Dlatego proces kontroli konstytucyjności pozostaje stale zmieniającą się sekwencją określonych procesów w oparciu o dostępne metody i reguły wykładni, które nakładają na podmiot dokonujący interpretacji nie tylko rolę wysoko wyspecjalizowanego w tym zakresie prawnika, ale również uważnego obserwatora rzeczywistości, w jakiej przychodzi mu takiej interpretacji dokonywać. Tylko taka postawa pozwala na odejście od sztywnych zasad związania wyłącznie literalnym brzmieniem tekstu ustawy zasadniczej i nadanie jej ponadczasowego i uniwersalnego znaczenia. Współcześnie zatem neguje się możliwość posługiwania się w procesie kontroli konstytucyjności jednym, obiektywnym i nadrzędnym względem pozostałych modelem wykładni[174]. Pogląd o uniwersalizacji procesu wykładni pozwala zgodzić się z J. Zajadło, który słusznie wskazał, że „(…) orzekając o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności prawa zawsze (lub prawie zawsze) sędzia spotyka się ze zderzeniem prawa z innymi elementami rzeczywistości społecznej np. moralnością, obyczajowością, polityką, ekonomią, religią. W tym sensie (…) kontrola konstytucyjności wydaje się czymś więcej niż tylko postępowaniem zgodnie z przyjętymi regułami."[175]

[174] A. Sulikowski, Współczesny *paradygmat…,* s. 75.
[175] J. Zajadło, *Wewnętrzna legitymacja sądu konstytucyjnego,* Przegląd Sądowy 2009 r., nr 4 s. 131.

§ 2. Idea gwaranta konstytucyjności prawa na tle problemu legitymizacji

1.2.1. Legitymizacja sądowej kontroli konstytucyjności

Kontrola konstytucyjności z punktu widzenia współczesnego konstytucjonalizmu stanowi podstawowy mechanizm hamowania działania władzy ustawodawczej w kierunku nieograniczonego prawotwórstwa. Ma charakter gwarancyjny, bowiem nie tylko pozwala na urzeczywistnianie norm konstytucyjnych, ale również pozwala na reakcję w sytuacji przekroczenia przez prawodawcę granic zarówno formalnych i kompetencyjnych w procesie stanowienia prawa, jak i materialnych jeśli chodzi o jego zakres przedmiotowy i samo stosowanie. Podstawowym założeniem o charakterze gwarancyjnym jest zatem nie tylko procedura kontroli konstytucyjności, ale również to jaki jest jej ostateczny skutek, czyli możliwość usuwania z porządku prawnego lub odmowa stosowania normy prawnej, która pozostaje w niezgodności z konstytucją. Skuteczna kontrola konstytucyjności pozwalając jednocześnie na eliminację aktów normatywnych niezgodnych z konstytucją zapewnia także spójność całego systemu prawnego[176]. Tylko w ten sposób konstytucyjne prawa i wolności jednostki stają się poprzez ten mechanizm realnie chronione w systemie demokratycznym[177].

Niezależnie od tego, czy kontrola konstytucyjności będzie dotyczyła konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki lub mniejszości przed niekonstytucyjnymi zapędami większości, czy też ochrony tych samych praw przed działalnością państwa i jego organami, problemem nie jest już samo uzasadnienie dla potrzeby tworzenia przez demokratyczne państwa prawa mechanizmu kontroli konstytucyjności, ale odpowiedź na pytanie kto ma być jej gwarantem? Innymi słowy jaki podmiot będzie miał dostateczną legitymizację[178] do tego, aby dokonywać kontroli konstytucyjności i jednocześnie gwarantować, że skutki stwierdzenia niekonstytucyjności badanej normy doprowadzą do rzeczywistej eliminacji takich norm z porządku prawnego lub co najmniej brak ich dalszego stosowania. Problem legitymizacji, a więc wskazania argumentacji, która uzasadnia nie tylko powołanie, ale również sposób i zasady funkcjonowania[179] podmiotu realizującego kontrolę konstytucyjności wydaje się

[176] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 8.
[177] K. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego,* Państwo i Prawo 2018 r., nr 5, s. 14.
[178] W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej,* Przegląd Sejmowy 2009 r., nr 4, s. 12: „Pisząc o legitymizacji (legitymacji) instytucji prawnej, mam na uwadze użycie określonego zespołu argumentów, służących do uzasadnienia lub usprawiedliwienia powołania, ukształtowania i zasad funkcjonowania tej instytucji. Tak rozumianej legitymizacji nie da się zredukować do zapewnienia legalności, czyli działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Zapewnienie legalności jest ważnym czy wręcz koniecznym elementem legitymizacji, ale jej nie wyczerpuje."
[179] Ibidem, s. 11-12.

zasadniczy, ponieważ niezależnie od przyjętego modelu nieustannie trwa dyskusja pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami tego mechanizmu[180], który postrzegany jest przez tę drugą grupę jako „narzędzie antywiększościowe”[181].

Tradycyjny podział podmiotów pełniących rolę strażnika konstytucji opiera się na założeniu, iż będą to organy stanowiące prawo lub podmioty stosujące prawo. Na tym tle wyróżnia się zatem kontrolę parlamentarną, a więc przez organ, który prawo stanowi oraz kontrolę pozaparlamentarną, którą sprawują wyodrębnione trybunały lub sądy konstytucyjne, albo sądy powszechne[182], a także bardziej z zakresu historycznych koncepcji przedstawiciel władzy wykonawczej, czyli głowa państwa[183] lub inne ciała polityczne[184].

Dyskusja na temat jaki podmiot jest najbardziej legitymowany do dokonywania kontroli konstytucyjności prowadzona jest tak na gruncie politycznym, jak i naukowym. W pierwszym przypadku tendencja do krytyki rozwiązań polegających na powierzeniu roli gwaranta konstytucji podmiotom pozaparlamentarnym, przede wszystkim sądom, wiąże się z naturalną niechęcią polityków do kontrolowania ich pracy i częstymi konfliktami o naturze politycznej na tym tle. W przypadku środowisk naukowych i sędziowskich bezdyskusyjna pozostaje ocena słuszności rozwiązań polegających na powierzeniu badania zgodności z konstytucją organom pozaparlamentarnym[185].

Pomimo tego, iż za twórcę idei pozaparlamentarnej i jednocześnie scentralizowanej kontroli konstytucyjności uważa się H. Kelsena, to jednak nieco wcześniej konieczność kontroli prawodawczych zapędów władzy ustawodawczej dostrzegał we Francji E. Sieyés, który swoją koncepcję opierał na rozgraniczeniu pojęcia ludu i narodu. Według jego koncepcji naród był metaforyczną wspólnotą, a więc faktycznym suwerenem. Lud, do którego nie miał zaufania, wybierał jego zdaniem swoich reprezentantów do parlamentu po to, aby tak wybrana elita rządziła nie w imieniu i dla dobra ludu a właśnie narodu. Takie spojrzenie miało pozwolić reprezentantom narodu na wolne realizowanie mandatu dla jego dobra.[186]

Jednocześnie E. Sieyés rozumiał zagrożenie jakie niesie nawet w przypadku mocno stechnokratyzowanego parlamentu brak możliwości kontroli tego, czy stanowione prawo pozostaje w zgodzie z konstytucją. Stąd opracował koncepcję egalitarnego organu nazwanego

[180] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 3.
[181] W. Sadurski, *Prawo przed…,* s. 57.
[182] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 8-9.
[183] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 39.
[184] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 25.
[185] L. Garlicki, *Nowe zjawiska kontroli konstytucyjności ustaw. Przyczynek do dyskusji nad legitymacją sądownictwa konstytucyjnego,* Przegląd Sejmowy 2009 r., nr 4, s. 95.
[186] A. Sulikowski, Współczesny *paradygmat…,* s. 34-35.

jury konstytucyjnym (*jurie constitutionnelle*)[187], w którym sędziowie wykazujący się wysoką wiedzą, kształtując w sposób obiektywny treść konstytucji urzeczywistnialiby koncepcję idealistycznie pojmowanego narodu oraz praw człowieka[188]. We współczesnej Sieyésowi Francji był to projekt nowatorski ponieważ po raz pierwszy upatrujący konieczność w powołaniu zewnętrznego wobec parlamentu organu, który stałby na straży konstytucyjności prawa stanowionego przez parlament. Nie zyskał on jednak akceptacji i spotkał się z krytyką[189]. Z tych też powodów wycofał się on z forsowania koncepcji jury konstytucyjnego, którego główną przecież zaletą był fakt, że miał być to organ kontrolujący i zewnętrzny w stosunku do parlamentu. W Konstytucji z 1799 r. Sieyés stworzył podstawy badania zgodności ustaw z konstytucją przez francuski senat co jednak oznaczało kontrolę w łonie samego parlamentu, chociaż senat formalnie był izbą bez kompetencji prawotwórczych[190]. Zasygnalizować w tym miejscu należy, że to właśnie idea silnego parlamentaryzmu nie pozwoliła jeszcze przez długi czas na rozwój i zaakceptowanie we Francji koncepcji pozaparlamentarnego organu kontroli konstytucyjności, o czym wspomniano już przy okazji wpływu francuskiej myśli prawa konstytucyjnego w Polsce okresu międzywojennego.

Na uwagę zasługuje również koncepcja kontroli konstytucyjności G. Jellinka związanego z austriacką szkołą pozytywizmu. Opierając się na mocnej krytyce amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności, który Jellinek oceniał jako zagrażający stabilności porządku prawnego uważał, że niekonstytucyjność normy prawnej powstaje na etapie jej stanowienia, nie natomiast jej stosowania. Ostrzegał, że przyznanie sądom powszechnym kompetencji badania konstytucyjności ustaw byłoby równoznaczne z uznaniem, że uprawnienie to przysługuje również wszystkim podlegającym ustawom organom, w tym organom administracji publicznej[191].

W doktrynie zauważa się również, że G. Jellinek jako pierwszy dostrzegał także powiązanie między skutecznym mechanizmem kontroli konstytucyjności, a koniecznością ograniczenia wszechwładzy ustawodawczej parlamentu w kontekście ochrony praw mniejszości. Przedstawiana przez niego idea ustroju umiarkowanego skupiała się na koncepcji powołania odrębnego trybunału konstytucyjnego, który w trybie kontroli uprzedniej badałby na wniosek posłów stanowiących mniejszość parlamentarną zgodność rozwiązań

[187] Ibidem, s. 34.
[188] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 14.
[189] A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat…,* s. 36.
[190] Ibidem, s. 35-37.
[191] A. Dziadzio, *Idea Trybunału Konstytucyjnego Georga Jellinka,* [w:] Ustroje-historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013 r., s. 186-187, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s.14.

proponowanych w projekcie ustaw z konstytucją[192]. W swoim eseju „Trybunał Konstytucyjny dla Austrii" tworzył koncepcję trybunału konstytucyjnego wyposażonego w kompetencję orzekania w przedmiocie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami federacji a krajowymi, który miał przeciwdziałać zjawisku nadinterpretacji konstytucji przez konserwatywną większość parlamentarną[193].

Koncepcja Jellinka nie znalazła odzwierciedlenia w rzeczywistości, tym niemniej dała początek idei kontroli konstytucyjności rozwijanej w latach późniejszych przez austriacką szkołę pozytywizmu prawniczego, w tym również H. Kelsena uznawanego za głównego architekta europejskiego modelu kontroli konstytucyjności.

H. Kelsen nie miał wątpliwości co do tego, że powierzenie tak badania konstytucyjności, jak i unieważniania niekonstytucyjnego aktu prawnego przez organ go stanowiący, a więc organ ustawodawczy np. poprzez uchylenie niekonstytucyjnej ustawy jest „polityczną naiwnością" [194] . Uzasadniał to twierdzeniem, że organ, który stanowi prawo jest jego swobodnym twórcą, a nie organem stosującym prawo dodatkowo związanym ustawą zasadniczą. Dlatego też H. Kelsen uważał, że wyłącznie organ odrębny od ustawodawcy i autonomiczny wobec niego oraz innych podmiotów wykonujących władzę w państwie może unieważnić niekonstytucyjne akty ustawodawcze. Widział gwaranta konstytucyjności w odrębnym sądzie konstytucyjnym[195].

Na argumenty przeciwników legitymizowania sądu konstytucyjnego dotyczące zachwiania w ten sposób zasadą podziału władzy odpowiadał, że uchylenie niekonstytucyjnego aktu ustawodawczego nie stanowi ingerencji władzy sądowniczej w zakres kompetencji władzy ustawodawczej, ponieważ sąd konstytucyjny, jego zdaniem był sądem tylko w wymiarze organizacyjnym i niezależności od innych władz. W zakresie nadanych mu funkcji nie działa jednak w charakterze sądu. W ten sposób Kelsen budował swoją koncepcję sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy". Zakładał bowiem, że parlament poprzez fakt tworzenia prawa jest „ustawodawcą pozytywnym", który jednak musi mieć w polu widzenia, że stanowiąc prawo jest związany konstytucją w zakresie trybu oraz incydentalnie co do treści w kwestii zasad. Natomiast sąd konstytucyjny jest „ustawodawcą negatywnym" w tym znaczeniu, że jego działalność zdeterminowana jest treścią konstytucji i jego funkcja

[192] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa,* Przegląd Sejmowy 2018 r., nr 5, s.105.
[193] A. Kustra-Rogatka, *Kelsenowskie podstawy sądownictwa konstytucyjnego,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r., s. 8.
[194] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 38.
[195] Ibidem, s. 38-39.

zmierza do eliminowania niezgodnych z konstytucją norm[196]. Choć koncepcja trybunału konstytucyjnego jako negatywnego ustawodawcy przyjęła się powszechnie, to zasygnalizować w tym miejscu należy, że współcześnie pojawiało się też stanowisko kwestionujące ten paradygmat. Otóż M. Granat wskazał, że: „Trybunału nie powinniśmy lokować jedynie na płaszczyźnie relacji z ustawodawcą, czy to „negatywnego" czy „pozytywnego", dlatego że między funkcją sądu konstytucyjnego w zakresie prawa i funkcją ustawodawczą parlamentu istnieją coraz większe różnice. Wykraczają one zdecydowanie poza paradygmat „ustawodawca negatywny"/„pozytywny". Pozycja Trybunału Konstytucyjnego wobec ustawodawcy zwykłego to nie jest „negatywny ustawodawca", lecz raczej krzywe zwierciadło, w którym ustawodawca może się przeglądać, jeśli chce zobaczyć swój prawdziwy wizerunek. Najbliższy „negatywnemu ustawodawcy" w takim znaczeniu, w jakim termin ten jest przypisywany Trybunałowi, byłby w naszym systemie Senat (jako organ mający prawo do odrzucenia ustawy uchwalonej przez Sejm lub wnoszenia do niej poprawek z jakiejkolwiek przyczyny materialnej). (...) Trybunał Konstytucyjny nie może być, co jest tym bardziej jasne, pojmowany jako „ustawodawca pozytywny". Byłaby to jeszcze gorsza kwalifikacja niż w przypadku „ustawodawcy negatywnego". (...) Blokujące znaczenie „ustawodawcy negatywnego" polega na utrudnieniu rozwoju Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji władzy sądowniczej[197].

Kelsen przyjmował, iż kontrola konstytucyjności opierać się musi na metodzie normatywnej zakładającej apolityczną analizę opartą wyłącznie na normie. Gwarantem konstytucyjności miał być według niego odrębny sąd konstytucyjny, którego cechą nadrzędną było to, że jest podmiotem zewnętrznym wobec którejkolwiek z władz i przez to pozbawionym zarzutu realizacji własnych celów[198]. Jednocześnie uzasadniał, że autonomia organu powołanego do uchylania niezgodnych z konstytucją ustaw zagwarantuje mu niezależność wobec parlamentu i rządu. Podział władzy politycznej pomiędzy różne organy uzasadniał nie tyle koniecznością ich wzajemnego odseparowania, co teorią dokonywania ich wzajemnej kontroli, aby zapobiec nadmiernej koncentracji władzy oraz zapewnieniu współdziałania między nimi.

Oczywiście H. Kelsen rozumiał to, że kształt sądu konstytucyjnego powinien być dostosowany do uwarunkowań konkretnego ustroju, tym niemniej rekomendował, aby było to raczej wąskie grono „fachowców w dziedzinie prawa" wybierane w oparciu o kombinację

[196] Ibidem, s. 40-42, zob. też. A. Kustra-Rogatka, *Kelsenowskie podstawy…,* s. 15-16.
[197] M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?,* [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r., s. 35.
[198] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 46.

kompetencyjną tak parlamentu jak i głowy państwa np. przez parlament na wniosek rządu. Miał też pełną świadomość, że choć praca trybunału była przez niego postrzegana jako praca czysto prawnicza nad zagadnieniami wyłącznie prawnymi, to jednak zapewnienie, aby na orzecznictwo sądu konstytucyjnego nie miała wpływu polityka mogło okazać się trudne do zrealizowania [199] . Tak przedstawiona myśl H. Kelsena dała podwaliny pod model skoncentrowanej (scentralizowanej) kontroli konstytucyjności, a więc powierzonej jednemu wyodrębnionemu i autonomicznemu wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej organowi, którym współcześnie najczęściej jest trybunał lub sąd konstytucyjny. Podsumowując, warto zwrócić uwagę na prezentowaną przez A. Sulikowskiego tezę zgodnie z którą współcześnie sądownictwo konstytucyjne stanowi emanację tak koncepcji Kelsena, jak i Sieyèsa. W przypadku założeń kelsenowskiej koncepcji będą to odwołania do konstrukcji sądów konstytucyjnych oraz uzasadnienie dla ich legitymacji. Z kolei tryb działania tych sądów będzie nawiązywał do założeń Sieyèsa, podobnie jak odniesienie do samej konstytucji postrzeganej jako „wyznacznik idealnego ustroju oraz idealnego prawa”.[200]

Pozaparlamentarny system kontroli może opierać się również na tzw. rozproszonej (zdecentralizowanej, zdekoncentrowanej) kontroli konstytucyjności czyniąc gwarantem sądy bez wyodrębnienia osobnego i autonomicznego trybunału (sądu) konstytucyjnego. Modelowo wskazuje się tu na rozwiązanie systemu przyjętego w Stanach Zjednoczonych Ameryki określanego mianem *judical review,* gdzie tak Sąd Najwyższy, jak i sądy powszechne pozostają gwarantami konstytucji. Niezależnie jednak od tego, czy mowa będzie o rozproszonym modelu kontroli konstytucyjności (*judical review*), czy kelsenowskiej koncepcji skoncentrowanej kontroli dokonywanej przez jeden i odrębny trybunał lub sąd konstytucyjny, a więc bez względu na to jaki podmiot z obszaru władzy sądowniczej zostanie ustanowiony gwarantem konstytucji przeciwnicy pozaparlamentarnej kontroli podważać będą legitymację sądownictwa konstytucyjnego do oceny i kwestionowania zgodności aktów stanowionych przez parlament z ustawą zasadniczą.

Argumenty przedstawiane przez przeciwników uznania za gwaranta konstytucyjności sądownictwa tak w wydaniu *judical review*, jak i skoncentrowanej kontroli koncentrują się

[199] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 38-41.

[200] A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat…,* s. 44-46: „Tak więc kontrola konstytucyjności prawa odbywa się w oparciu o wypracowany przez elitarne grono sędziów, niepodważalny, nieprzekraczalny dla ustawodawcy i z założenia apolityczny, gdyż oparty na wiedzy, dynamiczny, czyli dostosowany do potrzeb, wzorzec idealnego ustroju Jednakże istnienie tego wzorca zarówno przez polski TK, jak i inne sądy konstytucyjne, uzasadniane jest w duchu koncepcji Kelsena, poprzez wskazanie mniej lub bardziej bezpośrednich relacji „wynikania” z tekstu konstytucji. Dwie tradycje teoretycznie przenikają się zatem i kształtują w specyficznej względem siebie relacji logikę działania sędziów.”

głównie na uzasadnieniu w oparciu o przywołanie niezgodności takiego rozwiązania z podstawowymi zasadami demokracji, w tym przede wszystkim zasadą większości i trójpodziału władzy[201].

Zasada większości jest tu pojmowana jako legitymacja władzy ustawodawczej opierająca się na woli suwerena, który dokonał jej wyboru w powszechnym głosowaniu i przy zachowaniu równości „wszystkich członków demokratycznej wspólnoty" [202]. Parlament pochodzący z wyboru dokonanego przez większość społeczeństwa jest tu postrzegany jako jedyny umocowany do stanowienia prawa organ. Dlatego też efektów jego działania tj. stanowionego prawa nie może oceniać sąd, który nie jest wybierany w drodze wyborów, a więc nie posiada w tym zakresie demokratycznego mandatu większości społeczeństwa. Z zasady większości wysnuwany jest również wniosek o „prawomocnym charakterze parlamentarnego ustawodawstwa"[203].

Zatem fakt, że niewybierani w powszechnych wyborach sędziowie mają kompetencje do kontroli konstytucyjności aktów prawa tworzonych przez posiadający legitymację większościową społeczeństwa parlament ze skutkiem uchylającym ich moc jest nie do pogodzenia z zasadą prymatu demokratycznej większości. Wychodzi to bowiem poza przyznaną w wyborach legitymację większości do tworzenia prawa wyłącznie przez organ ustawodawczy i jest sprzeczne z porządkiem demokratycznym.

Tymczasem zwolennicy sądowej kontroli konstytucyjności zwracają uwagę na zjawisko zmiany w postrzeganiu samej demokracji określane jako podejście antywiększościowe i kontrdemokratyczne. W swoim założeniu koncepcja ta uznaje zaufanie społeczne oparte na regule większościowej za podstawę ustroju demokratycznego, co jednak nie wyklucza zachowania tzw. społecznej nieufności, która jest równie ważna w państwie demokratycznym [204]. Takie spojrzenie dezawuuje jeszcze jeden argument przeciwników sądowej kontroli konstytucyjności, a mianowicie założenie o uznaniu parlamentu za centralny organ współczesnych demokracji i jego „ustawodawczej nieomylności". Tymczasem historia parlamentaryzmu europejskiego pokazuje jak bardzo błędna jest ta teza[205]. Współczesny system demokratyczny nie może być również sprowadzony wyłącznie do zasady większości. Partycypacja społeczeństwa w demokratycznym ustroju państwa odbywa się bowiem również

[201] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 8.
[202] Ibidem, s. 7.
[203] Ibidem, s. 5-7.
[204] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 21.
[205] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 33, zob. też. D. Rousseau, *Sądownictwo Konstytucyjne w Europie,* Warszawa 1999 r., s. 23.

poprzez wyraz nieufności często także wobec przedstawicieli parlamentu, których obywatele sami w oparciu o zasadę większości wybrali[206].

Problem ten dostrzegł również D. Rousseau, który wprost wskazał, że wola demokratycznie wybranych do parlamentu przedstawicieli narodu podczas procesu stanowienia prawa nie zawsze odpowiada woli suwerena, a antynomia rządzący-rządzeni jest jednym z powodów tworzenia konstytucji. W czasie między wyborami powszechnymi współczesne społeczeństwo nie chce tracić wpływu na sprawy publiczne[207], stąd scedowanie władzy na reprezentantów w parlamencie w drodze większościowej legitymacji nie oznacza w państwach demokratycznych bierności społeczeństwa wobec ekscesów legislacyjnych ustawodawcy. Ponad to sądy lub trybunały orzekają na podstawie konstytucji, która przecież stanowi wyraz woli narodu.

D. Rousseau zadał więc kluczowe pytanie w odniesieniu do twierdzenia o wyłącznej legitymacji parlamentu do stanowienia prawa, jako efektu woli narodu (suwerena), a tym samym braku legitymacji pozaparlamentarnego podmiotu do dokonywania kontroli konstytucyjności prawa ustanowionego przez organ prawodawczy. Zatem, czy rzeczywiście wola suwerena jest zawsze odzwierciedlana w woli jego reprezentantów wybieranych do organów prawodawczych (parlamentu)? Odpowiedź twierdząca oznaczałaby idealistyczne założenie, że stanowione przez przedstawicieli suwerena w organie prawodawczym prawo jest tożsame z tym czego oczekuje i co wyraża suweren, a także w pełni zgodne z jego wolą i z konstytucją. Podczas gdy jest oczywistym, że przedstawiciele wybierani do organów prawodawczych działają często według własnych przekonań i niejednokrotnie partykularnych interesów, które po okresie kampanii wyborczych mocno rozmijają się z oczekiwaniami i interesem suwerena[208].

Dowodem na trafność tezy o częstym braku spójności pomiędzy wolą i interesem suwerena, a jego reprezentantami w organach prawodawczych są reguły demokracji pozwalające suwerenowi na odsuwanie swoich przedstawicieli od władzy, poprzez weryfikację ich pracy w czasie wyborów parlamentarnych. Przyjmując abstrakcyjne i idealistyczne założenie, że wola suwerena jest zawsze odzwierciedlana w działających na jego rzecz reprezentantach stanowiących prawo należałoby jednocześnie uznać, że w procesie demokratycznych wyborów nie zachodzi konieczność zmian osobowych w organie prawodawczym, po co bowiem zmienić jego skład skoro działalność reprezentantów w pełni

[206] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 21.
[207] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 34-37.
[208] Ibidem, s. 34-35.

odzwierciedla wolę suwerena? Niezaprzeczalnie więc, stanowione prawo nie zawsze będzie tożsame z oczekiwaniami i wolą obywateli. Nie należy przez to przeceniać uzasadnienia teorii o braku legitymizacji pozaprawodawczych organów i instytucji do kontroli konstytucyjności opierających się na zarzucie braku wystarczającej legitymacji z uwagi na brak powiązania z suwerenem w stopniu w jakim ma to miejsce w przypadku organów prawodawczych i zasiadających w nich reprezentantów narodu.

W odniesieniu do wyżej opisanych uwag nasuwa się jeszcze jeden argument przemawiający za uzasadnieniem sądowej kontroli konstytucyjności, który odnosi się co prawda do historycznych doświadczeń, tym niemniej ukazujący mankamenty teorii o utożsamianiu woli suwerena z wolą organów prawodawczych opartej wyłącznie na tzw. regule większości. To doświadczenia lat 30-tych i 40-tych XX wieku[209], a więc klęska idei humanitaryzmu połączona z kryzysem organów ustawodawczych (parlamentów) pozbawionych realnej kontroli w przedmiocie działalności prawotwórczej doprowadziły do katastrofalnej w skutkach degradacji idei ochrony praw mniejszości i jednostki, której efektem były najpierw rozwój faszyzmu i komunizmu, a potem II wojna światowa.

Zjawisko niczym nieograniczonego prawodawstwa tak formalnie, jak i materialnie oraz nieprzejednane wówczas przekonanie o pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności stanowionego prawa jako instytucji wynaturzającej demokratyczny trójpodział władzy i pozbawionej legitymacji pochodzącej od narodu, sprowadziły na świat doświadczenie największej klęski humanitaryzmu. Chociaż okres powojenny w Europie Zachodniej charakteryzował się powrotem idei kontroli konstytucyjności, która w latach 90-tych objęła również kraje Europy Środkowej i Wschodniej to jednak tworzenie przez organy ustawodawcze prawa daleko odbiegającego od ich własnych konstytucji i standardów ochrony praw i wolności człowieka, a także nierzadkie kryzysy kompetencyjne na tle przepisów ustaw zasadniczych nadal pozostają problemem organów ustawodawczych i opierają się na założeniu, iż mandat większościowy pozwala im na całkowitą dowolność i niezależność kształtowania porządku prawnego[210].

Wskazane wyżej argumenty łączą się zatem z antywiększościową teorią o kontrdemokracji i społecznej nieufności, jako równie istotnych z punktu widzenia realizacji podstawowych zasad ustroju demokratycznego elementów. Zasada większościowego głosowania nie może zatem pozostawać jedyną podstawą definiowania demokracji. To nowe i odmienne spojrzenie na istotę zasad demokracji tak mocno dzisiaj związanej z konstytucją nie

[209] A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat…,* s. 44.
[210] L. Garlicki, *Nowe zjawiska…,* s. 98.

umniejsza też legitymacji większościowej reprezentantom parlamentu, ale również z całą pewnością nie pozwala na uznanie jej za jedyną budującą pojęcie demokracji. Koncepcja kontrdemokracji nazywanej również „demokracją konstytucyjną" legitymizuje zatem w pełni sądownictwo konstytucyjne jako wyraz nie tyle kryzysu demokracji, ale jej wzmocnienia. Kontrola ustawodawcy przez sądownictwo konstytucyjne ma wzmacniać zaufanie społeczeństwa obywatelskiego do działania wybranych w drodze wyborów i w oparciu o zasadę większościową reprezentantów w organie ustawodawczym i legitymizować stanowione przez nich prawo w oparciu o kryterium zgodności z konstytucją.

Z argumentem o braku legitymacji trybunału lub sądu konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności z tego powodu, że organ ten nie pochodzi z wyborów powszechnych D. Rousseau, zestawił także tezę, że sąd konstytucyjny mimo braku legitymacji większościowej jest organem wyrażającym wolę suwerena określoną w konstytucji, przez co jest tym samym organem reprezentacji politycznej. Fakt, że organ sądowy, który orzeka o zgodności lub sprzeczności ustaw z konstytucją, a także występuje przeciw ustanowieniu lub utrzymaniu w mocy prawa niezgodnego z ustawą zasadniczą świadczyć ma, iż przejmuje tu rolę współustawodawcy, co jednocześnie nie oznacza, że traci przymiot organu sądowego[211].

Teorię o nie dającym się pogodzić dysonansie koncepcji sądowej kontroli konstytucyjności z demokratyczną zasadą większościowej legitymacji parlamentu podważa również inny argument. Otóż wskazać należy, że konstytucja postrzegana jest również jako „akt o substancjalnej legitymacji"[212]. W ten sposób, jak wskazała M. Korycka-Zirk, przewidziane w konstytucji procedury i instytucje oraz rozwiązania prawne muszą posiadać akceptację w samym społeczeństwie. Konstytucja jest więc tu wyrazem woli ludu[213]. Zatem w systemie skoncentrowanej kontroli konstytucyjności sądy lub trybunały konstytucyjne będą otrzymywały legitymację do dokonywania kontroli parlamentu w samych ustawach zasadniczych, będących jak wskazano wyżej wyrazem woli większości oraz w ustawach uszczegóławiających tryb ich działania oraz organizację będących z kolei efektem działania reprezentantów owej większości. W ten sposób powstaje zgoda narodu, oparta na demokratycznej zasadzie większości jednak wyrażona już niejako w sposób pośredni na dokonywanie kontroli konstytucyjności przez sądownictwo konstytucyjne. Brak woli narodu

[211] M. Granat, *Przedmowa do wydania polskiego,* [w:] D. Rousseau, *Sadownictwo konstytucyjne w Europie,* Warszawa 1999 r., s. 6-7, zob. też H. Kaczmarczyk, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego,* [w:] Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017 r., s. 77.
[212] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 46.
[213] Ibidem, s. 47.

w tym zakresie wiązałby się z brakiem tak konstytucyjnych, jak i ustawowych rozwiązań w tym zakresie.

Z kolei w systemie zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności, gdzie gwarantem konstytucyjności jest Sąd Najwyższy i sądy powszechne uzasadnienie opiera się na konieczności urzeczywistniania w ten sposób najpełniej idei liberalnego konstytucjonalizmu wyrażonego w konstytucji spisanej poprzez prawa i wolności jednostki oraz konieczność ich ochrony, a także rządy prawa. Innymi słowy *judical review* zakłada, iż sądy przyjmują rolę ,,wyraziciela praw podmiotowych" zawartych i gwarantowanych w konstytucji[214]. Zwraca się tu uwagę na dualizm systemu konstytucyjnego, który tworzą tak konstytucja pisana jak i niepisana. Natomiast *judical review* stanowi w tym systemie realizację autorytetu suwerena. To rządy na podstawie i poprzez konstytucję zyskały akceptację społeczną. Natomiast interpretacja konstytucji przez sądy pozwala stawiać je w roli ,,wyraziciela praw podmiotowych" [215] . Zatem spisana konstytucja odzwierciedla wolę suwerena, natomiast bezstronność sędziów czyni władzę sądowniczą najwłaściwszym podmiotem stojącym na jej straży i jednocześnie urzeczywistniającym wyrażone w niej prawa podmiotowe.

Koncepcja demokracji konstytucyjnej rozwinięta przez R. Dworkina zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt dotyczący zasady większości, zwłaszcza w modelu amerykańskim. Otóż demokracja konstytucyjna zakłada traktowanie wszystkich członków danego społeczeństwa jako jednostek, których prawa i wolności wymagają jednakowego poszanowania, przestrzegania i ochrony. Dlatego sąd kierując się liberalnym i moralnym odczytywaniem konstytucji oraz orzekając w przedmiocie konstytucyjności stanowi instytucję kontrwiększościową, ukierunkowaną na czuwanie nad przestrzeganiem demokratycznego statusu jednostki w społeczeństwie. Wydawane przez sąd orzeczenia nie mają zatem na celu ochrony interesów wyrażanych przez regułę większości, ale stanowią wyraz wartości istotnych dla demokratycznej wspólnoty, która nie jest tu utożsamiana z większością parlamentarną [216].

Na kanwie tych rozważań R. Dworkin sformułował metaforyczną koncepcję ,,sędziego Herkulesa"[217] zgodnie, z którą sędziowie mają obowiązek przeciwstawiania się politycznej większości w sytuacji, gdy dokonywana wykładnia praw podstawowych jest w sprzeczności z moralnością polityczną, na której opierają się prawa i instytucje istotne dla danego społeczeństwa. Według omawianej koncepcji prawa podstawowe stają się dla jednostki ,,kartą

[214] Ibidem, s. 53.
[215] Ibidem, s. 52-53.
[216] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 10-12.
[217] R. Dworkin, *Imperium prawa,* Warszawa 2022 r. s, 298-302.

atutową" pozwalającą na uruchomienie sądów wtedy, gdy wyrażone przez ustawodawcę w tworzonym prawie cele większości w sposób sprzeczny z konstytucją zagrażają autonomii jednostki [218]. W ten sposób demokratyczna reguła większości nie może przerodzić się w uzasadnienie dla tworzenia prawa naruszającego prawa i wolności podstawowe mniejszości i jednostki, a strażnikiem powyższego są sądy.

Słusznie wskazuje się w doktrynie, że „konstytucjonalizm i demokracja stopniowo stały się nierozerwalne, co zaowocowało określoną formułą ustrojową, która często bywa określana konstytucjonalizmem wolnościowo - demokratycznym lub demokracją liberalną. Stabilność ustrojowa pozostała nadrzędną wartością ustrojową, natomiast zmianie uległ jej dotychczasowy paradygmat. Do rangi pierwszoplanowych wartości gwarantujących osiągnięcie owej stabilności awansowały konstytucyjność porządku państwowego i związana z tym ściśle ochrona podstawowych praw jednostki z jednej oraz jego charakter i efektywność z drugiej strony. Porządek państwowy uznaje się więc za stabilny, jeśli wszystkie te warunki zostaną spełnione." [219]. Zatem przyznając sądownictwu konstytucyjnemu zadanie ochrony konstytucyjnych praw podstawowych nie dochodzi do naruszenia demokracji, ale do jej wzbogacenia, bowiem reguła większościowa nie jest jedyną wyznaczającą istotę ustroju demokratycznego. Takie spojrzenie nakazuje rozpatrywanie statusu sądów nie tylko w ujęciu ich pracy i kompetencji, ale również uwzględnienia ich roli w określonym systemie politycznym, w którym swoją rolę i zadania wypełniają[220].

Przeciwnicy sądowej kontroli konstytucyjności uzasadniając swoje stanowisko często powołują się także na argument, w którym wskazują, że przekazanie sądom kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa narusza fundamentalną zasadę ustroju demokratycznego jakim jest zasada trójpodziału władzy. Przyznanie sądownictwu możliwości dokonywania kontroli działania prawodawcy poprzez ocenę zgodności z konstytucją stanowionego przez parlament prawa stanowić ma wedle krytyków ingerencję w zakres kompetencyjny zastrzeżony wyłącznie dla władzy ustawodawczej. Wskazuje się tu wprost na uzurpowanie przez sądy wyłącznych kompetencji władzy ustawodawczej[221]. Podkreśla się również brak jednoznacznego wskazania statusu ustrojowego sądów konstytucyjnych i umiejscowienia w systemie politycznym [222]. Wskazuje się nadto, że doktryna podziału władzy pozwala co najwyżej na ukonstytuowanie

[218] J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 12.
[219] M. Bożek, W *poszukiwaniu władzy stabilizującej porządek konstytucyjny,* Przegląd Sejmowy 2018 r., nr 5, s. 9.
[220] A. Kustra-Rogatka, *Ochrona praw podstawowych jako argument w sporze o legitymizację sądowej kontroli konstytucyjności prawa-zarys problematyki,* Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2022 r., nr 1, s. 39.
[221] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 18.
[222] W. Sadurski, *Prawo przed…,* s. 69-70.

sądu konstytucyjnego, jako arbitra upoważnionego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami poszczególnych władz oraz ludem i jego przedstawicielami, gdy reprezentanci manipulują konstytucyjnymi regułami np. w zakresie prawa wyborczego. Kategorycznie jednak sąd konstytucyjny nie może, zdaniem zwolenników tej teorii dokonywać kontroli konstytucyjności w oparciu o prawa podstawowe, tych bowiem nie można ustalić w sposób wyczerpujący, w sposób obiektywny[223].

Z tak prezentowaną tezą mierzył się w czasach tworzenia koncepcji sądowej kontroli konstytucyjności już sam H. Kelsen, który przyznawał, że w istocie uchylenie niekonstytucyjnego aktu ustawodawczego przez organ inny niż sam ustawodawca jest ingerencją w jego zakres kompetencyjny. Wskazywał jednak na przykładzie sądu konstytucyjnego, że w istocie jest on organizacyjnie niezależnym organem sądowym, jednak jego funkcja nie pozwala już na taki wniosek. Powoływał się na argument, iż władza ustawodawcza tworzy normy prawne o charakterze generalnym, podczas gdy w sferze władzy sądowniczej, jego zdaniem tworzone były normy o charakterze indywidualnym. Zatem mając na uwadze, iż sąd konstytucyjny nadaną ma możliwość uchylania ustawy, w tym znaczeniu wykonuje władzę ustawodawczą, przy czym H. Kelsen precyzował, że chodzi o stanowienie prawa w znaczeniu ujemnym, bo eliminującym z ustawodawstwa normy niekonstytucyjne[224]. Kelsen doskonale też rozumiał, że niewystarczające dla ochrony ustroju demokratycznego będzie wyłącznie dokonanie podziału władzy między organ ustawodawczy, wykonawczy oraz sądownictwo. Dostrzegał bowiem, że istota demokracji tkwi w konieczności stworzenia skutecznego mechanizmu wzajemnej kontroli tych władz. Tak też postrzegał rolę sądu konstytucyjnego[225].

Rozważania H. Kelsena na temat niejednolitych cech organu, jakim jest sąd konstytucyjny stanowią punkt wyjścia dla współcześnie formułowanych teorii na temat statusu sądownictwa konstytucyjnego w systemie podziały władzy. Słuszna jest zatem teza, że sądownictwo konstytucyjne nie wpisuje się w tradycyjny i już dzisiaj coraz mniej adekwatny trójpodział władzy. Z jednej bowiem strony sądy konstytucyjne posiadają wszystkie cechy sądów z niezawisłością sędziowską i niezależnością ustrojowo-organizacyjną na czele, z drugiej jednak nie sposób zaprzeczyć, że skutkiem ich działalności jest udział w procesie ustawodawczym[226].

[223] K. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 14.
[224] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 39-40.
[225] Ibidem, s. 40.
[226] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 32.

Na wyżej wskazane zagadnienie dotyczące problematyki trójpodziału władzy uwagę zwrócił R. M. Małajny. Autor podkreślał, że samo pojęcie podziału władzy jest niejednoznaczne, z uwagi na brak jednolitej i uniwersalniej koncepcji w tym zakresie. Dla poparcia swojej tezy wskazywał na istnienie pewnych kanonów determinujących określone modele tego podziału. Pierwszy z wyróżnionych przez niego kanonów dotyczył funkcjonalnego podziału władzy, który wymaga określenia „prawnych sfer działania państwa". Drugi kanon wymagał dokonania podziału aparatu państwowego na odpowiadające im grupy organów. Wreszcie trzeci z opisanych przez autora kanonów wymagał określenia relacji między poszczególnymi grupami organów, które powinny opierać na regule niezależności i równorzędności. Tym niemniej wskazane niezależność i równorzędność organów nie oznaczają ich wzajemnej separacji, dlatego czwarty kanon wymaga, aby określone grupy organów wzajemnie się hamowały, ale również współpracowały. Całość domyka kanon piąty, który wymaga określenia zakresu współpracy pomiędzy poszczególnymi organami w taki sposób, aby każdy z nich realizował własną sferę prawnej działalności i nie ingerował nadto w działanie innych organów[227].

Tradycyjny podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą według koncepcji R. M. Małajnego wydaje się przestarzały, ponieważ w nowoczesnym państwie można wyróżnić stanowienie prawa, administrowanie (rządzenie) oraz nadzór nad przestrzeganiem prawa postrzegany jako orzekanie, ściganie przestępstw, kontrolę i kontrolę konstytucyjności prawa. Tak więc trójpodział jest zdaniem autora kwestią konwencji i adekwatności, natomiast powoływanie się wyłącznie na sztywno pojmowaną ideę monteskiuszowskiego trójpodziału stanowi uproszczenie, bowiem jak podnosi, „(...) w teorii rozdziału od początku była istotna nie tyle naturalna liczba prawnych sfer działania państwa, ile fakt, że można było wyróżnić i oddzielić przynajmniej dwie spośród nich"[228].

Problem z zakwalifikowaniem niejednolitej i często hybrydowej działalności wielu współczesnych, konstytucyjnych organów państwa do zakresu klasycznie rozumianego pojęcia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej dostrzegł również G. Kuca, który zwrócił uwagę na konieczność poszukiwania nowej interpretacji zasady podziału władzy[229]. Autor wskazał, że zakres znaczeniowy każdej z trzech władz z uwagi na upływ czasu oraz pojawienie

[227] R. M. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 r. Analiza formalna,* Przegląd Sejmowy 2017 r., nr 6, s. 97-98.
[228] R. M. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 r. Analiza formalna,* Przegląd Sejmowy 2017 r., nr 6, s.100, zob. też G. Kuca, *O potrzebie interpretacji pojęcia „zasada podziału władzy.",* [w:] Ustroje-historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, G. Mikuli, Kraków 2013 r., s. 256.
[229] G. Kuca, *O potrzebie interpretacji…,* s. 255-256.

się od momentu powstania koncepcji monteskiuszowskiego trójpodziału władzy wielu nowych form, struktur i organów realizujących władzę sprawia, że na pojęcie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej należy spojrzeć jak na formuły o znacznie zwiększonej dzisiaj pojemności znaczeniowej[230]. Zdaniem G. Kucy w nauce coraz częściej pojawiają się głosy o możliwości wyróżnienia większego katalogu niż klasyczny trójpodział. Przykładem może być rozróżnienie władzy ustawodawczej, władzy reprezentacyjnej głowy państwa, wykonawczej, sądowniczej i kontrolującej. Nie brak również w tej materii głosów krytycznych[231]. Tak prezentowane podejścia do pojmowania zasady podziału władzy pozwalają zatem na szersze spojrzenie na istotę sądowej kontroli konstytucyjności i skuteczne odparcie zarzutu o naruszaniu zasady trójpodziału władzy

Działalność sądów konstytucyjnych nie ma zatem na celu wejścia w zakres władzy ustawodawczej, ale poprzez kontrolę norm tworzonych w procesie ustawodawczym stworzenie gwarancji tego podziału poprzez hamowanie tak legislatywy i egzekutywy w sytuacji niekonstytucyjnych ekscesów. W ten sposób sądy konstytucyjne zabezpieczają równowagę systemu politycznego, lecz nie naruszają go[232].

Zachowanie zasady podziału władzy jest możliwe do osiągnięcia albo poprzez kompetencyjną i organizacyjną ścisłą separację poszczególnych władz albo wykreowanie skutecznego systemu wzajemnej kontroli, które określa się w doktrynie jako system *checks and balances*, a który nie wyklucza możliwości wzajemnego przenikania kompetencji poszczególnych władz nadając ich organom hybrydowy charakter. Ścisła separacja organizacyjna i kompetencyjna jest trudna do realizacji we współczesnych ustrojach demokratycznych, gdzie zjawisko wzajemnego przenikania i krzyżowania kompetencji między organami władzy staje się dość powszechne i nieuniknione. Chociaż jest oczywistym, że w demokratycznym państwie prawa nie sposób myśleć o rezygnacji z zasady trójpodziału władzy, to jednak słuszność ma G. Kuca twierdząc, że w polu widzenia należy mieć konieczność jej dostosowania do współczesnych demokracji, zwłaszcza w kontekście idei wzajemnego hamowania i kooperacji władz[233].

Dlatego też tak istotne znaczenie dla współczesnego konstytucjonalizmu ma realizacja zasady podziału władzy poprzez stworzenie skutecznego i efektywnego systemu wzajemnej kontroli i hamowania poszczególnych władz[234]. Jednym z takich mechanizmów jest kontrola

[230] Ibidem, s. 257.
[231] Ibidem, s. 259.
[232] R. M. Małajny, *Podział władzy…,* s. 107.
[233] G. Kuca, *O potrzebie interpretacji…,* s. 263.
[234] L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trójpodział władzy i aktywizm sędziowski,* Przegląd Sejmowy 2009

konstytucyjności, którą powierza się sądom. Z wyżej przedstawionych względów odwoływanie się zatem wyłącznie do zasady trójpodziału władzy jako skutecznej i wystarczającej dla zapewnienia zgodności z konstytucją tworzonych przez legislatywę norm prawnych wydaje się być współcześnie argumentem nie do przyjęcia[235].

Przeciwnicy idei sądów jako gwaranta konstytucyjności podnoszą, że nadanie im kompetencji orzekania o zgodności z konstytucją stwarza niebezpieczeństwo wdawania się przez sędziów w dyskusje polityczne i moralne, co rodzi zagrożenie zerwania z literalnym brzmieniem konstytucji. Zbytnia swoboda sędziów stać się może powodem nadmiernego aktywizmu interpretacyjnego przez co tak wydane orzeczenie nie będzie wyrazem rzeczywistej treści konstytucji, a subiektywnym i nierzadkim od wpływów politycznych poglądem sędziego. Dodatkowo sprzyjać temu może to, że spora część norm zawartych w konstytucji ma charakter ogólny i odnoszący się do treści ideowych, aksjologicznych czy doktrynalnych, co dodatkowo implikuje możliwością nadużyć interpretacyjnych[236]. Podkreśla się również, że nawet gdyby uznać legitymację sądów do dokonywania kontroli konstytucyjności jako wynikającą z ustawy zasadniczej to fakt takiego jej ukonstytuowania nie gwarantuje racjonalnego korzystania z tej instytucji przez sędziów. Stawia się pytanie, czy wyłączne zawierzenie mądrości i roztropności sędziów jest wystarczające dla uzasadnienia legitymacji sądowej kontroli konstytucyjności?[237]

Wszystkie wyżej wskazane czynniki stwarzają poważne obawy, czy orzeczenie sądu w przedmiocie kontroli konstytucyjności będzie w istocie oparte na bezstronnej i racjonalnej interpretacji konstytucji, czy też będzie odzwierciedlało poglądy etyczne, polityczne i społeczne samego sędziego? Jeżeli jeszcze dodatkowo uwzględni się argument braku jednolitego i uniwersalnego modelu wykładni stosowanej w procesie kontroli konstytucyjności, wątpliwości sceptyków wywołują jeszcze większe obawy co do możliwych nadużyć interpretacyjnych.

Obawy przeciwników sądowej kontroli konstytucyjności pozostają od dawna sednem sporu między przedstawicielami pasywnej, a zwolennikami aktywistycznej postawy sędziego konstytucyjnego. Na kanwie wcześniejszych rozważań na temat samej wykładni można powiedzieć, że spór ten w istocie obejmuje próbę odpowiedzi na pytanie jakie granice wyznacza się sędziemu konstytucyjnemu w procesie kontroli konstytucyjności? Dlatego

r., nr 4, s. 61-63.

[235] A. Jamróz, *O ochronie konstytucji i legitymacji sądów konstytucyjnych,* [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. M. Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r., s. 785.

[236] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 25.

[237] W. Sadurski, *Prawo przed…,* s. 64-65.

odpowiedź na pytanie jakim sędzią powinien być sędzia konstytucyjny jest w rzeczywistości pytaniem, na które nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Zwolennicy pasywnej postawy sędziego wskazują, że orzekanie jest wyłącznie mechaniczną czynnością, albowiem sędziowie są „ustami konstytucji". Przepisy konstytucji mają ściśle określone znaczenie wynikające z jej tekstualnej warstwy, a w razie wątpliwości należy odwołać się do oryginalizmu. Sędzia konstytucyjny niczego zatem nie wymyśla i nie tworzy, a jedynie stosuje przepis, który ma obiektywne znaczenie[238].

Pasywizm sędziowski określany również jako „wstrzemięźliwość sędziowska", kieruje do sędziego konstytucyjnego postulat sylogistycznego stosowania prawa i oparcia orzeczenia wyłącznie na treści przepisów prawnych oraz faktach. Nie wolno mu odwoływać się do argumentów o charakterze pozaprawnym, czyli aksjologicznych, etycznych, moralnych, społecznych, ekonomicznych jeśli nie wymagają tego same przepisy. Sędzia nie może uznając, iż przepis prawa jest niesprawiedliwy korygować jego treści lub tworzyć nowej. Orzeczenie sędziego będzie prawidłowe tylko wówczas, gdy będzie się opierać wyłącznie na przepisie prawa. Jednocześnie nie wolno mu angażować się politycznie, a realizację powyższego ułatwia fakt, że sędzia nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek pozaprawne skutki swoich decyzji w tym przede wszystkim za skutki społeczne, ekonomiczne czy moralne[239].

Po drugiej stronie będą jednak argumenty zwolenników aktywizmu sędziowskiego, którzy wskazują, że przepisy konstytucji są jedynie systemem określonych znaków. Nie można im nadać obiektywnego znaczenia, które będzie jednoznaczne i uniwersalne w każdym przypadku. Przepis ma więc wiele znaczeń, a zadaniem sędziego jest przy orzekaniu wybrać to, które najpełniej oddaje istotę konstytucji. Już zatem na poziomie interpretacji zaczyna się proces decyzyjny sędziego, który posługuje się tekstem interpretowanego przepisu, ale również może odwoływać się do prac przygotowawczych, intencji twórców przepisu, ducha danego porządku prawnego, uwarunkowań społecznych, aksjologii i wartości konstytucyjnych itd. Nie oznacza to jednak dyskrecjonalnej władzy sędziego, bowiem dokonany wybór interpretacyjny musi być poddany uzasadniającej argumentacji.[240]

Zatem do sędziego aktywisty kierowane są argumenty o stosowaniu prawa poprzez teorię argumentacji. Jego orzeczenie to decyzja powstała na skutek ważenia argumentów i wyboru najlepszego rozwiązania spośród możliwych alternatyw. Decyzja sędziego powinna opierać się tak na argumentach prawnych, jak i tych pozaprawnych, ponieważ tylko w ten

[238] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 29.
[239] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 17.
[240] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 30.

sposób można mówić o jej poprawności. Aktywizm zakłada, że w przypadku, gdy podstawą rozstrzygnięcia miałby być przepis nieracjonalny lub niesprawiedliwy sędzia może odmówić jego zastosowania i dokonać w drodze wykładni jego korekty lub nawet stworzyć nową regułę. Sędzia nie może w procesie kontroli konstytucyjności pozostawać biernym politycznie w sytuacji, gdy zachodzi konieczność obrony wartości konstytucyjnych lub dobra określonej mniejszości czy jednostki[241].

W doktrynie wyróżniono kilka odmian aktywizmu sędziowskiego. Po pierwsze aktywizm twardy, a więc przyznający sądom konstytucyjnym prawo do tworzenia nowych norm prawnych. Po drugie aktywizm miękki spotykany znacznie częściej, który polega na kreatywnej roli sędziego w interpretacji przepisów prawych, opierającej się na przepisach prawnych, ale również na wartościach aksjologii konstytucji, czy ocenie racjonalności lub sprawiedliwości. Obie odmiany określano jako aktywizm reguł i zasad. Ze względu na sylogistyczne podejście do stosowania prawa wyróżniono także tzw. aktywizm argumentacyjny wymagający od sędziego nie tylko rozstrzygnięcia opartego na przepisach prawa, ale również najbardziej racjonalnego i sprawiedliwego. Stąd też uzasadnienie decyzji wymaga wsparcia nie tylko na argumentach prawnych, ale również pozaprawnych. Z kolei aktywizm polityczny będzie miał miejsce, gdy decyzja sędziego dotyczyć będzie takich zagadnień jak ustrój polityczny, społeczny czy ekonomiczny państwa, a jednocześnie brak będzie w tym zakresie determinujących przepisów prawnych. Kryteria odróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami aktywizmu są zasadniczo płynne[242].

Aktywizm wymaga zatem od sędziego odrzucenia schematycznego myślenia i zakazu działania w sposób machinalny poparty abstrakcyjnie pojmowaną obiektywną treścią przepisu prawa. Oczekuje przełamywania znanych kanonów, indywidualnego podejścia w każdej sprawie i gotowości do znajdowania rozstrzygnięcia tak opartego na normie prawnej, jak i słusznego oraz sprawiedliwego[243]. Przenosząc powyższe na grunt rozważań dotyczących sądów konstytucyjnych aktywizm będzie wyznaczał szczególną rolę w kształtowaniu wykładni ustawy zasadniczej. Słuszność ma zatem M. Korycka-Zirk, która stwierdziła, że aktywizm sędziów stanowi polityczną realizację interesów suwerena w oparciu o wydawane orzeczenia konstytucyjne. W ten sposób wskazany cel sądownictwa konstytucyjnego koresponduje z ujmowaniem konstytucjonalizmu jako idei opartej na liberalnej i indywidualnej drodze oceny

[241] W. Gromski, *Legitymizacja sądów…,* s. 17.
[242] Ibidem, s. 20.
[243] P. Skuczyński, *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości,* [w:] *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-leciu odzyskania niepodległości,* red. L. Pisarczyk, Warszawa 2019 r., s. 362.

konstytucyjności prawa[244].

Powracając zatem do stawianego wcześniej pytania o legitymację władzy sądowniczej do kontroli konstytucyjności w sytuacji, gdy formułuje się zarzut o możliwości przekraczania przez sędziego granic interpretacyjnych i pozostawania pod wpływami czynników pozaprawnych takich jak opinia społeczna, czy polityka, stwierdzić należy, że tak stawiane zastrzeżenie traci na znaczeniu, jeśli weźmie się pod uwagę samą istotę sądownictwa konstytucyjnego, które z natury rzeczy uwikłane jest w określone spory polityczne, społeczne, moralne. Sądy podobnie jak każdy organ władzy w państwie demokratycznym pozostają związane prawem [245] , a zagrożenie płynące z nadinterpretacji lub interpretacji odzwierciedlających własne interesy władzy sądowniczej można ograniczyć na różne sposoby, choć problem nie jest łatwy do rozwiązania.

Wydaje się, że wiele zależy tu od samego sędziego konstytucyjnego i od jego cech charakteru oraz osobowości, a także ścieżki przygotowania do wykonywania zwodu, sposobu wyboru sędziów. Dlatego legitymacji dla sądów w procesie kontroli konstytucyjności należy upatrywać nie tylko w apolityczności, bezstronności czy niezawisłości sędziów, ale również w uznaniu, iż sędziowie są merytorycznie przygotowani do rozwiązywania dysonansów konstytucyjnych [246] . Legitymację wewnętrzną tworzyć ma zatem autorytet wiedzy, doświadczenia tak zawodowego, jak i życiowego oraz zasady i procedura wyboru sędziów[247]. Atrybut niezawisłości sądów daje również większe możliwości ochrony w procesie stanowienia prawa ochrony konstytucyjnych praw przed partykularnymi interesami grup społecznych reprezentowanych przez większość parlamentarną oraz egzekutywę. Jednocześnie niepodważalnie mocne powiązanie sądownictwa konstytucyjnego ze sferą obywatelską powoduje, iż sądy stają się tu ważnym rzecznikiem suwerena[248]. W tym kontekście słuszność ma H. Kaczmarczyk podkreślając wagę legitymizacji społecznej dla sądu konstytucyjnego. Istotniejsze w tym przypadku od formalnych podstaw powołania jest przekonanie, że ze względu na określone cechy i zadania jakie wypełnia np. ochrona praw i wolności jednostki lub innych konstytucyjnych wartości, sąd konstytucyjny posiada autorytet społeczny legitymizujący jego funkcjonowanie[249].

---

[244] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 153-154.
[245] Ibidem, s. 178.
[246] A. Kustra-Rogatka, *Ochrona praw…,* s. 37.
[247] J. Zajadło, *Wewnętrzna legitymacja…,* s. 129.
[248] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 18.
[249] H. Kaczmarczyk, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego,* [w:] Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017 r., s. 75.

Odpierając obawy przeciwników sądowej kontroli konstytucyjności, można się tu również posiłkować wskazanym przez R. Dworkina twierdzeniem, że daleko posuniętą swobodę sędziów w procesie orzekania o konstytucyjności lub niekonstytucyjności reguluje kultura prawna, kontrola „dobrze zintegrowanej wspólnoty sędziowskiej" i takie poszukiwanie wykładni konstytucyjnych zasad moralnych, aby najpełniej chronić prawa jednostki zapewniając każdemu równość jego statusu moralnego i politycznego[250].

Sądownictwu konstytucyjnemu przypisuje się zadanie stania na straży konstytucyjnych praw suwerena, pojmowanego, jak już wcześniej wskazano nie tylko jako większość, ale jako mniejszość lub jednostka, co implikuje przyjęcie, iż w ten sposób staje się jego reprezentantem[251]. Błędem jest również postrzeganie sędziów konstytucyjnych jako osób, których orzeczenia wyrażają interesy polityczne określonej grupy podmiotów. Nie dzieje się tak, ponieważ ich orzeczenia odwołują się nie do interesów kogokolwiek, a do konstytucyjnych wartości. Natomiast sądy wydają się być szczególnie przygotowane do pełnienia roli gwaranta konstytucji z uwagi na naturalną zdolność odczytywania konstytucyjnych praw podstawowych oraz wartości w oparciu o moralny realizm[252]. Również społeczno - polityczna funkcja jaką pełnią sądy w określonym ustroju przygotowuje je dobrze do realizacji kontroli konstytucyjności[253]. Oczywiście argumenty te tracą na sile wówczas, gdy z politycznych powodów zachwiany zostaje system gwarancji niezależności i apolityczności sądu konstytucyjnego oraz niezawisłości zasiadających w nim sędziów, o czym szerzej będzie w dalszej części pracy poświęconej rozważaniom na temat kryzysu konstytucyjnego.

Reasumując rozważania na temat sądów i trybunałów jako gwarantów konstytucyjności tak w wydaniu *judical review*, jak i wyodrębnionego scentralizowanego organu należy wskazać, że ich legitymacja jest uzasadniona poprzez otwarte spojrzenie tak na rolę konstytucjonalizmu, jak i istotę samej demokracji. Legitymację tę da się bowiem z wyżej opisanych powodów pogodzić z fundamentami demokracji, czyli zasadą większości i podziału władzy.

Najmniej wymiernym kryterium pozostaje kwestia aktywizmu sądów w zakresie wykładni konstytucji. Dlatego na względzie należy mieć pytanie o to, jakiego sędziego potrzebuje współczesne społeczeństwo dla ochrony swoich konstytucyjnych praw i wolności i zapewnienia zgodności stanowionego przez ciała ustawodawcze prawa z konstytucją? Punkt ciężkości na temat legitymacji sądów do dokonywania kontroli konstytucyjności z rozważań

[250] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 12-13.
[251] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 176.
[252] K. J. Kaleta, *Legitymizacja sądownictwa…,* s. 19.
[253] A. Kustra-Rogatka, *Ochrona praw…,* s. 38.

o naturze polityczno - ustrojowej, a zwłaszcza demokracji i jej zasadach, takich jak zasada większości czy podziału władzy przenosi się współcześnie bardziej na pytanie o osobę samego sędziego oraz mechanizmy, które mają chronić go przed wpływem politycznym rozumianym tu jako ingerencja w jego niezawisłość.

J. Zajdało odpowiadając na pytanie, czy sędzia konstytucyjny niezależnie od przyjętego modelu kontroli konstytucyjności powinien być pozytywistą, czy filozofem wskazał jednoznacznie, że i jednym i drugim. Autor zwrócił uwagę na bardzo istotny z punktu oceny współczesnego konstytucjonalizmu aspekt dotyczący legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego. Otóż podkreślił, że „(…) o sile legitymacji sądu konstytucyjnego decydują nie tylko jego pozycja ustrojowa i kompetencje, lecz także tryb jego kreacji i skład personalny, w tym także szeroko pojęte osobiste i zawodowe kwalifikacje poszczególnych sędziów oraz ich zdolność do zdystansowania się od partii politycznych i wolności od partyjno - politycznych wpływów”[254]. Choć pogląd ten J. Zajadło wypowiedział w 2009 roku, szczególnego znaczenia słowa te nabierają w dobie kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w 2015 roku w Polsce. Jego geneza i analiza pokażą bowiem, jak istotne z punktu widzenia zachowania konstytucyjnych reguł demokratycznego państwa ma postawa kandydatów na sędziów konstytucyjnych i samych sędziów.

1.2.2. Pozasądowe i pozaparlamentarne organy kontroli konstytucyjności

Teorie dotyczące pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności nie opierają się jednak na wyłącznym wyznaczeniu sądów lub trybunałów jako jedynych możliwych gwarantów konstytucji. Carl Schmitt uważał, że gwarantem konstytucyjności powinien być organ pozaparlamentarny lecz według jego koncepcji w roli gwaranta najlepiej sprawdza się głowa państwa-prezydent[255]. Schmitt podkreślał, że rozważania na temat konstytucji należy oprzeć na rozróżnieniu pojęcia konstytucji i ustawy konstytucyjnej. Konstytucja, jego zdaniem stanowić ma akt władzy ustanawiającej konstytucję, natomiast samo ustanowienie konstytucji polega na jednorazowej decyzji, w której określa się całą jedność polityczną w ujęciu jej szczególnej formy egzystencji. W ten sposób tworzona jest forma i rodzaj jedności politycznej[256]. Konstytucja jest w koncepcji Schmitta postrzegana przez pryzmat państwa definiowanego jako polityczna jedność ludu i dlatego autor wskazywał, że istota konstytucji nie jest zawarta

[254] J. Zajadło, *Wewnętrzna legitymacja…,* s. 133.
[255] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 28-29.
[256] C. Schmitt, *Nauka o konstytucji,* Warszawa 2013 r., s. 54.

w jakiejkolwiek normie czy ustawie. Konstytucja to dla niego fundamentalne decyzje polityczne, a jej obowiązywanie wynika z woli politycznej podmiotu, który ją nadaje. Na przykładzie konstytucji weimarskiej [257] Schmitt wskazywał, iż takimi fundamentalnymi decyzjami politycznymi tworzącymi konstytucję jest decyzja na rzecz wyboru ustroju demokratycznego, decyzja na rzecz wyboru republiki i tym samym rezygnacji z monarchii, decyzja na rzecz wyboru parlamentarnej formy władzy oraz decyzja na rzecz mieszczańskiego państwa prawa. Te decyzje polityczne nie są zatem ustawami konstytucyjnymi, ramowymi czy zasadniczymi a konstytucją, która tworzy „polityczną formę egzystencji" narodu niemieckiego. W tym właśnie znaczeniu konstytucja tworzy demokrację konstytucyjną, a także pozostaje nienaruszalna i niezmienna jako całość. [258]. Z kolei ustawy konstytucyjne podobnie jak inne ustawy, aby obowiązywać muszą znajdować swoje źródło w decyzji politycznej. To ustawy konstytucyjne mogą być zmieniane, zawieszane i łamane. Naruszeniu nie podlega jednak konstytucja rozumiana jako decyzje o rodzaju i formie politycznej jedności narodu[259].

Tak przedstawiane przez Schmitta rozróżnienie na konstytucję i ustawy konstytucyjne rzutowało również na jego poglądy dotyczące sporów konstytucyjnych i podmiotów biorących w nich udział. Powszechnie wiadomo, że C. Schmitt występował w opozycji i mocno krytykował poglądy H. Kelsena na temat sądownictwa konstytucyjnego. Wskazywał, że Trybunał Rzeszy powołany w Konstytucji Weimarskiej powinien orzekać wyłącznie w przypadku sporów dotyczących konstytucji, nie zaś ustaw konstytucyjnych. Nadto prawo do takiego sporu przyznawał autor głównym organom konstytucyjnym, czyli przede wszystkim parlamentowi i rządowi uznając, że tylko te podmioty mogą naruszyć konstytucję. Był przeciwny koncepcji utworzenia sądu, który dokonywałby wykładni konstytucji i rozstrzygał spory na tym tle. Oceniał takie rozwiązanie negatywnie wskazując, że decyzje tego rodzaju sąd byłyby, jego zdaniem w znacznym stopniu rozstrzygnięciami o charakterze politycznym[260]. Według C. Schmitta jedynym gwarantem konstytucyjności mogła być głowa państwa. Jakiekolwiek wykluczenie jedności i integralności państwa stanowiło, zdaniem autora zagrożenie. Jedność państwa, którą wyraża konstytucja potrzebowała gwaranta działającego jako organ polityczny, a takim z całą pewnością nie są sądy. Tylko głowa państwa będzie w stanie dostrzegać stany zagrożenia dla konstytucyjnego porządku prawnego i skutecznie im zapobiegać. Dodatkowo, zdaniem Schmitta głowa państwa ma niezbędną do tego legitymację,

[257] Konstytucja weimarska z dnia 11 sierpnia 2019 r., http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html#SIEBENTER_ABSCHNITT [dostęp: 01.01.2026].
[258] C. Schmitt, *Nauka o…,* s. 57-65.
[259] *Ibidem,* s. 54.
[260] Ibidem, s. 207-209.

bowiem posiada mandat wyborców. W sytuacji zagrożenia lub zaistnienia stanu wyjątkowego w państwie tylko prezydent jest w stanie zachować konstytucyjny porządek prawny, a co najważniejsze w teorii Schmitta jedność państwa[261].

C. Schmitt uważał, że uniwersalizm języka konstytucji i jej otwartość tekstowa dają zbyt duże możliwości interpretacyjne sędziom, co implikuje zagrożeniem dla jedności państwa. Dlatego uzasadniał, iż tylko głowa państwa jest w stanie zachować tak wymaganą w jego teorii jednolitość władzy i jednolitość interpretacji konstytucji. Jego teoria całkowicie zatem odrzucała ideę konstytucyjnej ochrony praw jednostki, które Schmitt uważał za „fikcje prawne"[262]. Tym samym odrzucał możliwość konfliktu konstytucyjnego pomiędzy władzą państwa reprezentowaną przez poszczególne jej organy a obywatelami.

Z pewnością zewnętrznym wobec parlamentu organem, któremu powierzono funkcję gwaranta konstytucji jest francuska Rada Konstytucyjna, którą określa się w doktrynie mianem surogatu sądu konstytucyjnego[263]. Jej polityczno-sądowy[264] charakter powoduje, że jest ona organem nieco hybrydowym tym niemniej o dość ugruntowanej pozycji ustrojowej wynikającej z francuskiej konstytucji z dnia 4 października 1956 r.[265]

Jak już wspominano przy okazji rozważań na temat metod wykładni konstytucji, francuski ustrój długo opierał się idei kontroli konstytucyjności prawa, co wynikało z przywiązania do tradycji silnego parlamentu. Koncepcja kontroli prawa stanowionego przez parlament była tu odrzucana i podważana. We Francji III i IV Republiki uważano, że parlament jest wyłącznym wyrazicielem woli narodu, co wynikać miało z tego, że parlament był jedynym organem władzy wybieranym w wyborach. Prawo stanowione jako wyraz woli narodu nie może być zatem podważane przez jakikolwiek inny organ, ponieważ nie ma on mandatu suwerena. Obok tak silnej pozycji parlamentu wyrastała jednocześnie powszechna krytyka i nieufność do władzy sądowniczej, a tym bardziej sądownictwa konstytucyjnego[266].

Konstytucja V Republiki nieco zrewidowała supremacyjną pozycję parlamentu francuskiego, tak przez wybory prezydenta, który miał się cieszyć mandatem suwerena oraz instytucję referendum, ale również poprzez dostrzeżenie konieczności kontroli pewnych obszarów działalności parlamentu. Co prawda nadal powierzenie kontroli konstytucyjności

[261] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 39-40.
[262] Ibidem, s. 39-40.
[263] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 111-112.
[264] K. M. Ujazdowski, *Polityczność Rady Konstytucyjnej V Republiki Francuskiej i jej konsekwencje ustrojowe,* Studia Politologiczne 2023 r., nr 69, s. 10.
[265] Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W Skrzydło, Warszawa 2005 r., https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf [dostęp: 01.01.2026]; zwana dalej Konst.Rep.Fra.
[266] K. M. Ujazdowski, *Polityczność Rady…,* s. 10-11.

sądom budziło określony sprzeciw, tym niemniej zdecydowano o powołaniu Rady Konstytucyjnej, której charakter i kompetencje odbiegają od modelowych rozwiązań proponowanych przez H. Kelsena [267]. Nie wchodząc w szczegółowe kompetencje Rady Konstytucyjnej, wskazać w tym miejscu należy, że jej powołanie stanowiło wyraz dążenia do stworzenia we Francji modelu zracjonalizowanego parlamentaryzmu i konieczności ograniczenia prawotwórczej aktywności parlamentu. Nadto chodziło też o powstałe na tle tworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali problemy z oceną zgodności podejmowanych zobowiązań międzynarodowych z francuską konstytucją. Implikacje w postaci przewidzianej w konstytucji V Republiki procedury pozwalającej na badanie konstytucyjności umów międzynarodowych były zatem naturalną konsekwencją procesów integracyjnych[268].

Elementy odróżniające francuską Radę Konstytucyjną jako gwaranta konstytucyjności to przede wszystkim jej bardziej polityczny niż sądowy charakter, a co za tym idzie odmienna procedura powoływania jej składu i inne wymagania stawiane członom rady w kontekście wymagań stawianych sędziom sądów konstytucyjnych oraz drogi ich wyboru. Należy również wskazać, że rada orzeka częściej prewencyjnie, a więc zanim dojdzie do promulgacji prawa [269], ale zmiany francuskiej ustawy zasadniczej wprowadzone w 2008 roku pozwalają jej również badać konstytucyjność w odrębnie określonej procedurze przepisy prawa, które już obowiązują pod warunkiem, że w toku postępowania sądowego zostanie postawiony zarzut, że przepis prawa narusza prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji[270].

Francuska Rada Konstytucyjna pozostaje jednak organem o silnych konotacjach politycznych, a z całą pewnością bardziej politycznych niż sądowych. W doktrynie wskazuje się, że od jej członków nie wymaga się kompetencji prawniczych, a wiedzy i doświadczenia urzędniczego oraz politycznego. Jej 9 osobowy skład powoływany jest po równo przez prezydenta i przewodniczących obu izb parlamentu. Do tego co trzy lata skład rady jest odnawiany poprzez powołanie jednego członka przez w/w organy. Z urzędu w Radzie Konstytucyjnej zasiadają byli prezydenci Republiki [271]. Jest jednak organem o statusie konstytucyjnym, a w przypadku stwierdzenia przez radę niekonstytucyjności przepisu prawa jej orzeczenia są ostateczne i wiążące dla wszystkich władz publicznych oraz wszelkich

[267] Ibidem, s. 11-12.
[268] Ibidem, s. 12-13.
[269] Ibidem, s. 14.
[270] Konst.Rep.Fra.
[271] K. M. Ujazdowski, *Polityczność Rady…,* s. 14-15.

organów administracyjnych i sądowych[272]. Chociaż początkowo zamysł był taki, aby Rada rozpatrywała spory pomiędzy organami państwa, to jednak z czasem za sprawą wzmocnienia konstytucyjnego statusu jednostki przez pryzmat ochrony praw i wolności obywatelskich stało się oczywistym, że na tym nie poprzestanie. Alain Poher po śmierci de Gaulle´a będąc przewodniczącym Senatu zainicjował proces kontroli konstytucyjności poprzez skierowanie do Rady wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy o nadzorze rządu nad stowarzyszeniami[273]. Z czasem kontrola ta była inicjowana z większym natężeniem na wniosek 60 deputowanych lub senatorów i stała się skutecznym mechanizmem ochrony konstytucyjnych wartości. Nie bez znaczenia jest tu również rola Rady w zakresie prewencyjnej kontroli umów międzynarodowych. W 2008 roku wprowadzono we Francji reformę na mocy, dopuszczając możliwość kwestionowania konstytucyjności ustaw w oparciu o zarzuty stawiane podczas postępowania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi i chociaż w doktrynie podkreśla się, że kontrola ta dopuszczalna jest wyłącznie na podstawie decyzji Sądu Kasacyjnego lub Rady Stanu i nie jest obywatelską skargą konstytucją w ścisłym tego słowa znaczeniu to jednak przyczynia się do zdecydowanego zwiększenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki[274].

Opisane wyżej koncepcje, w których przyjęto model pozaparlamentarnych gwarantów konstytucyjności i uzasadnienie ich legitymacji przekonują o różnorodności przyjmowanych rozwiązań. Nie przesądzając o skuteczności określonych modeli wydaje się, że każdemu można przypisać wady i zalety, tym niemniej wspólnym dla nich mianownikiem jest pozaparlamentarny charakter. W swoim założeniu ma to nadawać prowadzonej kontroli konstytucyjności bardziej obiektywny, wyważony i bezstronny charakter.

1.2.3. Parlament jako gwarant zgodności prawa z konstytucją

Koncepcja, aby gwarantem konstytucyjności uczynić parlament stanowi odzwierciedlenie wspomnianych już wcześniej idei zakładających supremacyjny charakter ciał ustawodawczych. Ich legitymacja według zwolenników omawianego rozwiązania wynika z mandatu większościowego oraz wyboru przez naród. Skoro zatem organ ustawodawczy pochodzi z wyboru jego legitymacja do tworzenia prawa jest najsilniejsza, bowiem stanowi

[272] Konst.Rep.Fra.
[273] K. M. Ujazdowski, *Kontrola konstytucyjności ustaw we Francji-aspekty doktrynalne,* [w] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r., s. 74-75.
[274] Ibidem, s. 77-78.

wyraz woli suwerena. Żaden inny organ nie ma tak silnej legitymacji uzasadniającej kontrolę konstytucyjności prawa jak parlament.

Jak wskazał E. Zwierzchowski kontrola konstytucyjności sprawowana przez organ stanowiący prawo będzie najczęściej kontrolą *ex ante*. Każdy bowiem organ ustawodawczy ma obowiązek stanowienia prawa zgodnego z ustawą zasadniczą już na etapie projektu. Autor podkreślił, że w ujęciu historycznym tak pojmowana kontrola konstytucyjności przez ciała ustawodawcze nie była efektem redakcji stosownych przepisów w konstytucji, ale poniekąd naturalną konsekwencją braku przepisów, które czyniłyby gwarantem konstytucji inny organ. Zatem przemilczenie tej problematyki w ustawie zasadniczej implikowało uznanie, że wyłącznie parlament może dokonać oceny stanowionego prawa pod kątem jego zgodności z konstytucją[275]. Zwierzchnia pozycja ustrojowa Parlamentu pozwalała na uznanie, że organ ustawodawczy jest jedynym kompetentnym do dokonywania samokontroli zgodności stanowionych przez siebie ustaw, co wiązano z legitymacją jaką otrzymywał od ludu[276]. Główny zarzut jaki stawia się koncepcji parlamentu jako gwaranta konstytucyjności to niewątpliwie fakt, że staje się cenzorem własnej pracy, inaczej mówiąc sędzią we własnej sprawie.

Kontrola parlamentarna może zatem polegać na badaniu samego projektu ustawy bez przewidzianej osobnej procedury kontroli konstytucyjnej. Wówczas badanie konstytucyjności odbywa się głównie w przebiegu samego procesu legislacyjnego i rozpoczyna się już na etapie projektu. To na projektodawcy, który następnie przedłoży projekt ustawy pod głosowanie spoczywa obowiązek zaproponowania takich przepisów, które będą zgodne z konstytucją. W zależności od przyjętego modelu procesu legislacyjnego konstytucje określają jakim podmiotom przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Jest zatem oczywistym fakt, że nie chcąc narazić się na zarzut braku konstytucyjności, projektodawcy będą starali się, aby projekt odpowiadał wymogom zgodności z ustawą zasadniczą. W tym rodzaju kontroli uchwalenie aktu prawnego jest równoznaczne z uznaniem jego konstytucyjności. Brak osobnej procedury powoduje wyłączenie możliwości zakwestionowania i uchylenia takiego aktu[277].

Model parlamentarnej kontroli konstytucyjności może polegać również na istnieniu wyodrębnionych ciał w strukturze parlamentu, które przejmują rolę wstępnego cenzora projektu ustawy pod kątem jego zgodności z konstytucją. Na tej podstawie organy takie formułują stosowne wnioski i opinie, które następnie przedstawiane są na forum organu

[275] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 13.
[276] J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 163-164.
[277] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 14.

ustawodawczego celem zapoznania gremium ostatecznie decydującego o przegłosowaniu lub odrzuceniu projektu ustawy. Mogą to być komisje, w których w mniejszych gremiach działają parlamentarzyści, jak również ciała składające się ze specjalistów nie będących parlamentarzystami[278].

Parlament jako gwarant konstytucji był najczęściej legitymowanym do kontroli konstytucyjności podmiotem w ustroju byłych państw socjalistycznych. Początkowo przez konstytucyjne przemilczenie, w późniejszym czasie poprzez przyjmowanie różnych rozwiązań i powoływanie gremiów, które miały opiniować projekty norm prawnych. Można tu wskazać powołane w 1949 roku w NRD i w 1965 r. w Rumunii komisje konstytucyjne działające w łonie ciał ustawodawczych obu wymienionych państw lub komisję ustawodawczą w bułgarskim Zgromadzeniu Ludowym [279]. System kontroli parlamentarnej dość długo zdołał się utrzymać w państwach socjalistycznych z uwagi na prymat idei kierowniczej roli partii komunistycznych oraz doktrynę realnego socjalizmu w tym przede wszystkim zasadę jedności władzy państwowej oraz supremacji parlamentu. Niemożliwym zatem było, aby parlament będący wyrazicielem woli socjalistycznego ludu mógł stanowić prawo niezgodne z konstytucją i w ten sposób działać przeciwko społeczeństwu. Z tych też powodów kontrola zgodności ustaw z konstytucją należała wyłącznie do parlamentu lub naczelnego organu prezydialnego jak np. od 1976 r. do Rady Państwa w Polsce [280].

Dopiero lata 90-te przyniosły w państwach byłego bloku socjalistycznego zasadnicze zmiany, które wynikały z transformacji ustrojowych, demokratyzacji życia politycznego oraz partycypowania w rozwiązaniach zachodnioeuropejskiego konstytucjonalizmu. Tym niemniej z systemu parlamentarnej kontroli pozostały aktualne dyrektywy kierowane do ciał ustawodawczych, często znajdujące odniesienie w treści samych konstytucji o możliwości stanowienia prawa wyłącznie w zgodzie z konstytucją. W ten sposób na gruncie demokratycznych państw prawa nastąpiła recepcja postulatu kierowanego do parlamentu, aby na każdym etapie procesu legislacyjnego wszyscy biorący w nim udział kierowali się zasadą tworzenia norm prawnych zgodnych z konstytucją. Implikacją idei samokontroli konstytucyjności przez parlament jest niewątpliwie zasada domniemania konstytucyjności stanowionego prawa.

Różnica między modelem parlamentarnej kontroli konstytucyjności w byłych

[278] Ibidem, s. 15, zob. też J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 164.
[279] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 18-19.
[280] S. Bożyk, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego,* [w:] Prawo konstytucyjne, red. S. Bożyk, Białystok 2014 r., s. 47, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Sosnowiec 2009 r, s. 23.

państwach socjalistycznych, a mechanizmem samokontroli przyjmowanym obecnie w ramach procesu legislacyjnego polega przede wszystkim na tym, że w tym pierwszym przypadku był to jedyny dopuszczalny sposób na przeprowadzenie badania konstytucyjności. Tym samym organ ustawodawczy był jedynym legitymowanym do kontroli zgodności z konstytucją wydawanych przez siebie norm prawnych. Obecnie bezsporne jest to, że samokontrola konstytucyjna parlamentu w procesie stanowienia prawa jest jedną z istotniejszych zasad, tym niemniej pozostaje mechanizmem niewystarczającym z punktu widzenia zapewnienia wystarczających gwarancji konstytucyjności stanowionego prawa. Biorąc pod uwagę reprezentowanie przez przedstawicieli zasiadających w parlamentach często odmiennych interesów swoich wyborców pozostaje w sferze dość idealistycznego życzenia. Stąd też mając na względzie możliwości ustawodawcy w zakresie konstytucyjnych ekscesów legislacyjnych konieczne było stworzenie skutecznych mechanizmów i gwarancji kontroli konstytucyjności przez odrębne i niezależne od parlamentów organy władzy. Ze szczególną sytuacją, jeśli chodzi o gwaranta konstytucyjności mamy do czynienia w Wielkiej Brytanii, co jest naturalną konsekwencją szczególnego systemu prawnego przyjętego w tym państwie. Angielskie prawo nie podlega systematyzacji i kodyfikacji, jak ma to miejsce w przypadku państw kontynentalnych. Nie przewiduje też ścisłego podziału na dziedziny np. prawa cywilnego, administracyjnego czy karnego. Jest to konsekwencja niewielkich związków prawa brytyjskiego z innymi systemami prawa. Brytyjski system prawny opiera się na prawie sądowym (judiciary law), które tworzą prawo zwyczajowe (*common law*)[281], sprawiedliwość

[281] A. Breczko, *Rola sądownictwa w ochronie konstytucji na tle ogólnych rozważań o systemie prawnym Wielkiej Brytanii,* [w:] Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Lublin 2006 r., s. 251-253: „Termin *common law* jest wieloznaczny. Historycznie najwcześniejszym odpowiednikiem sensu znaczeniowego tego pojęcia było "prawo powszechne", czyli prawo obowiązujące w całym Królestwie, w odróżnieniu od lokalnego prawa zwyczajowego. Składało się na nie wspólne prawo tworzone przez sędziów. Było ono łatwe do zidentyfikowania w orzecznictwie sądowym. Opierało się na rzeczywistych zwyczajach i praktykach mieszkańców kraju; dlatego często określa się je mianem prawa zwyczajowego (pospolitego). Prawo to miało (i w dalszym ciągu ma) szczególnie narodowy charakter. Trudno dziś znaleźć jego odpowiedniki w systemach prawnych innych państw europejskich. Proces łączenia się starych, lokalnych zwyczajów w prawo zwyczajowe dokonywał się dzięki dokumentom zwanym "nakazami urzędowymi" (*write breve*) lub "nakazami pierwotnymi" (*breve originale)*. (...)W początkowym okresie kształtowania się *common law* ogromną w nim rolę -jako dowód istniejącej praktyki odgrywały precedensy. Prawo precedensowe jest postacią prawa zwyczajowego, ustalanego, wyjaśnianego a także tworzonego przez sądy. W angielskim systemie prawnym szczególne znaczenie ma dziedzina precedensów wynikających z orzeczeń sądowych. Początkowo pojedyncze orzeczenie precedensowe nie miało mocy wiążącej. Tym niemniej precedens odegrał znaczną rolę w kształtowaniu się prawa sądowego. Jego pozycja była ugruntowana. Można wręcz postawić tezę, iż pierwotnie prawo angielskie miało charakter właśnie prawa precedensowego. W sytuacji, gdy żadna ustawa nie odnosiła się do indywidualnego przypadku, rozwiązania szukano właśnie w prawie precedensowym. Sędzia, rozumując przez analogię, wydawał rozstrzygnięcia, których podstawą stawały się zapadłe wcześniej w sprawach najbardziej zbliżonych pod względem okoliczności orzeczenia sądowe. Wnioskując na ich podstawie sędzia nie tylko orzekał, ale i tworzył prawo. Jednak dokonywał tego w ściśle określonych granicach. W procesie tym ważną rolę odgrywały jego osobiste przymioty. Precedensy okazywały się bardzo pomocne w adoptowaniu prawa do nowych warunków w sprawach, w których z jakichkolwiek przyczyn niepożądane byłoby podejmowanie działań przez parlament.

(*equity)*[282] oraz zaakceptowane systemy obce oraz na prawie ustawowym (*statute law*)[283].

Co najistotniejsze z punktu widzenia rozważań na temat gwaranta konstytucji podkreślić należy, że Wielka Brytania nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym, a więc zawartego w jednym akcie prawnym zespołu norm prawnych, któremu nadaje się szczególną nazwę oraz supremacyjny wobec innych norm prawnych charakter[284]. Konstytucja Wielkiej Brytanii ma charakter konstytucji materialnej, na którą składają się wszystkie normy prawne, w tym również normy prawa zwyczajowego, które kreują i regulują jej ustrój, przy czym nie ma konieczności, aby posiadały szczególną moc prawną[285]. Jest również konstytucją niespisaną i dość łatwą do zmiany, ponieważ możliwe modyfikacje następują tak przez zatwierdzenie ustawy parlamentarnej, jak i w wyniku wydania rozstrzygnięcia sądowego lub nowy konwenans konstytucyjny[286].

Powszechnie jednak przyjmowano, że tego typu postępowanie nie jest odpowiednie w przypadku poważnych odstępstw od uznanych zasad, nawet jeżeli zasady te wydają się powodować niesprawiedliwość. Rozstrzygnięcie w takim przypadku leżało już w gestii parlamentu. Przez kilkaset lat *common law* było bardziej zwyczajowym prawem sądów niż prawem stanowionym w drodze judykacyjnej. Normatywny charakter pojedynczego orzeczenia precedensowego wykrystalizował się jako zasada obowiązująca w systemie *common law* dopiero w XIX w. Od tego czasu *common law* przestało być zwyczajowym prawem sądów, a stało się prawem stanowionym przez sądy. Obecnie reguła *common law* czerpie swą moc obowiązującą z faktu, iż została ustanowiona przez orzeczenie o charakterze normatywnym, nie zaś z racji tego, że sądy zwykły ją stosować."

[282] Ibidem, s. 254-255: „Kiedy w XV w. pojawił się w Anglii-konkurencyjny w stosunku do *common law* - Sąd Kanclerski (*Court oj Chancery*), rozstrzygający pewne kategorie spraw na zasadzie zasad słuszności (*equity*), zaczęto przeciw stawiać *common law* systemowi equity, który z czasem rozwinął się w odrębny system bazujący na precedensach Sądu Kanclerskiego.(...) *Equity*-w potocznym rozumieniu tego słowa - jest odpowiednikiem słuszności (*jairness*). W prawniczym rozumieniu na pojęcie to składa się zespół zasad wypracowanych i stosowanych przez Sąd Kanclerski (obecnie *Chancery Division of the High Court*), opartych na jego precedensach. Zasady te miały na względzie przede wszystkim potrzebę uproszczenia nazbyt sztywnej procedury stosowanej przez sądy *common law*. Dopełniały ją niejako, niejednokrotnie łagodząc rygoryzm norm prawa pospolitego, odpowiednio dostosowując je do zasad sprawiedliwości.".

[283] Ibidem, s. 251-256: „*Common law* wraz z dopełniającą je współcześnie zasadą *equity* jest kluczem do zrozumienia drugiego zasadniczego źródła prawa w Wielkiej Brytanii-prawa stanowionego (*statut law*) . Wpływ *common law* i *equity* na angielskie ustawodawstwo jest niewątpliwie różnorodny i wielostronny. W odróżnieniu od wyroku sądowego, ustawa (*statute)* stanowi zbiór wyrażonych precyzyjnie (poprzez formalne ustanowienie i ogłoszenie) reguł postępowania. Nie należy pomijać faktu, iż długo przed tym, jak zaistniała jakakolwiek ustawa, prawo stanowiły nieliczne zarządzenia króla, sądy królewskie i sądy lokalne w hrabstwach. Ustawodawstwo stało się w Anglii regularną praktyką dopiero w momencie powstania parlamentu, a zatem w XIII w. Obserwując praktykę brytyjskiego systemu prawnego, można zauważyć pierwotnie znaczącą przewagę *common law* nad prawem stanowionym. Przez wiele lat uznawano, że *common law* jest ważniejsze i stoi w hierarchii wyżej aniżeli jakikolwiek akt parlamentu. Z czasem zaczęto przyjmować priorytet prawa stanowionego. (...) Priorytetowe traktowanie *statute law* nad *common law* dziś ma swoje odzwierciedlenie w tym, iż w przypadku kolizji w prawie zwyciężyć musi norma ustawowa. Wynika to z przyjęcia zasady, że norma taka jest normą wyższego rzędu. Ustawa ma więc pierwszeństwo wobec prawa pospolitego i zasad *equity.* Wyraźny przepis prawa pisanego jest w stanie uchylić zarówno normy prawa pospolitego, jak i normy *equity.* Zwyczaj nie może zaś mieć przewagi nad ustawą parlamentu. Stanowi ona bowiem zasadnicze źródło prawa, poprzez które zapisuje się ustalone zwyczaje".

[284] S. Bożyk, *Konstytucja jako…,* s. 27.

[285] Ibidem,

[286] A. Breczko, *Rola sądownictwa…,* s. 257: „Poza wskazanymi wyżej tzw. właściwymi prawnymi normami konstytucyjnymi Anglicy wyodrębniają także konwenanse konstytucyjne, określane często mianem konwencji. Składają się one na prawo konstytucyjne, stanowiąc społecznie akceptowane zwyczaje. Są ukształtowanymi w praktyce normami postępowania, odniesionymi do sposobu funkcjonowania władzy i relacji i między władzą a jednostką. Konwenanse stanowią trwały element konstytucji brytyjskiej. Rządzą niemal wszystkimi regułami

W doktrynie wskazuje się, że brytyjska konstytucja to w rzeczywistości całokształt norm prawnych regulacji, które dotyczą ustroju państwa oraz zasad funkcjonowania władzy. Do aktów ustawowych, które tworzą brytyjską konstytucję w ujęciu materialnym zalicza się *Magna Carta z* 1215 r., *Bill of Rights* z 1687 r., czy *Habeas Corpus Act* z 1679 r. oraz *Human Rights Act* z 1998 r. Podkreśla się jednak, że zarówno te jak i inne normy mogą być zmienione zwykłą ustawą przez parlament. Takie ujęcie konstytucji i rozwiązanie dotyczące możliwości jej zmiany implikują brak problemu związanego z hierarchizacją norm prawnych w brytyjskim systemie prawnym, w tym nadrzędności konstytucji oraz kontroli konstytucyjności[287].

Tak ukształtowany system prawny Wielkiej Brytanii wynika z długoletniej i silnej supremacji parlamentu, która opiera się na uznaniu, że jako ciało ustawodawcze ma nieograniczoną możliwość stanowienia prawa, ale również wyłączność do jego uchylenia i zmiany. W związku z tym żaden sąd, ale również inny organ nie może zakwestionować ważności stanowionych przez parlament aktów prawnych[288]. Parlament, na który składają się monarcha, Izba Gmin i Izba Lordów jest emanacją narodu, co w pełni uzasadnia jego suwerenność i jednocześnie pozwala pogodzić ideę suwerenności parlamentu z koncepcją suwerenności narodu. Stąd też uzasadnienie dla supremacyjnego charakteru parlamentu, jako jedynego organu ustawodawczego[289].

W piśmiennictwie podkreśla się trzy podstawowe zasady brytyjskiej konstytucji. Jest to zasada suwerenności parlamentu, a więc możliwości ustanowienia prawa w każdym zakresie przedmiotowym oraz możliwość jego uchylenia lub zmiany. Po drugie zasada rządów prawa (*Rule of law*), która oznacza wyższość prawa nad rządem, nad jego arbitralną władzą oraz równość wszystkich wobec prawa przed sądem. *Rule of law* to również zasada wzajemnego szacunku poszczególnych władz i respektowania wzajemnych kompetencji oraz relacji. Innymi słowy jest to zachowanie wymogu partnerstwa i współpracy pomiędzy rządem, parlamentem i sądami. Trzecią podstawową zasadą konstytucyjną jest zasada wolności i praw obywateli.

Przenosząc powyższe uwagi dotyczące systemu prawnego i pojęcia konstytucji na grunt rozważań na temat gwaranta konstytucyjności można zauważyć, że nadrzędna rola parlamentu

---

związanymi z kancelarią premiera: funkcjonowaniem gabinetu, urzędu premiera, użyciem przywilejów królewskich, relacjami pomiędzy rządem oraz opozycją etc. Odnoszą się do większości procedur w parlamencie. Przykładem konwenansu może być chociażby praktyka, iż premierem zostaje lider partii wygrywającej wybory. To zwyczaj stanowi, iż rząd, który traci poparcie Izby Gmin, musi się podać do dymisji."

[287] Ibidem, s. 257.

[288] M. Przygoda, *Ewolucja modelu kontroli konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii,* Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012 r., nr 3, s. 377-378.

[289] P. Mikuli, *Zasada suwerenności parlamentu w Zjednoczonym Królestwie i jej współczesne ograniczenia-zarys problemu,* [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r., s. 444.

w zakresie zapewnienia konstytucyjności jest oczywista. Jednak nie można nie dostrzegać również pewnej roli sądów w tym zakresie. A. Breczko zwrócił uwagę, że brytyjskie sądy nie zostały całkowicie pozbawione możliwości kontroli aktów prawnych. Sądy badają np. czy wydanie aktu prawnego nastąpiło zgodnie z posiadanymi kompetencjami organów wydających oraz w granicach przyznanej im jurysdykcji i na podstawie właściwej procedury. W obszarze *common law* sądy pozostają twórcami prawa[290].

Mimo wszystko dominująca rola parlamentu została jednak nieco ograniczona w związku z rozwijającą się potrzebą tworzenia skutecznych gwarancji ochrony praw i wolności człowieka. Przełomowym momentem było tu przyjęcie przez brytyjski parlament Ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*)[291]. Na kanwie tej ustawy sądy w Wielkiej Brytanii otrzymały nowe kompetencje. Zgodnie z treścią art. 2 ust 1 Sąd lub trybunał rozstrzygający kwestię, która powstała w związku z prawami określonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[292], jest obowiązany do wzięcia pod uwagę: wyroków, postanowień, deklaracji lub opinii doradczych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opinii Komisji wyrażonych w sprawozdaniu przyjętym na podstawie art. 31 Konwencji, decyzji Komisji w związku z art. 26 lub 27(2) Konwencji lub decyzji Komitetu Ministrów podjętych na podstawie art. 46 Konwencji, niezależnie od tego, kiedy zostały wydane lub ogłoszone, w zakresie w jakim w opinii sądu lub trybunału mają związek z postępowaniem, w którym powstała ta kwestia[293]. Co prawda sądy nie otrzymały możliwości odmowy zastosowania przepisu niezgodnego z prawami człowieka, a także kompetencji do jego uchylenia czy wypowiadania się w kwestii jego ważności i dalszego obowiązywania to bowiem pozostaje wyłączną materią parlamentu, ale uzyskały prawo wydania orzeczenia z tzw. „deklaracją niezgodności”[294].

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy o prawach człowieka w stopniu, w jakim jest to możliwe, ustawy i akty podustawowe są interpretowane i stosowane w sposób zgodny z prawami

[290] A. Breczko, *Rola sądownictwa…,* s. 263.
[291] art. 2 ust. 1 ustawy wprowadzającej w większym stopniu prawa i wolności gwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; regulująca status osób piastujących pewne urzędy sędziowskie, które stają się sędziami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i służąca związanym z tym celom z dnia 9 listopada 1998 r., http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/Wielka-Brytania_pol_010711.pdf [dostęp: 01.01.2026].
[292] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284, zwana dalej EKPCziPW.
[293] Ustawa wprowadzająca w większym stopniu prawa i wolności gwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; regulująca status osób piastujących pewne urzędy sędziowskie, które stają się sędziami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i służąca związanym z tym celom z dnia 9 listopada 1998 r., http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/Wielka-Brytania_pol_010711.pdf [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Ustawa wprowadzająca.
[294] M. Przygoda, *Ewolucja modelu…,* s. 379, zob. też. P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie,* Kraków 2007 r., s. 14.

określonymi w Konwencji[295]. Jednak, jak stanowi art. 4 ust 2, jeżeli sąd jest przekonany o niezgodności przepisu z prawem określonym w Konwencji, może wydać deklarację tej niezgodności. Może to mieć miejsce we wszelkich postępowaniach, w których sąd rozstrzyga, czy przepis aktu ustawowego jest zgodny z prawem określonym w Konwencji. Wówczas, jeżeli sąd uzna, że przepis jest niezgodny z prawem określonym w Konwencji oraz, że (nie uwzględniając możliwości uchylenia) dany akt ustawowy wyklucza usunięcie niezgodności, może wydać deklarację tej niezgodności. Podkreślić należy, że przez sąd wspomniana ustawa rozumie: Izbę Lordów, Komisję Sądowniczą Królewskiej Tajnej Rady, Wojskowy Sąd Apelacyjny, w Szkocji Najwyższy Sąd Karny obradujący nie w charakterze sądu pierwszej instancji lub Najwyższy Sąd Cywilny oraz w Anglii i Walii lub Irlandii Północnej, Wysoki Sąd lub Sąd Apelacyjny[296]. Wydanie ,,deklaracji niezgodności" nie wpływa na ważność danej normy, ale stanowi przyczynek do jej zmian w przyszłości. Co prawda zauważa się problem z kwestią statusu takiej deklaracji i skutków jej wydania, tym niemniej rozwiązaniem ma być załącznik 10 do ustawy o prawach człowieka, który pozwala na zmianę prawa poprzez akt właściwego ministra. Wskazane rozwiązanie nazywane jest ,,klauzulą Henryka VIII" i pozwala, aby poprzez akt władzy wykonawczej pod pewnymi warunkami możliwe było dokonanie zmian w ustawodawstwie[297].

Sama ustawa przyznała prawo inicjowania postępowania przed sądami przez osobę, która twierdzi, że władza publiczna działała (lub zamierza działać) w sposób niezgodny z prawem określonym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nadając tym samym sądom uprawnienie do rozstrzygania w tym zakresie, jednak nie dając możliwości unieważnienia ustawodawstwa. Postępowanie inicjuje wniosek o sądową kontrolę legalności. W stosunku do działania (lub zamiaru działania) władzy publicznej, które sąd uzna za niedozwolone, może on przyznać środek ochronny lub zadośćuczynienie lub wydać takie zarządzenie, w ramach swoich uprawnień, jakie uzna za słuszne i właściwe[298].

Idea Ustawy o prawach człowieka zakłada zetem, że ustawodawstwo musi być interpretowane i wykonywane w zgodzie z Konwencją. Efektem natomiast uznania przez sąd niezgodności przepisu ustawy z prawem konwencyjnym w braku możliwości usunięcia takiej niezgodności poprzez wykładnię jest to, że sąd może wówczas wydać tzw. ,,deklarację niezgodności", która otwiera drogę do zmiany obowiązującego przepisu poprzez nowelizację

[295] art. 3 Ustawy wprowadzającej.
[296] art. 4 Ustawy 2 ustawy wprowadzającej.
[297] P. Mikuli, *Sądownictwo w Zjednoczonym Królestwie. Wybrane zagadnienia ustrojowe,* Kraków 2019 r., s. 34-35.
[298] Ustawa wprowadzająca.

ustawy.[299]

W doktrynie podkreśla się, że uchwalenie w 1998 roku Ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) stanowiło pewien zwrot w dziejach brytyjskiego konstytucjonalizmu[300]. Co prawda ustawa nie nadawała sądom możliwości wypowiadania się, co do ważności aktów władzy ustawodawczej, jednak możliwość poddania ich kontroli zgodności z Konwencją stanowiła istotne rozwiązanie z punktu widzenia dopuszczalności sądowej kontroli jako takiej. Zachowano w ten sposób nadal supremacyjną rolę parlamentu w zakresie stanowienia prawa, a jednocześnie poprzez możliwość sądowej kontroli stworzono mechanizm skuteczniejszej ochrony praw i wolności człowieka. Można zatem stwierdzić, że system kontroli prawa w systemie Wielkiej Brytanii przeszedł ewolucję od systemu ściśle parlamentarnego do systemu o charakterze mieszanym, w którym pewien zakres kompetencji otrzymały również sądy, przez co określa się go mianem tzw. „miękkiej kontroli konstytucyjności"[301].

Omawiając problematykę gwaranta konstytucyjności warto jeszcze przywołać przykład Holandii jako państwa, które zrezygnowało z możliwości powierzenia sądom tak powszechnym, jak i całkowicie wyodrębnionemu sądowi lub trybunałowi konstytucyjnemu kompetencji badania konstytucyjności ustaw. Nie powołano też żadnego, zewnętrznego wobec władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej podmiotu, któremu powierzono by kontrolę konstytucyjności. W istocie sama Konstytucja Królestwa Holandii[302] z dnia 28 marca 1814 roku wprost wyraża zasadę zgodnie, z którą „Sądy nie badają konstytucyjności ustaw i traktatów"[303]. Nie oznacza to bynajmniej braku zachowania standardów demokratycznego państwa prawa.

W doktrynie mówi się raczej o fenomenie Królestwa Holandii, w którego konstytucji nie przewidziano modelu sądowej i pozasądowej kontroli konstytucyjności, a jednak zdołano zapewnić odpowiedni konstytucyjny standard stanowionego w tym państwie prawa[304].

Powodów powyższego upatruje się w specyfice przemian społeczno-politycznych, jakie rozpoczęły się w Holandii jeszcze w XIX wieku. W doktrynie wskazuje się na zjawisko „filarowości społeczeństwa holenderskiego" [305] które miało polegać na wyodrębnieniu trzech zasadniczych grup społecznych tj. katolików, protestantów i osób

[299] P. Mikuli, *Zasada suwerenności…,* s. 449.
[300] M. Przygoda, *Ewolucja modelu…,* s. 385.
[301] Ibidem, s. 380.
[302] Konstytucja Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r., tłum. A. Głowacki, B. Szepietowska, Warszawa 2003 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Konst.Hol.
[303] art. 120 Konst.Hol.
[304] S. Sagan, *Brak sądu konstytucyjnego-fenomen holenderski,* https://iusetadministratio.eu/wp-content/Zeszyty_naukowe/2017/3_2017/3_2017_1_Sagan.pdf [dostęp: 01.01.2026], s.1.
[305] Ibidem, s. 5-6.

bezwyznaniowych. Grupy te utworzyły z czasem trzon klasy politycznej, której główną cechą było rządzenie w oparciu o konsensus-„demokracja konsesualna”[306]. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szczegółowe omówienie procesów „filarowości” holenderskiego społeczeństwa, tym niemniej z oczywistych względów to właśnie demokracja konsensualna wymogła praktykę tworzenia przez parlament ustaw o najwyższych standardach konstytucyjnych, przy założeniu braku klasycznych modeli kontroli ich konstytucyjności. Współcześnie holenderski konstytucjonalizm charakteryzują dwa zjawiska określane mianem symplifikacji i dekonstytucjonlizacji, czyli posługiwania się uproszczonym i uwspółcześnionym tekstem ustawy zasadniczej oraz przeniesieniem wielu zagadnień na grunt ustaw zwykłych, przy jednoczesnej dbałości o to by ustawy te były w swojej treści zgodne z konstytucją[307].

Centralnym punktem odniesienia w holenderskim porządku prawnym jest zatem ustawa i to parlament jest głównym gwarantem jej konstytucyjności. Nie oznacza to jednak całkowitej rezygnacji z mechanizmów gwarancyjnych i opierania się wyłącznie o zaufanie do holenderskiej klasy politycznej i wysokiej kultury prawnej oraz tradycji demokratycznych.

Pierwszym gwarantem ma być więc sam parlament, który już na etapie tworzenia projektu ustawy ma obowiązek dbałości o jego zgodność z konstytucją. Główna rola przypada tu Pierwszej Izbie Stanów Generalnych. Co prawda art. 140 holenderskiej Konstytucji podkreśla supremacyjny charakter władzy ustawodawczej jako gwaranta konstytucyjności stanowiąc, iż obowiązujące ustawy i inne przepisy oraz akty sprzeczne ze zmianami Konstytucji pozostają w mocy, dopóki nie zostaną zastąpione przepisami zgodnymi z Konstytucją [308], to jednak ogromne znaczenie ma tu fakt istnienia dwóch procedur gwarancyjnych, które mają miejsce w trakcie samego procesu legislacyjnego. Po pierwsze chodzi tu o konstytucyjny organ jakim jest Rada Stanu. Zgodnie z treścią art. 73 ust 1 holenderskiej ustawy zasadniczej: „Zasięga się opinii Rady Stanu lub jej wydziału w sprawie projektów ustaw i ogólnych przepisów administracyjnych, jak też projektów traktatów wymagających akceptacji Stanów Generalnych. Opinii można nie zasięgać w przypadkach określonych w ustawie”. Radzie Stanu przewodniczy Król, a członków Rady powołuje się dożywotnio dekretem królewskim. Członkostwo w Radzie wygasa na skutek rezygnacji lub osiągnięcia wieku określonego w ustawie[309]. Rada jak wynika z zakresu jej kompetencji ma funkcję opiniodawczą oraz doradczą, zwłaszcza jeśli chodzi o projekty ustaw i chociaż jej

[306] Ibidem, s. 5.
[307] Ibidem, s. 6-8.
[308] art. 140 Konst.Hol.
[309] art. 73 ust. 1 Konst.Hol.

opinie nie mają skutku wiążącego dla legislatywy, to w przypadku wydania opinii negatywnych podlegają one publikacji. Wśród jej kompetencji wskazuje się również na wydawanie opinii dotyczących projektów aktów prawnych o randze podustawowej oraz aktów traktatów międzynarodowych i decyzji monarchy o uchyleniu podustawowych aktów normatywnych. Prestiżowy charakter i znaczenie wydawanych przez Radę opinii pozwala na eliminowanie błędów i niezgodności jeszcze na etapie, gdy ustawa jest projektem[310].

Drugą formę mechanizmu kontroli konstytucyjności stanowi bardzo rozwinięty system konsultacji społecznych, co jest naturalną konsekwencją wspomnianej już „filarowości" holenderskiego społeczeństwa oraz demokracji konsensualnej, które stworzyły w Holandii fundament wysokiego poziom kultury politycznej oraz prawnej311.

Jak słusznie zatem podniósł S. Sagan brak sądowego modelu kontroli konstytucyjności nie musi oznaczać, że z konstytucyjnego punktu widzenia nie dochodzi tu do realizacji standardów demokratycznego państwa prawa[312]. Brak konstytucyjnie określonego modelu badania konstytucyjności ceduje na parlament wymóg stanowienia prawa zgodnego z ustawą zasadniczą, przy czym to wysoka kultura prawa i polityczna w Holandii budowana na kanwie demokracji konsensualnej tworzy z kontroli parlamentarnej mechanizm tak skuteczny, co spełniający wymogi demokratycznego państwa prawa.

W ten sposób dojść można do wniosku, że kwestia zinstytucjonalizowania mechanizmu kontroli konstytucyjności i przeniesienia kompetencji do badania konstytucyjności stanowionego prawa na zewnętrzny i sądowy organ nie jest jedynym możliwym i skutecznym rozwiązaniem. Bezsprzecznie jednak wiele w takim wypadku zależy od tradycji i uwarunkowań tak społecznych, jak i politycznych oraz kultury prawnej danego państwa, które decyduje się na uznanie parlamentu jako wyłącznego gwaranta konstytucyjności.

Podsumowując rozważania na temat gwaranta konstytucyjności wskazać należy, że wybór podmiotu, który legitymowany jest do kontroli konstytucyjności determinuje również sam model tej kontroli. Chociaż w systemach wielu państw można spotkać mieszane rozwiązania, to bazują one zawsze na podstawach trzech zasadniczych modeli, czyli na modelu rozproszonej (skoncentrowanej) kontroli konstytucyjności wykonywanej przez sądy powszechne i sąd o charakterze generalnym, na kelsenowskiej koncepcji skoncentrowanej kontroli opartej na wyodrębnionym i autonomicznym wobec innych organów władzy jednym sądzie lub trybunale konstytucyjnym lub modelu parlamentarnym, który rezygnuje

[310] S. Sagan, *Brak sądu…,* s. 8-9.
[311] Ibidem, s. 11.
[312] Ibidem, s. 8.

z przekazania tej kompetencji pozaustawowym organom. Historycznie i teoretycznie w doktrynie wyodrębniano jeszcze model głowy państwa jako gwaranta i choć nie przyjął się on, w modelowym ujęciu praktycznym można uznać, że jego pozostałością jest współcześnie przyznawana w wielu państwach możliwość inicjowania przez prezydenta lub rząd kontroli konstytucyjności, co z kolei włącza przedstawicieli władzy wykonawczej w orbitę samej procedury.

Zagadnienia dotyczące gwaranta konstytucyjności i jego legitymacji stanowią nieustanne pole do dyskusji pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami konkretnych rozwiązań. W polu widzenia należy jednak mieć fakt, że niezależnie od wyboru gwaranta jego rola w zapewnieniu konstytucyjności prawa ma ogromne znaczenie dla zapewnienia konstytucyjnego porządku w państwie. Paraliż lub dysfunkcjonalność podmiotu uprawnionego do przeprowadzania kontroli konstytucyjności będą stanowiły źródło kryzysu konstytucyjnego, a tym samym zagrożenie dla konstytucyjnej demokracji. Wyznaczenie prawidłowo działającego podmiotu legitymowanego do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności determinuje bowiem model całego mechanizmu badania zgodności prawa z ustawą zasadniczą.

§ 3. Badanie konstytucyjności prawa przez sądy

1.3.1. Charakterystyka porównawcza podstawowych modeli sądowej kontroli konstytucyjności

Jak już wspomniano wcześniej tradycyjnie w doktrynie wyróżnia się dwa podstawowe modele sądowej kontroli konstytucyjności. Pierwszy to model skoncentrowanej (scentralizowanej) kontroli konstytucyjności, powszechnie nazywany również kontynentalnym lub europejskim, oparty na legitymizacji wyodrębnionego sądu lub trybunału konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności. Natomiast drugi podstawowy model nazywany jest zdekoncentrowanym (zdecentralizowanym, rozproszonym) i często określa się go również jako model amerykański lub *judical review* [313].

Bez wątpienia zaprezentowany podział na model europejski (kontynentalny) i amerykański ma charakter umowny i nie oznacza wyłącznie dwóch modelowych rozwiązań w zakresie tak podmiotowym jak i funkcjonalno - organizacyjnym. Jest oczywistym, że w ramach modelu kontynentalnego szereg państw wykazuje spore odmienności w przyjętych

[313] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 97.

przez siebie rozwiązaniach. Podobnie jeśli chodzi o państwa, które wzorowały się na *judical review*. Wydaje się, że podstawowym kryterium rozróżnienia pozostają elementy schematu, które wynikają tak z wskazania innych gwarantów konstytucyjności, a co za tym idzie również innych rozwiązań odnośnie do samej procedury badania konstytucyjności oraz jej skutków. Nie ma wątpliwości co do tego, że poszczególne państwa na kontynencie europejskim budując swoje systemy kontroli konstytucyjności opierały się na pewnych schematach wprowadzając jednak odrębności charakterystyczne dla ich wewnętrznego porządku prawnego. Podobnie w przypadku modelu amerykańskiego. Dlatego z punktu widzenia modelowych założeń istotne jest wskazanie istoty tak skoncentrowanego jak i zdekoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności oraz zestawienie ich różnic, a następnie odniesienie do rozwiązań przyjętych w konkretnych państwach.

Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na opisanie modeli wszystkich państw, które w swoim porządku prawnym przewidują mechanizm kontroli konstytucyjności, dlatego zdecydowano o opisaniu kilku wybranych w oparciu o kryterium kontrastowości przyjętych rozwiązań oraz ich oryginalności.

Wobec powyższego dalsze rozważania na temat kontroli konstytucyjności należy rozpocząć od spojrzenia na modelowe różnice pomiędzy schematem podstawowym systemu europejskiego oraz systemu *judical review*. Różnice te dostrzec można już w samej genezie i przyczynach wykształcenia się obu modeli. W przypadku Europy źródłem genezy i ewolucji kontroli konstytucyjności były tak zmiany polityczne w składach ciał parlamentarnych w początkach XX wieku, jak i doświadczenia I i II wojny światowej. W tym pierwszym przypadku E. Zwierzchowski zwracał uwagę, na zjawisko przenikania do parlamentów, dotychczas w sposób swobodny tworzących normy prawne w formie ustaw, przedstawicieli najliczniejszej i najuboższej części społeczeństwa reprezentowanej przez tzw. „lewicę społeczną", która poprzez ustawodawczą rolę państwa chciała posiadać duży wpływ na regulacje tak kwestii państwowych, jak i społecznych. Z tego powodu partie liberalno-demokratyczne dążyły do poszukiwania mechanizmów pozwalających na kontrolę prawotwórczej działalności parlamentu celem zapewnienia realizacji nie tylko idei liberalizmu, ale również swego rodzaju równowagi w zakresie ochrony interesów każdej grupy społecznej. Autor zaznaczał, że w Europie okresu międzywojennego instytucjonalizowano w ustawach zasadniczych pierwsze trybunały konstytucyjne (Austria, Czechosłowacja) pod wpływem partii liberalno-demokratycznych. Dodatkowo klęska humanitaryzmu podczas II wojny światowej stanowiła o potrzebie wykształcenia mechanizmów pozwalających na zbudowanie skutecznego

systemu gwarancji konstytucyjnych praw i wolności jednostki i mniejszości[314].

Tymczasem w Stanach Zjednoczonych Ameryki na wykształcenie i rozwój kontroli konstytucyjności wpływ miała przede wszystkim federalna struktura państwa, która oznaczała dwoisty charakter sądownictwa oraz system *common law*. Podkreślić należy, że dualizm prawa i aparatu państwowego wynikający z współistnienia federacji i jej stanów generował istotnie sporo problemów na tle konfliktów kompetencyjnych oraz w zakresie treści samego prawa. Również potrzeba zagwarantowania przestrzegania konstytucji federacji i zapewnienia jej nadrzędności nad prawem poszczególnych stanów determinowana wymogiem utrzymania wymaganej na pewnym poziomie jednolitości prawa miała wpływ na kształtowanie amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności[315]. Na określone tradycje kolonialne w zakresie dokonywania przez sądy oceny zgodności norm prawnych z konstytucjami poszczególnych kolonii jako czynnika, który wpłynął na późniejszy rozwój idei kontroli konstytucyjności w przełożeniu na konstytucję federalną zwraca uwagę również J. Szymanek. Autor podkreślił bowiem znaczenie kultury *common law* oraz doświadczeń kolonialnego konstytucjonalizmu jako tych elementów, które w sposób naturalny zostały potem przeniesione na grunt konstytucji federalnej[316].

W zakresie podstawowych różnic między kontynentalnym a amerykańskim modelem kontroli konstytucyjności wskazać należy na wspomnianą już wcześniej szczególną pozycję federalnego Sądu Najwyższego w zakresie wykładni konstytucji i fakt możliwości dokonywania oceny zgodności normy prawa z konstytucją przez wszystkie sądy, gdy tymczasem w modelu europejskim zbudowanym na założeniach teorii H. Kelsena kontroli konstytucyjności może dokonywać wyłącznie jeden specjalnie do tego wyodrębniony sąd lub trybunał konstytucyjny.

Amerykański model w zakresie rozwiązania polegającego na przyznaniu tak wszystkim sądom jak i Sądowi Najwyższemu kompetencji do kontroli konstytucyjności poddany został przez H. Kelsena poważnej krytyce. Jego zdaniem model ten nie mógłby znaleźć zastosowania w państwach europejskich nie tylko z uwagi na strukturę sądownictwa, ale również odrzucenie precedensów sądowych jako wyrazu prawotwórczej funkcji sądów[317]. H. Kelsen uważał również, że system zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności nie pozwalałby na zapewnienie w systemie europejskim jednolitości orzecznictwa konstytucyjnego. Nie widział

[314] E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne,* Białystok 1994 r., s. 33-36.
[315] Ibidem, s. 34-38.
[316] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 98.
[317] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 116, zob. też D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 18.

również możliwości odpowiedniego przygotowania merytorycznego wszystkich europejskich sędziów do orzekania w sprawach konstytucyjności norm prawnych[318].

Kolejną zasadniczą różnicą pomiędzy modelem europejskim, a amerykańskim jest charakter kontroli konstytucyjności. Otóż w modelu scentralizowanym będzie to głównie charakter abstrakcyjny, a więc w oderwaniu od konkretnego przypadku, a w powiązaniu z problemem o charterze prawnym, ale jednocześnie nie odnoszącym się do konkretnego zawisłego przed sądem sporu. Tymczasem w systemie zdecentralizowanym badanie konstytucyjności następuje w procesie stosowania prawa na kanwie konkretnego przypadku i sporu prawnego zawisłego przed sądem[319]. Skutkiem powyższego podziału będą różnice w zakresie kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania kontroli konstytucyjności.

W modelu amerykańskim badanie zgodności z konstytucją może mieć miejsce wyłącznie na podstawie konkretnego postępowania dotyczącego ściśle określonych i zindywidualizowanych podmiotów, których sprawa jest przed sądem rozpatrywana i to one będą głównie inicjatorem kontroli. Tymczasem w systemie scentralizowanym w modelowej postaci inicjowanie kontroli będzie w dużej mierze powierzone kompetencyjnie organom państwa lub instytucjom państwowym[320].

Odmienny w obu modelach jest również zakres oddziaływania skutku stwierdzenia niekonstytucyjności badanej normy prawnej. W przypadku modelu scentralizowanego orzeczenia sądu lub trybunału konstytucyjnego mają charakter ostateczny i powszechnie wiążący, jak również powodują usunięcie niekonstytucyjnej normy z porządku prawnego ze skutkiem natychmiastowym lub w chwili określonej jako moment jej uchylenia. Natomiast w modelu zdecentralizowanym stwierdzenie przez sędziego, w prowadzonym przez niego konkretnym procesie, że badana norma jest niekonstytucyjna oznacza, że skutki tej niekonstytucyjności będą odnosiły się do tego konkretnego i zawisłego przed sądem postępowania i jego stron. Nie następuje tutaj eliminacja z porządku prawnego normy prawnej, której konstytucyjność została przez sąd zakwestionowana. Sąd nie zastosuje przy orzekaniu niekonstytucyjnej normy wobec stron występujących w konkretnym zwisłym przed nim postępowaniu. Oznacza to również, że sąd w innym procesie nie jest związany wcześniejszym stwierdzeniem niekonstytucyjności dokonanym przez inny sąd[321]. H. Kelsen uważał, że

[318] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 117.
[319] Ibidem, s. 117, zob. też E. Zwierzchowski, *Sądownictwo…,* s. 41, zob. też J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 166.-171.
[320] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawy wymiar…,* s. 147, zob. też P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 119.
[321] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 119, zob. też E. Zwierzchowski, *Sądownictwo…,* s. 42, zob. też J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 166.

możliwość wyłącznie niestosowania normy naruszającej konstytucję tylko ze skutkiem dla konkretnej zawisłej przed sądem sprawy jest w istocie gwarancją konstytucyjności o charakterze „ułomnym i niewystarczającym". Jego zdaniem takie rozwiązanie powoduje niejednolitość orzecznictwa oraz brak poczucia pewności prawa. Aby uniknąć tego typu zagrożeń konieczna była, jego zdaniem centralizacja kompetencji do badania konstytucyjności prawa[322].

Wreszcie w modelu zdekoncentrowanej kontroli, skoro proces badania normy prawnej w zakresie jej zgodności z konstytucją odbywa się w ramach zawisłego przed sądem konkretnego sporu nie jest przewidziana szczególna i sformalizowana procedura dla samej kontroli konstytucyjności. Badanie konstytucyjności odbywa się zatem w procedurze trwającego przed sądem postępowania. Tymczasem przy skoncentrowanej kontroli, która z założenia oznacza wyznaczenie zupełnie odrębnego sądu lub trybunału do jej przeprowadzenia określone są również odrębne zasady i procedury związane z przebiegiem badania konstytucyjności[323].

Na gruncie wyżej opisanych rozważań podkreślić należy modelowy charakter tak scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności. Wiele państw przyjmujących za podstawę jeden z opisanych wyżej modeli, tworząc swoje systemowe rozwiązania w zakresie badania konstytucyjności, dokonuje adaptacji rozwiązań modelowych zgodnie z warunkami swoich systemów prawnych, jak również tworzy rozwiązania o charakterze innowacyjnym i hybrydowym.

Nie sposób dokonać jednoznacznej oceny, który z opisanych wyżej modeli jest bardziej skuteczny z punktu widzenia efektywnej ochrony przed wprowadzaniem do porządku prawnego norm o charakterze niekonstytucyjnym, a także ich eliminacji. Brak takiej możliwości wynika z porównywania modeli, które ukształtowane zostały dla zasadniczo różnych systemów prawnych, ustrojowych i w różnych warunkach historyczno-politycznych zarazem.

Bez wątpienia jednak oba modele służą zapewnieniu konstytucyjności prawa, a to czy i na ile wypełniają swoją funkcję zdaje się być przedmiotem nieustających dyskusji, których efektem jest tworzenie przez poszczególne już państwa własnych rozwiązań. Zauważalna jest tendencja tak modyfikowania, jak i mieszania rozwiązań przewidzianych dla scentralizowanego lub zdecentralizowanego modelu kontroli konstytucyjności. P. Mikuli uzasadnił to coraz bardziej elastycznym podejściem do kontroli konstytucyjności. Chociaż

[322] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 33-34.
[323] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 63.

tendencja ta obejmuje częściej ,,przemycanie" pewnych rozwiązań z modelu zdecentralizowanego do modelu scentralizowanego, to również w tym drugim przypadku przewiduje się pewne modyfikacje, które nieco ,,centralizują" proces kontroli konstytucyjności[324].

Można również wnioskować, że tendencja do wzajemnego przenikania pewnych rozwiązań między klasycznymi modelami kontroli konstytucyjności jest uwarunkowana nie tylko potrzebą dostosowania do konkretnych systemów prawnych i poszukiwania coraz to skuteczniejszych rozwiązań, ale również demokratyzacją samego procesu badania konstytucyjności uwzględniającego zmieniające się warunki społeczne i polityczne. Wymóg zwiększenia ochrony praw człowieka i obywatela stawia przed współczesnym konstytucjonalizmem potrzebę poszukiwania rozwiązań uwzględniających możliwość zaistnienia sporu konstytucyjnego na gruncie niekonstytucyjności norm prawnych tak pomiędzy organami państwa, jak i pomiędzy nimi a obywatelami lub jednostką.

Bez wątpienia na zmiany i modyfikacje w klasycznych modelach będą miały wpływ również czynniki społeczne i polityczne. Wywołane na gruncie politycznym kryzysy konstytucyjne powodują potrzebę poszukiwania nowego spojrzenia na proces kontroli konstytucyjności, zwłaszcza, gdy mechanizm ten zostaje zaburzony poprzez „kompetencyjne unieruchomienie" gwaranta konstytucyjności lub zaburzenie samego procesu badania konstytucyjności w inny sposób. Tak w wymiarze samej wykładni, jak i poszukiwania rozwiązań, które mają chronić przed takim kryzysem nie sposób odwoływać się wyłącznie do rozwiązań modelowych, choć nadal pozostają one podstawą budowania konkretnych rozwiązań w przedmiocie kontroli konstytucyjności. Wymagają jednak otwartego spojrzenia i dostosowywania do zmieniających się warunków społecznych, politycznych czy prawnych.

1.3.2. Zdekoncentrowana kontrola konstytucyjności na podstawie amerykańskiego systemu *judical reviev*

Najbardziej znanym modelem zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności jest system *judical review* w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Nie powielając wcześniejszych rozważań na temat czynników, które zdeterminowały przyjęcie w Stanach Zjednoczonych Ameryki modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności warto podkreślić, że sama konstytucja uchwalona 17 września 1787 roku[325] nie zawierała i nie zawiera do tej pory żadnych norm

[324] Ibidem, s. 122.
[325] Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 roku, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002 r.,

regulujących kwestię kontroli konstytucyjności. Z drugiej strony to właśnie ten model stał się historycznie pierwszą organizacyjną formą badania konstytucyjności norm prawnych. Jak już wspomniano wcześniej początkowo w oparciu o konstytucje kolonialne i specyfikę systemu prawnego *common law*. Sama konstytucja federalna przesądza o supremacji swoich norm, a także ustaw i traktatów federalnych nad stanowymi, tym niemniej nie wskazuje gwaranta oraz procedury badania konstytucyjności. Nie przyznaje wprost w tym zakresie kompetencji sądom, jak również innym organom władzy[326].

Bez wątpienia jednak w oparciu o ustrojową zasadę podziału władzy oraz doktrynę *check and balances* (hamowania i równoważenia), a także specyfikę *common law* amerykański system w sposób naturalny przyjmował, iż kompetencją sądów jest stosowanie prawa. Z tego natomiast wynika również ocena tego, czy stosowane prawo uwzględnia prymat prawa federalnego nad stanowym[327]. Pamiętać należy, że amerykańska konstytucja powstawała w atmosferze niedawnej walki i sprzeciwu nie tylko wobec brytyjskiej monarchii, ale prawodawczej wszechwładzy brytyjskiego parlamentu, który postrzegano jako głównego twórcę prawa niekorzystnego dla kolonii[328]. Dlatego sama doktryna podziału władzy byłaby tu niewystarczająca i stąd konieczny był też mechanizm *check and balances.* Naturalnym skutkiem było to, że istotnego znaczenia nabrały kompetencje sądów do stwierdzania niekonstytucyjności i niestosowania ustaw podczas realizacji ich głównej prerogatywy jaką było rozstrzyganie sporów sądowych[329]. Słusznie zatem podnosi się w doktrynie, że amerykański system kontroli konstytucyjności, znajdował swoje korzenie w okresie, gdy sądy amerykańskich kolonii dokonywały oceny zgodności norm prawnych w ich konstytucjami. Powyższe miało wynikać, zdaniem J. Szymanka z idei *rule of law* oraz oczywistej prawotwórczej roli systemu *common law*. Powstanie federacji postawiło pytanie o możliwość przeniesienia *judical review* na grunt konstytucji federalnej[330].

Za moment przełomowy w zakresie uznania kompetencji sądów do badania konstytucyjności ustaw tak stanowych, jak i federalnych z amerykańską ustawą zasadniczą z 1987 roku uznaje się orzeczenie amerykańskiego Sądu Najwyższego w sprawie Marbury v. Madison[331]. Podłożem sporu jaki zawisł przez amerykańskim Sądem Najwyższym była

http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp: 01.01.2026]; zwana dalej Konst.USA.
[326] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 97-98.
[327] Ibidem, s. 98.
[328] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 9-10.
[329] A. Pułło, *Najstarsze konstytucje a idea podziału władz,* Prawo i Polityka 2011 r., nr 1, t. 3, s. 11.
[330] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 98.
[331] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* k. 143-144, zob. też. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…*, s. 167.

nominacja Williama Marbury na sędziego federalnego sądu okręgowego. W roku 1800 wybory prezydenckie wygrał Thomas Jefferson, a z urzędu ustępował wówczas prezydent John Adams. Zanim jednak do tego doszło w ostatnim okresie swojej prezydentury chcąc umocnić pozycję federalistów w systemie wymiaru sprawiedliwości powołano 42 nowych sędziów okręgowych federalnych, natomiast na prezesa Sądu Najwyższego powołano dotychczasowego sekretarza stanu prezydenta Adamsa, Johna Marshalla[332]. Jednym z nominowanych wówczas sędziów był William Marbury, któremu jednak nie doręczono na czas nominacji. Nowy sekretarz stanu w administracji prezydenta Jefferosna, James Madison odmówił Marbury´emu i trzem innym sędziom przesłania wspomnianej nominacji, pomimo tego, że wcześniej zatwierdził je Senat. Wniesiony przez nich pozew o nakazanie Madisonowi przesłania nominacji przed Sądem Najwyższym na podstawie ustawy o ustroju sądów z 1789 roku nie przyniósł im oczekiwanego rozstrzygnięcia, tym niemniej zapadłe w 1803 roku orzeczenie Sądu Najwyższego określa się w doktrynie jako kamień milowy w rozwoju federalnej *judical review*[333].

Po pierwsze sędzia John Marshall, który orzekał w tej sprawie wydając wyrok przyznał, że William Marbury został powołany na stanowisko sędziego zgodnie z obowiązującymi przepisami, a to legitymowało go do otrzymania dokumentu nominacyjnego. Tym niemniej uznał także, że nie może orzec zgodnie z żądaniem Williama Marbury, bowiem Sąd Najwyższy nie jest właściwy do wydania takiego nakazu. Tym samym ustawa z 1789 r. przyznająca Sądowi Najwyższemu kompetencje do orzekania w sprawach realizacji nominacji sędziów została oceniona jako sprzeczna z konstytucją[334]. Podkreślić należy, że do momentu wydania tego orzeczenia nigdy wcześniej nie zakwestionowano konstytucyjności ustawy federalnej[335].

Efektem tego orzeczenia było to, że z politycznego punktu widzenia administracja prezydenta Jeffersona osiągnęła swój cel, bowiem William Marbury nie uzyskał nakazu od Sądu Najwyższego, natomiast prezesowi Sądu Najwyższego Johnowi Marshallowi (federaliście) i jeszcze do niedawna członkowi administracji prezydenta Johna Adamsa udało się uczynić coś, czego intencji administracja Jeffersona nie odczytała w sposób prawidłowy zaspokajając się faktem odmowy wydania przez Sąd Najwyższy nakazu przesłania Marbury´emu nominacji. Sędzia John Marshall ustanowił w omawianym orzeczeniu *judical review* na poziomie konstytucji federalnej, a tym samym ostatecznie przyznał kompetencyjną zdolność sądów do badania zgodności ustaw federalnych z konstytucją[336]. Argumentując

[332] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 10-11.
[333] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 98.
[334] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 17.
[335] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 10.
[336] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 17.

wskazał, że konstytucja ma charakter supremacyjny i stanowi zasadnicze kryterium na podstawie, którego należy oceniać legalność norm niższego rzędu. Każda norma niższego rzędu, która jest sprzeczna z konstytucją nie jest ważna, w tym znaczeniu, że jeśli w danym systemie prawnym istnieją dwa sprzeczne przepisy wówczas zastosowanie jednego wyklucza zastosowanie drugiego[337]. Słowa sędziego Marshalla „obowiązkiem władzy sędziowskiej jest mówienie, czym jest prawo"[338] stanowią przypieczętowanie uznania przez Sąd Najwyższy wyłącznej kompetencji sądów do kontroli konstytucyjności prawa.

Pomimo znaczącej pozycji ustrojowej amerykańskiego Sądu Najwyższego, który jako jedyny wymieniony jest w konstytucji[339] wskazać należy, że art. III §1 Konst.USA wskazuje wprost, iż władzę sądową Stanów Zjednoczonych sprawuje jeden Sąd Najwyższy oraz takie sądy niższe, jakie z biegiem czasu Kongres ustanowi i utworzy. Natomiast § 2 określa, że władza sądowa rozciąga się m.in. na wszystkie sprawy rozpatrywane według zasad prawa i słuszności pod rządem niniejszej konstytucji, ustaw Stanów Zjednoczonych albo traktatów, które w ich imieniu zostały lub zostaną zawarte[340]. Treść tego przepisu dała podstawy do przyjęcia, że *judical review* realizują w systemie amerykańskim wszystkie sądy powszechne i w tym zakresie Sąd Najwyższy nie ma wyłączności, chociaż jego pozycja jako gwaranta konstytucyjności ma kluczowe znaczenie, głównie za sprawą roli jaką odgrywa w zakresie wykładni o czym była już mowa wcześniej, a także kontroli instancyjnej i siły oddziaływania autorytetu jego orzeczeń. Regułą pozostaje fakt, że orzeczenia sądów wyższych instancji odgrywają większą rolę w kształtowaniu linii orzeczniczej, tym niemniej prawo do dokonania kontroli konstytucyjności ma każdy sąd.

Chociaż zasadniczo w omawianym systemie prawnym duże znaczenie ma reguła precedensu nakazująca sądom niższych instancji przy orzekaniu kierować się i stosować rozstrzygnięcia sądów wyższych instancji, jakie zapadły w podobnych sprawach, a także wiążąca sąd danej instancji własnymi precedensowymi orzeczeniami to jednak jest to doktryna skierowana głównie na zakres orzecznictwa w prawach cywilnych i karnych. Jak wskazał P. Mikuli w przypadku prawa konstytucyjnego żadnego wyroku, w tym również Sądu Najwyższego nie należy uznawać za taki, który daje ostateczną i niezmienną wykładnię normy konstytucyjnej. Bywa zatem, że wobec zmiany wykładni norm konstytucyjnych sądy, w tym Sąd Najwyższy zmieniają praktykę orzeczniczą. Wynika to również z przyjętej koncepcji

[337] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 115.
[338] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 144.
[339] Ibidem, k. 151.
[340] art. III § 1 i § 2 Konst.USA.

wykładni dynamicznej, a także wypływu jaki mają przemiany społeczne i polityczne na interpretację norm ustawy zasadniczej[341].

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy kontroli konstytucyjności w systemie amerykańskim to będzie ona obejmowała wszystkie akty normatywne, a także działanie władz i administracji państwa tak na poziomie federalnym, jak i stanowym[342]. Kontrola dotyczy normy prawnej, która ma stanowić podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie z normą wyższego rzędu lub konstytucją. Wyjątkowo w przypadku naruszenia I poprawki[343] poprzez ograniczenie przez ustawodawcę wolności słowa lub nieprecyzyjnej treści aktu normatywnego sądy mogą orzec o niekonstytucyjności całej lub części ustawy oraz innego aktu normatywnego[344].

Model zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności w systemie amerykańskim opiera się na jej subsydiarności względem sprawy, którą stanowi konkretny i zawisły przed sądem spór[345]. Jak już wcześniej wskazywano przy okazji różnic między modelem *judical review* a modelem europejskim, w przypadku zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności po pierwsze brak jest wyodrębnienia szczególnie umocowanych podmiotów, które mogą zainicjować badanie konstytucyjności, bowiem będą to strony postępowania zawisłego przed sądem, jak również nie przewiduje się żadnej odrębnej procedury tak charakterystycznej dla modelu europejskiego. Zasadniczo, jeżeli kwestia kontroli konstytucyjności pojawia się w toku procesu karnego czy cywilnego lub administracyjnego następuje jego zawieszenie jako postępowania wiodącego, a następnie sąd rozstrzyga problem konstytucyjny. Po jego

---

[341] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 65-66: „Jednym z ważniejszych takich orzeczeń była, na przykład, sprawa Pollock v. Farmer´s Loan Trust Co (157 U.S. 429,1895). SN rozpatrywał tu konstytucyjność ustawy o podatku dochodowym z 1984 roku. Sąd orzekł, że podatek został wprowadzony przez władze federalne z naruszeniem konstytucji i w ten sposób zmienił poprzednią praktykę w tym zakresie. Innym przykładem w tym względzie są sprawy Plessy v. Fergusson (163 U.S. 537,1896) oraz Brown v. Board of Education of Topeka (349 U.S. 294,1954). W tej pierwszej rozpatrywano konstytucyjność przepisów stanu Luizjana wprowadzających segregację rasową w środkach publicznego transportu. W stanie tym wprowadzono dla białych i kolorowych oddzielne wagony, choć jednakowe pod względem standardu. Powód zarzucał naruszenie przez przepisy stanowe XIII i XIV poprawki. SN orzekł, że poprawki te wprowadzały obowiązek poszanowania praw wszystkich obywateli, lecz w tym wypadku nie doszło do naruszenia równości ze względu na identyczność standardów wagonów dla różnych ras. Sąd przyjął w konsekwencji, że władze federalne nie mogą reagować w takich kwestiach. (…) We wspomnianej sprawie Brown v. Board of Education of Topeka SN odstąpił od wcześniej zajmowanego stanowiska. W sprawie tej zakwestionowano funkcjonowanie oddzielnych szkół (…). Sąd uznał, że taka segregacja narusza XIV poprawkę, pomimo że oba rodzaje szkół były porównywalne pod względem sytemu kształcenia i infrastruktury."

[342] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* k. 148.

[343] I poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki: „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd." http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp: 01.01.2026].

[344] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 63-64.

[345] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej,* Toruń 2002 r., s. 18.

rozwiązaniu sąd powraca automatycznie do głównego przedmiotu postępowania[346].

Stanowisko to należy podtrzymać, przy czym podkreślić należy, że amerykański system wymiaru sprawiedliwości w drodze praktyki orzeczniczej wypracował pewne reguły, określane w nauce mianem doktryn, które mają na celu uporządkowanie pewnych obszarów związanych z przeprowadzeniem kontroli konstytucyjności przez sądy. Jakkolwiek w literaturze podkreśla się, że doktryny te mają uniwersalny i zmienny w zależności od tendencji orzeczniczych charakter, to jednak pozwalają nie tyle na tworzenie odrębnej i sformalizowanej procedury, co raczej zapobiegają nadużywaniu samej formuły kontroli konstytucyjności[347].

Najistotniejszą z wspomnianych doktryn jest doktryna sprawy sądowej (*case and controversy*) dająca sądom federalnym możliwość odmowy rozstrzygania w sprawach i sporach, które nie mają charakteru rzeczywistego, konkretnego i aktualnego. Strony muszą zatem pozostawać w autentycznym sporze, który stanowić ma przedmiot rozstrzygnięcia sądu. Sądy odmówią orzekania w przypadku abstrakcyjnego zagadnienia prawnego lub sporu o charakterze nierzeczywistym i fikcyjnym. Nie bez znaczenia jest również aktualność tego sporu, która opiera się na założeniu, że sąd odmówi orzekania, jeżeli wydane orzeczenie z uwagi na zdezaktualizowanie sporu nie będzie miało najmniejszego wpływu na aktualne prawa i obowiązki stron. Za wyjątek uznaje się tu jedynie sprawy o powtarzalnym charakterze. W doktrynie określa się je jako *repetitious issues* i są to sprawy, które dezaktualizują się zanim zostaną skierowane do Sądu Najwyższego, tym niemniej charakter przedmiotu takich spraw świadczy, że istnieje prawdopodobieństwo ich powtarzalności poprzez ponowne zaskarżenie[348]. Doktryna dojrzałości sporu (*ripeness of a case)* z kolei, która dotyczy w dużej mierze zwłaszcza spraw o charakterze administracyjnym wymaga, aby powód wykazał, iż poniósł faktyczną szkodę lub przynajmniej nastąpiło bezpośrednie zagrożenie jej wystąpieniem[349].

Dość szczegółowo w oparciu o orzecznictwo określa się również legitymację procesową strony. Otóż musi ona wykazać, że doszło do rzeczywistego i bezpośredniego naruszenia jej interesu prawnego, przy czym Sąd Najwyższy wskazał w swoim orzecznictwie, że nie każde zachowanie, którego skutkiem jest szkoda materialna lub moralna daje legitymację do wniesienia powództwa. Konieczne jest bowiem obok wskazania szkody także naruszenie interesu, który łączy się z konstytucyjnie lub ustawowo chronionymi uprawnieniami[350].

[346] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej…,* s. 101.
[347] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 67-68.
[348] Ibidem, s. 68-69: „Na tej podstawie uznano, na przykład, prawo kobiety do kwestionowania konstytucyjności przepisów dotyczących aborcji, pomimo że nie była ona już w ciąży, gdy sprawa miała być rozstrzygnięta (Roe v. Wade, 410 U.S. 113, 1973)".
[349] Ibidem, s. 70.
[350] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 18, zob. też P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,*

Ponadto sprawa zawisła przed sądem musi mieć ściśle osobisty charakter, a zatem odrzuca się możliwość dochodzenia roszczeń ze skutkiem dla osób trzecich. Nie można zatem wytoczyć powództwa w imieniu innej osoby, przy czym na drodze orzeczniczej ukonstytuowały się dwa wyjątki od tej doktryny. Pierwszy to sprawy dotyczące naruszenia pierwszej poprawki do konstytucji. Natomiast drugi przypadek dotyczy sytuacji składania powództwa przez organizacje i stowarzyszenia z roszczeniami na rzecz ich członków.

Ostatnia z istotnych doktryn dotyczy powstrzymania się przez sądy od orzekania w sprawach o charakterze politycznym *(political questions)*. Ta reguła ma na celu poszanowanie granic kompetencyjnych władzy ustawodawczej i wykonawczej.[351]

Wśród istotnych doktryn regulujących kwestie wzajemnego oddziaływania kompetencyjnego sądów federalnych i stanowych P. Mikuli wymienił również doktrynę Silera,[352] gdzie Sąd Najwyższy uznał możliwość pomijania przez sądy stanowe federalnych kwestii konstytucyjnych i w przypadku takiej możliwości rozstrzygania w oparciu o prawo stanowe. Nadto autor wymienił również doktrynę Pullmana[353] zakładającą, że w przypadku gdy skarga dotyczy prawa stanowego i federalnego sądy w pierwszej kolejności badają naruszenie prawa stanowego, a dopiero potem federalnego. Wreszcie doktryna Youngera[354] na podstawie, której Sąd Najwyższy uznał, że sądy federalne mogą odmówić rozpoznania sprawy jeżeli z ich oceny wynika, że sprawa dotyczy problemu o charakterze konstytucyjnym, który można rozstrzygnąć w oparciu o prawo stanowe [355] . W sytuacji powództw przeciwko rządom stanowym na podstawie XI poprawki[356] wyłącza się kognicję sądów federalnych[357].

Krytycy amerykańskiego modelu zwracali uwagę, że fakt orzeczenia o niekonstytucyjności badanej normy nie powoduje możliwości derogowania jej z systemu prawnego przez sądy, a jedynie uznanie jej za nieistniejącą i w ten sposób niezastosowanie jej przy rozstrzygnięciu sprawy. Brak skutku *erga omnes* ma tu powodować utrzymywanie swego rodzaju fikcji prawnej polegającej wyłącznie na incydentalnym niestosowaniu normy rzeczywiście niekonstytuującej[358]. Taka norma pozostaje w systemie prawnym. Oprócz tego

s. 71.
[351] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 71.
[352] Ibidem, s. 73: „W sprawie Siler v. Louisville &Nashville R. Co. (213 U.S. 175, 1909)".
[353] Ibidem, s. 73: „Railroad Commission v. Pullman Co 312 U.S. 496,1941".
[354] Ibidem, s. 72: „Younger v. Hrris 401 U.S. 37,1971".
[355] Ibidem, s. 72.
[356] XI Poprawka do Konst.USA: „Władzy sądowej Stanów Zjednoczonych nie należy rozumieć w taki sposób, jakoby rozciągała się na jakiekolwiek powództwo wytoczone lub dochodzone według zasad prawa lub słuszności przeciwko jednemu ze zjednoczonych stanów przez obywateli innego stanu albo przez obywateli lub poddanych jakiegokolwiek państwa obcego", http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp: 01.01.2026].
[357] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 73.
[358] H. Kelsen, *Istota i rozwój…,* s. 34-35.

można zapytać o poczucie pewności prawa obywateli i innych podmiotów skoro naturalną konsekwencją przyjęcia skutku orzeczenia dotyczącego konstytucji wyłącznie *inter partes* jest to, że wobec jednych zapadną orzeczenia uznające konstytucyjność normy będącej podstawą rozstrzygnięcia, a wobec innych stwierdzające niekonstytucyjność tej samej normy i odmowę jej zastosowana[359].

Judical review ukształtowała się w drodze wyinterpretowania z konstytucji. Doktryna podziału władz oraz ich równoważenia przyznaje sądom ściśle określony zakres władzy. Ich podstawowym zadaniem jest wymiar sprawiedliwości, a więc rozstrzyganie sporów prawnych. W tym zakresie mogą zatem podejmować wszelkie działania, które mieszczą się w nadanej im konstytucyjnie roli. Przyznanie sądom możliwości derogowania niekonstytucyjnej normy prawnej z systemu prawa stanowiłoby na gruncie amerykańskiego systemu ustrojowego ingerencję w wyłączne uprawnienia władzy ustawodawczej, której głównym zadaniem jest tworzenie prawa. Natomiast dzięki roli precedensów, a także kontroli instancyjnej sądów wyższego rzędu i autorytetu Sądu Najwyższego tak w zakresie wykładni jak i orzecznictwa konstytucyjnego, a któremu przysługuje kompetencja do wypowiadania się w każdej sprawie, problem zapewnienia jednolitości orzecznictwa wydaje się być dość skutecznie rozwiązany[360].

Charakteryzując amerykański model zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności wspomnieć jeszcze należy o tzw. klauzulach oceny konstytucyjności, które służą sądom przy dokonywaniu oceny zgodności badanych norm lub działania władzy z ustawą zasadniczą. D. Rousseau wymienia w pierwszej kolejności klauzulę *due process of law*[361] wynikającą z XIV poprawki do Konst.USA, która stanowi, że każdy, kto urodził się lub naturalizował w Stanach Zjednoczonych i podlega ich zwierzchnictwu, jest obywatelem Stanów Zjednoczonych i tego stanu, w którym zamieszkuje. Żaden stan nie może wydawać ani stosować ustaw, które by ograniczały prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych. Żaden stan nie może również pozbawić kogoś życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości ani odmówić komukolwiek na swoim obszarze równej ochrony prawa[362]. Druga z wymienionych przez autora klauzula określana jest jako *rule of reasonableness* i daje sądom w procesie kontroli konstytucyjności możliwość weryfikacji

[359] J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarne…,* s. 101.
[360] Ibidem, s. 101, zob. też. M. A. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 25-27.
[361] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 18.
[362] XIV Poprawka do Konst.USA: „§1. Każdy, kto urodził się lub naturalizował w Stanach Zjednoczonych i podlega ich zwierzchnictwu, jest obywatelem Stanów Zjednoczonych i tego stanu, w którym zamieszkuje. Żaden stan nie może wydawać ani stosować ustaw, które by ograniczały prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych. Nie może też żaden stan pozbawić kogoś życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości ani odmówić komukolwiek na swoim obszarze równej ochrony prawa.”, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp: 01.01.2026].

zachowania przez ustawodawcę racjonalnej równowagi pomiędzy interesem ogółu a interesem podmiotów indywidualnych. Klauzula kontraktów z kolei pozwala sądom na orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, która narusza zobowiązania wynikające z umów, co stanowi o ochronie przez nadmierną ingerencją władzy państwowej w stosunki o charakterze prywatnoprawnym, społecznym czy gospodarczym. Wreszcie klauzula równości daje sądom możliwość odmowy stosowania każdej normy, która nie zapewnia jednakowej ochrony wszystkim obywatelom bez względu na rasę[363].

Na założeniach amerykańskiego *judical review* opierają się m.in. modele kontroli konstytucyjności takich państw jak Kanada i Australia[364]. Nadto wbrew twierdzeniu, że model zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności nie może przyjąć się w Europie można jednak wskazać kilka państw, które zdecydowały się budować swoje systemy na założeniach tego właśnie modelu. Przykładem będzie Szwecja, Grecja, Portugalia, Cypr czy Malta [365]. Rozwiązania przyjęte przez te państwa mają oczywiście swoje odrębności wynikające z przyjętych tu systemów ustrojowych i prawnych, tym niemniej podstaw kontroli konstytucyjności należy poszukiwać w modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Podsumowując rozważania na temat amerykańskiego modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności można wskazać, że jego ukształtowanie stanowi o pewnym fenomenie samej amerykańskiej konstytucji. Jakkolwiek nie ma w niej żadnych wskazań odnośnie do przyznania sądom kompetencji do dokonywania kontroli konstytucyjności to jednak zapewnia się w niej pełną niezależność władzy sądowniczej wobec legislatywy i egzekutywy. Z kolei doktryna podziału władz oraz ich wzajemnego równoważenia dały asumpt do wyinterpretowania z konstytucji poprzez faktyczną działalność samych sądów i ich orzecznictwo niebagatelnej pozycji Sądu Najwyższego oraz kompetencji pozostałych sądów do dokonywania kontroli konstytucyjności.

Nie można się zgodzić z tezą, że twórcy amerykańskiej konstytucji pozostawili problem kontroli konstytucyjności jako ten, który powinien być rozstrzygnięty w przyszłości[366]. Już w samym gronie ojców konstytucji pojawiały się głosy, że supremacyjny charakter konstytucji może zapewnić wyłącznie władza sądownicza. Aleksander Hamilton miał wskazywać, że „Interpretacja prawa jest właściwą i szczególną kompetencją sądów. Nie oznacza to, że władza sądownicza ma stać ponad prawo stworzone przez ustawodawcę. Ale jeśli prawo

[363] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 18.
[364] P. Mikuli, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii,* Kraków 2010 r.*,* s. 155-165 oraz s. 225-226.
[365] P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa…,* s. 75-96.
[366]Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 9 -10.

stworzone przez ustawodawcę jest sprzeczne z prawem, czyli z Konstytucją, sądy powinny uznać za wiążące to drugie prawo”[367]. Chociaż przeciwnego zdania był James Madison, który rolę sądów postrzegał nie jako gwaranta konstytucyjności prawa, a raczej jako podmioty skoncentrowane na rozstrzyganiu sporów stanowych i federalnych to jednak historia amerykańskiego konstytucjonalizmu oraz *judical review* pokazała, że to Hamilton miał rację.

Uniwersalny charakter amerykańskiej konstytucji i otwartość tekstowa stanowią o jej ponadczasowości. Brak regulacji w ustawie zasadniczej dotyczącej kontroli konstytucyjności wcale nie oznacza, że temat ten nie został uregulowany z uwagi na kontrowersyjność idei, wręcz przeciwnie. Wydaje się, że przy jednoczesnym zapewnieniu określonej roli i pozycji sądownictwa w ustroju amerykańskim, jako władzy zupełnie niezależnej od egzekutywy i legislatywy brak regulacji w konstytucji zagadnienia kontroli konstytucyjności mógł wynikać z oczywistości założenia, że to władza sądownicza jest najbardziej predestynowana do stania na straży konstytucji.

1.3.3. Kontynentalny model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności na przykładzie państw Europy Zachodniej i Środkowo - Wschodniej

Drugi wyróżniany jako wzorzec model kontroli konstytucyjności nazywany jest europejskim bądź kontynentalnym lub scentralizowanym (skoncentrowanym) albo kelsenowskim. Opiera się na założeniach opracowanych i skonkretyzowanych przez Hansa Kelsena. Wskazano już wcześniej fundamentalne założenia tego modelu, które opierają się głównie na powierzeniu kontroli konstytucyjności wyodrębnionemu i niezależnemu od legislatywy i egzekutywy organowi w postaci specjalnego sądu lub trybunału konstytucyjnego. Z założenia kontrola ma charakter abstrakcyjny i nie musi być, jak w przypadku *judical review* związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem. Orzeczenie o niekonstytucyjności charakteryzuje się dość rozległym skutkiem, bowiem dotyczy wszystkich podmiotów prawa, jak również oznacza derogowanie wadliwej konstytucyjnie normy z porządku prawnego. Wobec istnienia osobnego sądu lub trybunału konstytucyjnego, który jako jedyny ma w tym modelu kompetencję do badania konstytucyjności norm prawnych przewiduje się tu również osobną procedurę kontroli konstytucyjności, którą na ogół określają ustawy zasadnicze, a uszczegóławiają ustawy. Podobnie jak w przypadku rozproszonej kontroli konstytucyjności jest to rozwiązanie modelowe, które również ulega zmianom adaptacyjnym w zależności od

[367] P. Laider, *Judical review jako element amerykańskiego systemu kontroli i równowagi,* Politeja 2005 r., nr 1, s. 45 za A. Hamilton, [w:] The Federalist Papers. Penguin Puntam, 1999 r., no.78.

potrzeb i organizacji ustrojowej państw, które zdecydowały się na przyjęcie tego właśnie modelu. Z uwagi na ramy niniejszej pracy, a także na uwarunkowania historyczne i ciekawe odmienności warto nieco więcej uwagi poświęcić systemom, które bazują na pierwowzorze, który stworzył Hans Kelsen.

Historia kontroli konstytucyjności w wydaniu modelu europejskiego bierze swój początek w Austrii i Niemczech okresu Wiosny Ludów i ściśle związana jest z rozwojem znaczenia praw podstawowych. Idea kontroli zgodności norm prawnych z konstytucją przez niezależny od władzy sąd lub trybunał konstytucyjny pojawiła się więc po raz pierwszy w projekcie konstytucji frankfurckiej z 1849 r. dla Zjednoczonego Cesarstwa Niemieckiego i w -uchwalonej prawie równocześnie w Kromieryżu konstytucji dla krajów austriackich[368], które przewidywały odpowiednio powołanie sądu Trybunału Rzeszy i Trybunału Państwa.

Konstytucja frankfurcka z 1849 r. powstała w dużej mierze pod wypływem mieszczańskiej burżuazji oraz postępowej arystokracji o liberalnych poglądach wprowadzała katalog praw podstawowych oparty na idei konieczności ochrony wolności osobistej i sfery prywatnej jednostki. Wyrazem tego była ustawa dotycząca praw podstawowych Narodu Niemieckiego, którą uchwalono 27 grudnia 1848 r. W ten sposób ruch liberalny osiągnął jeden z najistotniejszych swoich celów połowy XIX w. Ustawa zakładała ochronę jednostki i jej wolności przed wszelkimi naruszeniami ze strony władzy państwowej i nawiązywała do tradycji tzw. pozytywizacji praw podstawowych[369].

Co prawda ostatecznie niemiecka Wiosna Ludów nie zakończyła się powodzeniem, a wspomniane konstytucje nie weszły w życie tym niemniej idea praw i wolności obywatelskich oraz koncepcja skargi konstytucyjnej, którą obywatele mogliby wnosić do niemieckiego Trybunału (Sądu) Rzeszy, czy austriackiego Trybunału Państwa były początkiem myśli, która z biegiem kolejnych lat torowała drogę konkretnym konstytucyjnym rozwiązaniom przyjętym w późniejszym czasie przez Austrię i Niemcy[370]. Znaczenia nabrała bowiem idea państwa prawa, która w tamtym czasie rozumiana była jako ochrona mniejszości lub jednostki przed nadmierną ingerencją jej praw i wolności władzy utożsamianej z rządem i administracją państwa[371].

Jakkolwiek niepowodzenie niemieckiej i austriackiej Wiosny Ludów było

[368] M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s.13-14, zob. też. A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku,* Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2008 r., t. 11, s. 169-170.
[369] P. Lesiński, *Pozycja obywatela na gruncie tła ideologicznego oraz regulacji katalogu praw podstawowych Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r.,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin 2021 r. Polonia Sectio G, nr 68, s. 95-96.
[370] A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności…,* s. 172-173 oraz s.178.
[371] A. Dziadzio, *Idea Trybunału…*, s. 180.

niezaprzeczalne to podnieść należy, że w późniejszym czasie z powodzeniem rozwijała się idea ochrony praw i wolności obywateli w ich konstytucyjnym wymiarze. W polu widzenia należy mieć zwłaszcza wielonarodowość i multikulturowość państwa austriackiego, co niewątpliwie generowało wiele zagrożeń ze strony administracji państwowej wobec jednostki i mniejszości. Przyjęcie 21 grudnia 1867 r. przez austriacką Radę Państwa pięciu ustaw zasadniczych, w tym ustawy zasadniczej o Powszechnych prawach obywateli państwa oraz ustawy o Trybunale Państwowym (nazywanym też Sądem Cesarskim) było niczym innym jak triumfem zapoczątkowanej wcześniej myśli o konieczności stawiania działalności administracji państwowej konstytucyjnych granic w zakresie dotyczącym ingerencji w prawa i wolności obywateli[372].

Trybunał Państwa, odegrał dużą rolę w ochronie zwłaszcza praw mniejszości oraz innych niż austriacka narodowości, co było dowodem postępującej w Austrii idei ochrony praw obywateli przed dyskrecjonalną działalnością państwa. Ekspercki i dożywotnio mianowany przez cesarza skład trybunału, który tworzyli najwybitniejsi przedstawiciele prawniczych środowisk akademickich z Wiednia, Pragi, Krakowa oraz Lwowa gwarantował wysoki poziom merytoryczny prac trybunału, ale również jego apolityczność[373]. Do zadań Trybunału Państwa, którego orzeczenia traktowano w ówczesnej Austrii jak precedensy tworzące zasady prawne, należało dokonywanie wykładni konstytucyjnych praw i wolności obywateli w odniesieniu do konkretnych decyzji wydawanych przez administrację państwa. Postępowanie takie uruchamiała skarga samych obywateli. Jak wskazuje się w doktrynie trybunał najczęściej zajmował się orzekaniem w sytuacjach związanych z konstytucyjnym prawem i wolnością do zrzeszania się przez obywateli oraz tworzenia stowarzyszeń, a także naruszenia prawa do pielęgnowania własnej narodowości i języka przez wchodzące w skład monarchii austriackiej grupy narodowościowe i etniczne. Co istotne Trybunał Państwa podkreślał, że ta konstytucyjna ochrona wynikała z przyjętej fundamentalnej zasady, jaką jest bezpośrednia skuteczność norm konstytucyjnych.

Chociaż w nauce podkreśla się, że rola prawotwórcza Trybunału Państwa była ograniczona to jednak nie można nie docenić faktu, iż jego działalność w tyglu wielonarodowościowej i wieloetnicznej wówczas Austrii siłą rzeczy mocno rozwijała ideę ochrony praw obywatelskich w perspektywie ochrony mniejszości[374]. Trybunał Państwa opierał swoją działalność na kontroli konkretnej i uruchamianej skargą obywateli, nie natomiast

[372] A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności…,* s. 178, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 13-14.
[373] Ibidem, s. 178.
[374] Ibidem, s. 179-182.

na abstrakcyjnym badaniu konstytucyjności ustaw i aktów niższego rzędu, co było zasadniczą różnicą w stosunku do jego następcy[375].

Tymczasem Georg Jellinek zwracał uwagę na fakt, iż głównym zadaniem trybunału powinna być abstrakcyjna kontrola konstytucyjności ustaw jako mechanizm dzięki, któremu mniejszość parlamentarna będzie mogła inicjować przed niezależnym sądem kontrolę norm podkonstytucyjnych uchwalonych przez większość, co do których pojawiała się wątpliwość co do zgodności z konstytucją. W ten sposób widział możliwość zbudowania mechanizmu, który ograniczałby ,,parlamentarną tyranię większości" i jednocześnie zapewniał zachowanie ,,demokratycznych reguł" prawodawczej działalności parlamentu. Reasumując, w myśl twierdzenia, że wola większości parlamentarnej nie musi oznaczać ustanowienia normy konstytucyjnej, Jellinek postulował przeniesienie punktu ciężkości w zakresie kompetencji trybunału na abstrakcyjną kontrolę aktów podustawowych[376].

W tym czasie rozwijała się dalsza działalność wiedeńskiej szkoły pozytywizmu prawniczego, która reprezentowana przez takich prawników jak Georg Jellinek, Hans Kelsen, Karl Renner czy Frantisek Weyra rozpowszechniała myśl o supremacji konstytucji w porządku prawnym na mocy, której norma sprzeczna z konstytucją nie może być stosowana, jak również konieczności powołania organu stojącego na jej straży[377].

Hierarchiczność systemu prawa i podporządkowanie jego norm normie konstytucyjnej wsparte modelowym rozwiązaniem budującym system kontroli konstytucyjności poprzez powołanie trybunału konstytucyjnego, którego orzeczenia będą miały moc derogowania norm sprzecznych z konstytucją stały się z czasem fundamentem współczesnego modelu kontroli konstytucyjności.

Dnia 25 stycznia 1919 r. została uchwalona Ustawa o utworzeniu niemiecko-austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, który początkowo posiadał te same kompetencje co Trybunał Państwa, przy czym nadal bez możliwości kontroli konstytucyjności ustaw. Po pewnym czasie dopiero przyznano trybunałowi kognicję w zakresie rozstrzygania sporów na tle zgodności ustawodawstwa krajowego z państwowym. Na wniosek rządu federalnego możliwa była prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw krajowych. Po zbadaniu Trybunał Konstytucyjny stwierdzał zgodność ustawy krajowej z konstytucją i dopiero wówczas taka ustawa mogła wejść w życie. Od kwietnia 1919 roku Trybunał Konstytucyjny otrzymał również

[375] A. Dziadzio, *Między ideą a praktyką ustrojową: w drodze Austrii do sądu konstytucyjnego,* Forum prawnicze 2008 r., nr 3, s. 7-9.
[376] Ibidem, s. 12-13.
[377] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 19-20.

kompetencję do rozpoznawania skargi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej urzędników krajowych i państwowych[378].

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 roku[379] ukonstytuowała ramy austriackiego sądownictwa konstytucyjnego, tym razem opartego również na abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, jako jednej z podstawowych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wymagane, bardzo wysokie kwalifikacje prawnicze i etyczne od członków trybunału oraz zapewnienie całkowitej jego niezależności stanowiły o wysokim statusie wśród innych organów państwa oraz autorytecie apolityczności gwarantowanym niezawisłością. Trybunał uzyskał kompetencje do badania zgodności aktów prawnych z normami konstytucji i sprawował w tym zakresie abstrakcyjną kontrolę norm na wniosek i z inicjatywy upoważnionych organów państwowych. Od orzeczeń nie przysługiwał żaden środek odwoławczy[380].

W utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego odpowiadającego w dużej mierze pierwotnej koncepcji Georga Jellinka, jak i jej rozwiniętej i uszczegółowionej potem przez Hansa Kelsena formie upatruje się założenia o konieczności ochrony systemu federalnego w Austrii. Jellinek twierdził bowiem, że państwo o charakterze federalnym nie może być postrzegane jako kompletne, gdy nie posiada mechanizmu badania zgodności ustaw z konstytucją[381].

Jak wspomniano już wcześniej w 1929 roku w Austrii doszło do nowelizacji konstytucji. W odniesieniu do austriackiego Trybunału Konstytucyjnego Hans Kelsen krytykując przede wszystkim wybór sędziów przez rząd, dostrzegał w tej nowelizacji bardziej zaprzeczenie idei kontroli konstytucyjności, niż jej ewolucję lub wzmocnienie. Jak wskazuje się w doktrynie podporządkowanie wyboru składu trybunału egzekutywie było znakiem zmian politycznych, które w kolejnych latach przyniosły rozwijający się austrofaszyzm, a w późniejszej perspektywie także poszukiwania w autorytecie organów państwowych aprobaty dla koncepcji aneksji Austrii[382]. Rozwój austriackiego konstytucjonalizmu został zahamowany w 1933 roku, gdy większość sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyła swoje mandaty, a sytuacja polityczna w zasadzie wykluczała zachowanie idei konstytucyjności prawa. Ostatecznie rozporządzeniem z 1934 r. zlikwidowano Trybunał Konstytucyjny w odpowiedzi na próby

[378] A. Dziadzio, *Między ideą…,* s. 11-12.
[379] Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej F.U.Konst.Rep.A.
[380] B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Kontrola konstytucyjności prawa-geneza,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2001 r., sekcja K, vol. 8, s. 62.
[381] A. Dziadzio, *Między ideą…,* s. 11-12.
[382] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 25.

badania konstytucyjności wydawanych przez rząd rozporządzeń[383].

W okresie przedwojennym w Europie idea scentralizowanego sądownictwa konstytucyjnego przybrała postać zinstytucjonalizowaną w F.U.Konst.A. z 1 października 1920 roku[384] oraz w Karcie Konstytucyjnej Republiki Czeskiej z 29 lutego 1920 r.[385] Chociaż w doktrynie zwraca się uwagę na ich niewielki dorobek prawno-orzeczniczy wynikający po części z niedostatków w zakresie regulacji ich organizacji, kompetencji i procedury postępowania[386] to myśl austriackiej szkoły pozytywizmu prawnego stała się z czasem faktem, budując tym samym współczesny model europejskiego sądownictwa konstytucyjnego[387].

Z uwagi na sytuację polityczną w przedwojennej Europie i dochodzenie do rządów partii faszystowskich było rzeczą oczywistą, że idea sądownictwa konstytucyjnego nie mogła rozwijać się na szerszą skalę. W 1929 roku nowelizacja austriackiej konstytucji, doprowadziła do wcześniejszego wygaśnięcia mandatów sędziów trybunału konstytucyjnego, co uzasadniano wówczas dążeniem do jego odpolitycznienia. H. Kelsen dostrzegając intencje polityków, którzy dążyli do podporządkowania sobie trybunału celem zapewnienia korzystnych rozstrzygnięć odmówił wówczas kandydowania. Od tej pory sędziowie mieli być powoływani przez rząd, co w świetle rozwijającego się faszyzmu stanowiło zaprzeczenie idei apolityczności sędziów trybunału. Na skutek kryzysu politycznego w 1933 roku sędziowie austriackiego trybunału konstytucyjnego zrezygnowali ze swoich mandatów co ocenia się jako kres przedwojennej

---

[383] Sz. Pawłowski, *Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii,* Gdańskie Studia Prawnicze 2014 r., t. 31, s. 340-341.

[384] F.U.Konst.A.

[385] A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności…, s. 169,* inaczej B. Lewandowski*, Recepcja czy oryginał? Początki sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Czechosłowacji,* [w] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, red. M. Granat, Warszawa 2019 r., s. 33-35: „Sąd Konstytucyjny międzywojennej Czechosłowacji był pierwszym organem scentralizowanego systemu kontroli aktów normatywnych w Europie. Błędne (…) jest stwierdzenie, że praski Sąd nie pozostawił dorobku orzeczniczego. Sąd Konstytucyjny w trakcie swojej działalności w latach 1921-1939 odbył 15 posiedzeń plenarnych, 17 posiedzeń niejawnych oraz 9 rozpraw publicznych. Rozpoznał 46 rozporządzeń Stałego Komitetu z mocą ustawy oraz tylko jedną ustawę. (...) Orzekł o niezgodności i uchylił jedną ustawę oraz-częściowo-jedno rozporządzenie. Zważywszy na nieaktywność Sądu w latach 1931-1938 oraz prawne ograniczenia jego kognicji, trudno pominąć ten dorobek orzeczniczy", zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 15-17.

[386] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 21-23: „(…) H. Kelsenowi, ojcu austriackiej konstytucji, nie w pełni udało się przeprowadzić idee szeroko zakreślonego sądownictwa konstytucyjnego dla realizacji państwa prawnego. W rzeczywistości jednak konstytucja z 1920 r. stanowiła-jak to nazywa R. Machacek-korpus (ein Toroso), ponieważ nie zawierała regulacji kompetencji ani katalogu praw podstawowych, lecz zadowalała się recepcją praw podstawowych monarchii, jako pewnym prowizorium. (…) Czechosłowacki Trybunał opierający się na koncepcji wiedeńskiej szkoły prawniczego pozytywizmu, mimo zastrzeżeń co do ustawy powołującej go, podjął działalność w listopadzie 1921 r. Czteroletnia kadencja pierwszego składu skończyła się 1931 r. „z powszechnym uczuciem, że działalność tego Sądu nie zasługuje na pozytywną ocenę". Ocena taka wyrażała się w tym, że „dalece był niezdolny do pełnienia efektywnego gwaranta demokratycznej konstytucyjności (…) przede wszystkim z powodu podstawowych koncepcyjnych niedostatków prawnej regulacji jego organizacji, kompetencji i postępowania przed nim", która to ocena powtarzana była dość powszechnie."

[387] M. Kruk, *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice,* Krytyka Prawna 2019 r., nr 1, t. 11, s. 195.

demokracji w Austrii.

Również zmiany polityczne i ustrojowe w przedwojennej Czechosłowacji, w której narastały separatystyczne dążenia Niemców sudeckich i ostatecznie przyjęcie w 1938 roku przez prezydenta Edwarda Beneša układu monachijskiego doprowadziły do zahamowania rozwoju sądownictwa konstytucyjnego. Na terenie protektoratu Czech i Moraw nie utworzono żadnego organu kontroli konstytucyjności, natomiast uchwalona Republice Słowacji Konstytucja z 1939 roku jakkolwiek powoływała Senat Konstytucyjny, który miał badać konstytucyjność ustaw i dekretów tymczasowych, to jednak dopiero w 1942 roku przyjęto ustawę konstytucyjną o Senacie Konstytucyjnym. W polu widzenia należy mieć jednak to, że rozstrzygał on wyłącznie w oparciu o wniosek prezydenta, Sejmu, Komitetu Stałego, rządu i Rady Państwa. Jak wskazał M. Borski Senat Konstytucyjny miał jednak wyłącznie charakter teoretyczny, bowiem nie doszło do faktycznego jego powołania[388] Wspomnieć również wypada, że w okresie przedwojennym sąd konstytucyjny powołano także w Hiszpanii na mocy Konstytucji z 9 grudnia 1931 r., który nosił nazwę Trybunału Gwarancji Konstytucyjnych[389].

Klęska humanitaryzmu jaką było doświadczenie II wojny światowej przyniosła powojennej Europie refleksję nad mechanizmami ustrojowymi faszyzmu i nazizmu opierającymi się w głównej mierze na uznaniu prymatu ustawy oraz wszechwładzy ciał ustawodawczych, które doprowadziły do podeptania idei ochrony praw człowieka i obywatela.

---

[388] M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 20-21.

[389] P. Guttierez, *Skarga konstytucyjna w Hiszpanii-zarys historyczny oraz jej współczesny kształt,* [w:] Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej, red. K. Complak, P. Guttierez, J. Rosiak, Wrocław 2017 r., k.145-146: „Hiszpańska konstytucja z 1931 r. do „skargi gwarancji indywidualnych" odnosiła się w postanowieniach artykułów 105 i 121 (w punkcie b). Natomiast hiszpańska ustawa z 16 czerwca 1933 r. o Trybunale Gwarancji Konstytucyjnych unormowała tę skargę w artykułach od 44 do 53. Chroniła ona „jednostkę" (*un individuo*) przed naruszeniami ze strony „władzy rządzącej" (*autoridades gubernativa*) oraz „władzy sądowej", których działania czy czynności byłyby sprzeczne z prawami fundamentalnymi (*los derechos fundamentales)* zagwarantowanymi w konstytucji z 1931 r. W teorii „skarga gwarancji indywidualnych" miała być rozpatrywana w pierwszej instancji przed „*Tribunales de Urgencia*", a na końcu przed Trybunałem Gwarancji Konstytucyjnych. De facto „*Tribunales de Urgencia*" nie zostały utworzone, co było w sprzeczności z postanowieniami art. 105 konstytucji z 1931 r. W związku z zaistniałą sytuacją zastosowanie w tym przypadku miały postanowienia przejściowe ustawy o Trybunale Gwarancji Konstytucyjnych z 1933 r. Chodzi tutaj o to, że ustawa ta pod pewnym warunkiem i przy jednoczesnym braku wspomnianych „*Tribunales de Urgencia*" dopuszczała możliwość wniesienia skargi do Trybunału Gwarancji Konstytucyjnych. Zgodnie z jej treścią należałoby najpierw domagać się swoich praw przed organem, czy instytucją bezpośrednio zwierzchnią nad tym podmiotem, który narusza chronione „prawa fundamentalne", a dopiero później przed Trybunałem Gwarancji Indywidualnych10. Zakres praw, które były chronione „skargą gwarancji indywidualnych", dotyczył następujących artykułów konstytucji z 1931 r.: od 27 do 34 oraz 38 i 39. Dla przykładu można tutaj wymienić: zakaz ekstradycji do innego państwa z przyczyn polityczno-społecznych (tzn. Hiszpania expressis verbis nie mogła być w tamtym czasie stroną żadnej umowy międzynarodowej, która by tego typu ekstradycje dopuszczała), wolność przemieszczania się po terytorium Hiszpanii, prawo do wyboru miejsca zamieszkania, wolność wyboru zawodu, wolność przemysłu i handlu, wolność wyrażania poglądów, opinii oraz ich rozpowszechniania. (...) należałoby w tym miejscu przytoczyć pogląd M. Kłopockiej-Jasińskiej, która stwierdza, że „Trybunał Gwarancji Konstytucyjnych istniał do 1936 r. Do czasu uchwalania nowej konstytucji w 1978 r. nie było w Hiszpanii kontroli konstytucyjności oraz skargi konstytucyjnej".

Nic więc dziwnego, że brak zaufania do nieograniczonej władzy parlamentów dał asumpt do poszukiwania rozwiązań, które miały nie dopuścić do powrotu myśli politycznej opartej na bezwzględnym dyktacie większości i łamaniu praw mniejszości.

Powojenna Europa nie pozostawała jednak w tej kwestii jednolita z uwagi na uwarunkowania geopolityczne. O ile państwa Europy Zachodniej mogły w tym zakresie odbudowywać swoje systemy ustrojowe i prawne w duchu szczególnego poszanowania dla praw i wolności mniejszości oraz jednostki w pełni adaptując demokratyczny konstytucjonalizm w połączeniu z jego liberalnym przekazem, o tyle państwa Europy Środkowej-Wschodniej pozostające pod wpływem Związku Radzieckiego całkowicie idee kontroli konstytucyjności odrzucały. Wśród państw, które po II wojnie światowej wprowadziły do swoich systemów prawnych kontrolę konstytucyjności opartą na kelsenowskim modelu wymienić należy m.in. Republikę Federalną Niemiec (1949 r.), Austrię (1945 r.), Włochy (1948 r.), a w latach 70-tych XX wieku również Portugalię (1976 r.), Hiszpanię (1978 r.). Można w pełni podzielić pogląd D. Rousseau, że kontrola konstytucyjności stała się obok zasady trójpodziału władzy, niezależności władzy sądowniczej, swobód dotyczących praw wyborczych, pluralizmu politycznego oraz wolności słowa elementem tak wyróżniającym co charakterystycznym dla współczesnego państwa demokratycznego[390].

Jednocześnie doświadczenia niepowodzeń pierwszych, przedwojennych trybunałów konstytucyjnych w Austrii i Czechosłowacji, a także pamięć o słabości władzy ustawodawczej w krajach, w których do władzy doszli nie mający hamulców faszystowscy dyktatorzy, a czego skutkiem była jedna z największych klęsk humanitarnych XX wieku, nie pozostawiły wątpliwości, że konieczność stworzenia skutecznego mechanizmu kontroli konstytucyjności stanowić będzie podstawową gwarancję idei ochrony praw i wolności mniejszości oraz jednostki. Stało się oczywiste, że tyrania rządów większości nie może się powtórzyć. Wymagało to nie tylko powrotu do przedwojennej myśli H. Kelsena dotyczącej kontroli konstytucyjności prawa oraz jej adaptacji w poszczególnych systemach ustrojowo-prawnych, ale również uważnego wyciągnięcia wniosków z niepowodzeń przedwojennych rozwiązań, a tym samym zracjonalizowania kelsenowskiego modelu na potrzeby politycznej rzeczywistości powojennej Europy.

Jednym z pierwszych państw, które po II wojnie światowej zdecydowało się wprowadzić do swojego porządku prawnego mechanizmu kontroli konstytucyjności, postrzegany jako podstawowy instrument hamujący nieograniczone możliwości prawotwórcze

[390] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* 27.

ciał ustawodawczych była Republika Federalna Niemiec, co znalazło swój wyraz w jej ustawie zasadniczej z dnia 23 maja 1949 r.[391]

Zgodnie z treścią art. 92 niemieckiej Ust.Zas.RFN władza sądownicza jest powierzona sędziom, a wykonywana jest przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, oraz określone w niej sądy federalne i sądy krajów związkowych[392]. W doktrynie wskazuje się na następujące funkcje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: po pierwsze, kontrola praworządności przeprowadzonych wyborów naczelnych organów państwa bądź członków tychże organów, po drugie, rozwiązywanie sporów konstytucyjno-prawnych, w szczególności w zakresie kompetencji naczelnych organów państwa, bądź federacji i krajów związkowych, po trzecie, kontrola zgodności stanowionego prawa z konstytucją i po czwarte, ochrona konstytucji przed nadużyciem władzy ze strony organów państwa oraz sprzeczną z konstytucją działalnością partii politycznej[393].

Wyżej wymienione funkcje Federalny Trybunał Konstytucyjny realizuje przez swoje kompetencje, które określa tak Ust.Zas.RFN jak i Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z dnia z 11 sierpnia 1993 r. [394] . Wymagany jest konkretny przedmiot postępowania przed trybunałem, który został uznany przez ustawodawcę jako dopuszczalny, do których należy w pierwszej kolejności orzekanie o wykładni ustawy zasadniczej w przypadkach sporów o zakres praw i obowiązków organów federalnych najwyższego szczebla lub innych jednostek, posiadających własne prawa. Ponadto trybunał orzeka także w przypadkach różnicy zdań lub wątpliwości, co do formalnej i materialnej zgodności przepisów prawa federalnego lub prawa krajów związkowych z Ust.Zas.RFN lub zgodności przepisów prawa jednego z krajów związkowych z innymi przepisami prawa federalnego. W takim przypadku kontrolę inicjuje wniosek rządu federalnego, jednego z rządów krajowych lub jednej czwartej liczby posłów do Bundestagu. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka również w przypadkach różnicy zdań odnośnie do praw i obowiązków władz federalnych i krajów związkowych, zwłaszcza w zakresie wykonywania prawa federalnego przez kraje związkowe i nadzoru ze strony władz federalnych oraz w przypadkach innych sporów o charakterze publicznoprawnym pomiędzy władzami federalnymi a krajami związkowymi,

[391] Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. A. M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, 2022 r., https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Ust.Zas.RFN.

[392] art. 92 Ust.Zas.RFN.

[393] J. W. Tkaczyński, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. Strażnik reguł gry ustrojowej czy super-organ władzy państwowej?,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016 r., nr 1, s.11.

[394] Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z 12 marca 1951 r., w brzmieniu z 11 sierpnia 1993 r., stan prawny na dzień 20 listopada 2019 r., https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Ust.FTK.

pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi lub wewnątrz jednego z krajów związkowych, o ile nie istnieje inna droga prawna.

W zakresie kognicji trybunału jest również orzekanie o skargach konstytucyjnych, które mogą być wnoszone przez każdego, kto twierdzi, że władze publiczne naruszyły jedno z jego praw podstawowych lub praw, o których mowa w art. 20 ust. 4 Ust.Zas.RFN tj. prawa do stawiania oporu przeciwko każdemu, kto podejmuje próbę obalenia porządku ustrojowego państwa, prawa stanowiącego o równości wszystkich obywateli Niemiec wobec prawa, praw wyborczych, niedopuszczalności sądów nadzwyczajnych, prawa do sądu stanowiącego, że nikt nie może być pozbawiony możliwości wydania orzeczenia ze strony sędziego powołanego ustawowo, praw podstawowych w postępowaniu sądowym, czyli prawa do wysłuchania go przez sąd, możliwości ukarania wyłącznie za czyn którego karalność była określona w ustawie, zanim ten czyn został popełniony oraz zakazu ponownego ukarania za ten sam czyn, a także praw dotyczących pozbawienia wolności zgodnie, z którymi wolność osobista człowieka może być ograniczona tylko na mocy formalnej ustawy i wyłącznie przy zachowaniu określonych w niej procedur. Osoby zatrzymane nie mogą być torturowane ani psychicznie, ani fizycznie, a decyzję dotyczącą dopuszczalności i czasu trwania pozbawienia wolności może podjąć tylko sędzia[395].

Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka również o skargach konstytucyjnych wnoszonych przez gminy i związki gmin z powodu naruszenia przez ustawę prawa do samorządu zgodnie z przepisami art. 28 Ust.Zas.RFN, jednakże w przypadku ustaw krajowych tylko wówczas, gdy skarga nie może być wniesiona do Krajowego Trybunału Konstytucyjnego. Nadto trybunał rozstrzyga o skargach wnoszonych przez stowarzyszenia przeciwko nieuznaniu ich za partie polityczne dopuszczone do wyborów do Bundestagu oraz w innych przypadkach przewidzianych w Ust.Zas.RFN[396]. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka również na wniosek Bundestagu większością dwóch trzecich głosów o przeniesieniu sędziego na inny urząd lub w stan spoczynku w sytuacji, gdy sędzia federalny podczas wykonywania urzędu lub poza nim narusza podstawowe przepisy Ustawy Zasadniczej lub porządek konstytucyjny jednego z krajów związkowych. Do wyłącznej kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego należy również podjęcie decyzji w sprawie oskarżenia sędziego. Inne kompetencje trybunału w zakresie jego działania może określać ustawa federalna[397]. Szczegółowo zakres orzekania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego określa w § 13

[395] art. 20 ust. 4 Ust.Zas.RFN
[396] art. 28 Ust.Zas.RFN.
[397] Ust.Zas.RFN

wspomniana wyżej Ust.FTK. Reguluje ona również ustrój i procedury działania Trybunału Konstytucyjnego, jak również to w jakich przypadkach orzeczenia trybunału mają moc ustawy. Ustawa ta w odniesieniu do skarg konstytucyjnych może stanowić, że warunkiem ich rozpatrzenia jest uprzednie wyczerpanie drogi sądowej i przewidywać szczególny tryb postępowania odnośnie do przyjmowania skarg do rozpatrzenia. Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu można na mocy ustawy krajowej przekazać orzecznictwo w sprawach sporów konstytucyjnych wewnątrz krajów związkowych, a sądom najwyższej instancji, o których mowa w art. 95 ust. (1), orzekanie w sprawach dotyczących stosowania prawa krajowego[398].

Ust.Zas.RFN zastrzega jednocześnie, że jeżeli sąd uzna, że ustawa, od której zależy wydanie orzeczenia, jest niezgodne z konstytucją, wówczas musi prowadzone postępowanie odroczyć, a w przypadku naruszenia konstytucji jednego z krajów związkowych, uzyskać orzeczenie sądu krajowego, właściwego dla sporów konstytucyjnych, a w przypadku naruszenia postanowień ustawy zasadniczej–orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten ma zastosowanie również wtedy, gdy chodzi o naruszenie postanowień Ustawy Zasadniczej przez przepisy prawa krajowego lub niezgodność ustawy krajowej z jedną z ustaw federalnych[399].

Jeżeli w przypadku sporu prawnego występują wątpliwości, czy przepis prawa międzynarodowego jest częścią składową prawa federalnego i czy wypływają z niego bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostki, wówczas sąd jest zobowiązany uzyskać orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli trybunał konstytucyjny jednego z krajów związkowych w ramach wykładni Ustawy Zasadniczej chce odstąpić od stosowania orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego lub trybunału konstytucyjnego jednego z krajów związkowych, wówczas jest on zobowiązany uzyskać orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego[400].

Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wiążą wszystkie organy władzy państwa oraz urzędy tak federalne jak i krajów związkowych. Organizacyjnie trybunał działa w oparciu o wyodrębnienie dwóch senatów, w których orzeka po ośmiu sędziów. Połowę składu sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wybiera obecnie, po nowelizacji z 2015 roku bezpośrednio Bundestag na wniosek 12-osobowej komisji wyborczej sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Drugą połowę składu Trybunału wybiera

[398] art. 99 Ust.Zas.RFN.
[399] art. 100 (1) Ust.Zas.RFN.
[400] art. 100 (2) Ust.Zas.RFN.

bezpośrednio Bundesrat. W obu przypadkach wymagane jest uzyskanie 2/3 głosów. Kadencja sędziów Trybunału trwa 12 lat, nie dłużej jednak niż osiągnięcia przez sędziego 68 roku życia. Brak jest możliwości powtórzenia kadencji[401].

Rozprawa przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, łącznie z ogłoszeniem decyzji, jest jawna. Wnioski wszczynające postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym składa się w formie pisemnej i muszą być one uzasadnione. Należy także przedstawić niezbędne dowody. Wnioski niedopuszczalne lub oczywiście bezzasadne mogą zostać odrzucone jednomyślną decyzją i nie wymaga ona dodatkowego uzasadnienia. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka na podstawie rozprawy, chyba że wszystkie zainteresowane strony wyraźnie zrzekną się tego. Decyzja wydana na podstawie rozprawy wydawana jest jako wyrok, decyzja bez rozprawy jako postanowienie. Ustawa dopuszcza decyzje częściowe i tymczasowe. Wszystkie sądy i organy władzy administracyjnej mają obowiązek zapewnienia Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu pomocy prawnej i administracyjnej. Podczas prowadzonego postępowania w ramach postępowania dowodowego możliwe jest przesłuchanie świadków oraz przedstawienie przez ekspertów swoich uwag odnośnie przedmiotu postępowania. Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wiążą federalne i stanowe organy konstytucyjne, a także wszystkie sądy i władze. Pamiętać również należy, że Federalny Trybunał Konstytucyjny może zawiesić swoje postępowanie do czasu zakończenia postępowania toczącego się przed innym sądem, jeżeli ustalenia lub orzeczenie tego innego sądu mogą mieć znaczenie dla jego orzeczenia[402].

W doktrynie wskazuje się, że Federalny Trybunał Konstytucyjny postrzegany jest przede wszystkim jako strażnik standardów demokratycznego państwa prawa, a badania opinii publicznej wskazują na duży wskaźnik zaufania jakim organ ten cieszy się w ocenie niemieckiego społeczeństwa[403].

Po II wojnie światowej także Austria wróciła do koncepcji kontroli konstytucyjności w oparciu o skoncentrowany model. Status austriackiego Trybunału Konstytucyjnego określa Fed.Ust.Konst.Rep.Aus. oraz ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1953 r.[404] Obecnie zgodnie z treścią art. 147 Fed.Ust.Konst.Rep.Aus. Trybunał Konstytucyjny składa się z prezesa, wiceprezesa, 12 dalszych członków i 6 zastępców członków, przy czym prezesa, wiceprezesa, 6 dalszych członków i 3 zastępców członków mianuje Prezydent Federalny na wniosek Rządu

[401] J. W. Tkaczyński, *Federalny Trybunał…,* s. 15.
[402] Ust.FTK.
[403] J. W. Tkaczyński, *Federalny Trybunał…,* s. 11.
[404] Federalna ustawa z 12 maja 1953 r. o Trybunale Konstytucyjnym (BGBl, nr 85/1953), https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1953_85/ERV_1953_85.pdf [dostęp: 01.01.2026], zwana dalej Ust.TKA.

Federalnego. Członkowie ci są mianowani spośród sędziów, urzędników administracji i profesorów nauk prawnych. Pozostałych 6 członków i 3 zastępców członków mianuje Prezydent Federalny na podstawie propozycji, w odniesieniu do 3 członków i 2 zastępców członków - Rady Narodowej, w odniesieniu do 3 członków i 1 zastępcy członka - Rady Federalnej. Prezes, wiceprezes, pozostali członkowie i zastępcy członków muszą mieć ukończone studia z zakresu państwa i prawa oraz przez okres co najmniej 10 lat wykonywać zawód, dla którego przewidziane jest ukończenie tych studiów, co ma zapewniać merytoryczne i zawodowe przygotowanie do pełnienia funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie celem zagwarantowania apolityczności trybunału w jego skład nie mogą wchodzić: członkowie rządu federalnego lub rządu krajowego, członkowie Rady Narodowej[405], Rady Federalnej[406] lub innego powszechnego ciała przedstawicielskiego. W skład Trybunału Konstytucyjnego nie mogą wchodzić również osoby będące pracownikami lub innymi funkcjonariuszami partii politycznych. Rozwiązania austriackie nie przewidują kadencyjności sędziów, zatem ich kadencja zgodnie z przyjętymi regulacjami upływa do końca grudnia roku, w którym kończą siedemdziesiąt lat[407].

Konstytucyjnie określone kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w Austrii obejmują m.in. orzekanie o roszczeniach prawno-majątkowych w stosunku do federacji, krajów, okręgów, gmin i związków gmin, które nie podlegają rozstrzygnięciu w powszechnej drodze sądowej ani też w formie decyzji organu administracji, a także rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami a organami administracji, między Trybunałem Administracyjnym [408] a wszystkimi sądami, w szczególności między Trybunałem Administracyjnym a samym Trybunałem Konstytucyjnym, jak również między sądami powszechnymi i innymi sądami oraz między poszczególnymi krajami wzajemnie oraz między jednym z krajów a federacją. Nadto na wniosek Rządu Federalnego lub rządu krajowego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, czy akt ustawodawczy lub wykonawczy należy do właściwości federacji czy krajów. W zakresie kognicji trybunału jest również orzekanie o sprzeczności z ustawą rozporządzenia organu federalnego lub krajowego na wniosek sądu albo niezależnego senatu administracyjnego,

[405] art. 24 Fed.Ust.Konst.Rep.A.

[406] art. 34 Fed.Ust.Konst.Rep.A.: „W Radzie Federalnej kraje reprezentowane są proporcjonalnie do liczby swoich obywateli zgodnie z następującymi postanowieniami."

[407] S. Grabowska, *Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2017 r., nr 3, s. 147.

[408] art. 130 Fed.Ust.Konst.Rep.A.: „Trybunał Administracyjny rozpoznaje skargi, w których zarzuca się: sprzeczność z prawem decyzji organów administracji, włącznie z niezależnymi senatami administracyjnymi lub naruszenie obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez organy administracji, włącznie z niezależnymi senatami administracyjnymi. Trybunał Administracyjny rozpoznaje ponadto skargi na wytyczne, o których mowa w art. 81a ust. 4." Fed.Ust.Konst.Rep.A.

w odniesieniu zaś do rozporządzeń, które Trybunał Konstytucyjny miałby zastosować w innej zawisłej przed nim sprawie-z urzędu. Orzeka on również o sprzeczności z ustawą rozporządzeń organów krajowych także na wniosek rządu federalnego oraz o sprzeczności z ustawą rozporządzeń organów federalnych - na wniosek rządu krajowego, oraz sprzeczności z ustawą rozporządzeń organu nadzoru gminnego także na wniosek zainteresowanej gminy[409].

Istotne jest także, że Trybunał Konstytucyjny orzeka ponadto o sprzeczności rozporządzenia z ustawą na wniosek osoby, która twierdzi, że w wyniku tej sprzeczności jej prawa zostały bezpośrednio naruszone, o ile rozporządzenie samoistnie wywarło wobec niej skutki prawne bez wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. Wszczęte postępowanie w sprawie zbadania zgodności z ustawą rozporządzenia, które Trybunał Konstytucyjny ma zastosować w zawisłej przed nim sprawie, jest kontynuowane nawet wówczas, gdyby okazało się, że żądanie strony stało się bezprzedmiotowe. Podkreślić należy, że możliwość uchylenia sprzecznego z ustawą rozporządzenia może mieć miejsce tylko w zakresie wyraźnie określonym we wniosku albo w zakresie, w jakim miałoby ono zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie. Trybunał uchyla zatem w całości badane rozporządzenie jeżeli stwierdzi, że rozporządzenie jest pozbawione podstawy ustawowej, zostało wydane przez organ niewłaściwy lub zostało ogłoszone w sposób sprzeczny z ustawą. Skutek uchylenia rozporządzenia sprzecznego z ustawą jest taki, że po stronie naczelnego organu federacji lub kraju powstaje obowiązek niezwłocznego ogłoszenia tego faktu, natomiast do uchylenia dochodzi z dniem ogłoszenia, chyba że Trybunał Konstytucyjny określi inny termin utraty mocy obowiązującej. Podkreślić należy, że jeżeli rozporządzenie zostało uchylone z powodu sprzeczności z ustawą to rozstrzygnięcie takie wiąże wszystkie sądy i organy administracji. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie inaczej, rozporządzenie stosuje się jednak nadal do stanów faktycznych zaistniałych przed jego uchyleniem, z wyjątkiem sprawy będącej powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[410].

Austriacki Trybunał Konstytucyjny orzeka również na wniosek sądu w sprawie zgłoszonego pytania, czy przy ogłaszaniu przepisu przekroczone zostały granice udzielonego upoważnienia, a także, czy przy ogłaszaniu przepisu przekroczone zostały granice udzielonego upoważnienia na wniosek osoby, która twierdzi, że jej prawa zostały przez to bezpośrednio naruszone[411].

[409] art. 137, art.138, art. 138 a, art. 139 Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[410] art. 139 Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[411] art. 139 a Fed.Ust.Konst.Rep.A.

Trybunał Konstytucyjny wydaje także orzeczenia w przedmiocie sprzeczności z konstytucją ustawy federalnej lub krajowej na wniosek Trybunału Administracyjnego, Sądu Najwyższego, sądu drugiej instancji lub niezależnego senatu administracyjnego, a w przypadku ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny miałby zastosować w innej zawisłej przed nim sprawie także z urzędu. Podobnie w kwestii sprzeczności z konstytucją ustaw krajowych także na wniosek Rządu Federalnego, zaś o sprzeczności z konstytucją ustaw federalnych także na wniosek rządu krajowego, 1/3 członków Rady Narodowej albo 1/3 członków Rady Federalnej. Konstytucja kraju może przewidywać, że taki wniosek co do sprzeczności z konstytucją ustawy krajowej może zostać wniesiony również przez 1/3 członków parlamentu krajowego. Trybunał Konstytucyjny orzeka nadto o sprzeczności ustaw z Konstytucją na wniosek osoby, która twierdzi, że jej prawa zostały bezpośrednio naruszone z powodu takiej sprzeczności, o ile ustawa samoistnie wywołała wobec tej osoby skutki prawne, bez wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. Podobnie jak w przypadku badania rozporządzeń, również w tym przypadku wszczęte postępowanie w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny ma zastosować w zawisłej przed nim sprawie, kontynuuje się, nawet gdyby okazało się, że żądanie strony stało się bezprzedmiotowe. Trybunał Konstytucyjny może uchylić ustawę sprzeczną z Konstytucją tylko w zakresie wyraźnie wskazanym we wniosku albo w zakresie, w jakim ustawa miałaby zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny dojdzie do przekonania, że cała ustawa została uchwalona przez organ ustawodawczy nieupoważniony w świetle obowiązującego podziału kompetencji lub też została ogłoszona w sposób sprzeczny z Konstytucją, wówczas uchyla całą ustawę jako sprzeczną z Konstytucją[412].

Skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności ustawy z konstytucją jest taki, że po stronie kanclerza federalnego lub właściwego naczelnika kraju powstaje obowiązek w postaci niezwłocznego ogłoszenia takiego faktu. Ponadto ustawa zostaje uchylona z dniem ogłoszenia, chyba że Trybunał Konstytucyjny określi inny termin utraty mocy obowiązującej. Skutkiem uchylenia niekonstytucyjnej ustawy jest to, że w dniu jej uchylenia w życie wchodzą postanowienia ustawy uchylone wcześniej przez ustawę uznaną za niekonstytucyjną[413]. Rozstrzygnięcie trybunału jest wiążące dla wszystkich sądów i organów administracji, przy czym jeżeli Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie inaczej, ustawę stosuje się

[412] art. 140 Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[413] art. 140 Fed.Ust.Konst.Rep.A.

jednak nadal do stanów faktycznych zaistniałych przed jej uchyleniem, z wyjątkiem sprawy będącej powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Podobne rozwiązania obejmują procedurę badania przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności umów międzynarodowych z prawem wewnętrznym, stwierdzenie niezgodności z ustawą lub konstytucją umowy międzynarodowej, której wykonanie następuje przez wydanie ustaw lub rozporządzeń, powoduje wygaśnięcie uchwały zezwalającej na zawarcie umowy międzynarodowej albo zarządzenia przewidującego wykonanie umowy międzynarodowej w drodze rozporządzenia[414].

Do zakresu kompetencji trybunału należy też rozstrzyganie o protestach wyborczych dotyczących wyborów Prezydenta Federalnego, wyborów do powszechnych ciał przedstawicielskich, do Parlamentu Europejskiego i do organów stanowiących (ciał przedstawicielskich) ustawowych reprezentacji zawodowych, a także protestach wyborczych w wyborach rządu krajowego i organów wykonawczych gmin oraz o utracie mandatu przez jednego z członków ciała przedstawicielskiego. Orzeka także o oskarżeniu w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej naczelnych organów federalnych lub krajowych za zawinione naruszenie prawa w ich czynnościach urzędowych[415].

Istotne znaczenie ma również skarga na decyzje organów administracji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny orzeka o skargach na decyzje organów administracji, włącznie z decyzjami niezależnych senatów administracyjnych, jeżeli skarżący twierdzi, że decyzja narusza jego konstytucyjnie gwarantowane prawa, albo jeżeli w wyniku zastosowania sprzecznego z ustawą rozporządzenia, sprzecznej z Konstytucją ustawy, bądź sprzecznej z prawem wewnętrznym umowy międzynarodowej, naruszono jego prawa. Skarga może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu toku instancji. Trybunał Konstytucyjny orzeka o naruszeniach prawa międzynarodowego na podstawie postanowień szczególnej ustawy federalnej[416]. Za popełnienie deliktu konstytucyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym odpowiada Prezydent Federalny[417].

Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego należy w zakresie roszczeń do sądów powszechnych, a w pozostałym przedmiocie do Prezydenta Federalnego. Konstytucja przewiduje również, że kwestie organizacji i postępowania przed trybunałem reguluje szczególna ustawa federalna oraz regulamin uchwalony na jej podstawie. Postępowanie przed

[414] art. 140 a Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[415] art. 141 Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[416] art. 144 Fed.Ust.Konst.Rep.A.
[417] S. Grabowska, *Analiza austriackich…,* s. 143-144.

Trybunałem Konstytucyjnym zainicjować mogą Trybunał Administracyjny, Sąd Najwyższy oraz każdy sąd właściwy do orzekania w II instancji, jeśli sądy te miałyby zastosować zakwestionowaną ustawę w rozpatrywanej przez siebie sprawie. Ponadto rząd federalny w odniesieniu do ustaw krajowych oraz każdy z urzędów krajowych, jedna trzecia członków Rady Narodowej względem ustaw federalnych, jedna trzecia członków parlamentu krajowego w odniesieniu do ustaw krajowych oraz każda osoba fizyczna lub prawna, która uważa, że w wyniku sprzeczności ustawy z konstytucją zostały naruszone jej prawa. Uprawnionym do wszczynania postępowania przed trybunałem jest też austriacki ombudsman. Trybunał działa również z urzędu[418].

Austriacka myśl konstytucyjna, a wraz z nią wypracowany przez H. Kelsena model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności stał się bezsprzecznie podstawą przyjmowanych w europejskich systemach prawnych rozwiązań. Wstrząsające doświadczenia II wojny światowej sprawiły, że idea niezależnego od legislatywy i egzekutywy organu o precyzyjnie określonych kompetencjach i roli strażnika konstytucji stała się remedium na polityczne i społeczne lęki przed autorytarną formą sprawowania władzy, w której wolę większości sprowadzono do legitymizacji wszelkich możliwych naruszeń praw mniejszości i jednostki. Model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności dominuje dzisiaj w Europie i chociaż oczywiste są spore odrębności od jego klasycznej postaci stanowi przeważającą formę kontroli konstytucyjności na kontynencie.

Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na omówienie założeń modeli przyjętych we wszystkich państwach europejskich warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny z punktu widzenia rozwoju europejskiego konstytucjonalizmu element w zakresie kształtowania się instytucji kontroli konstytucyjności. Chodzi mianowicie o wpływ idei kelsenowskiego modelu badania konstytucyjności na przyjęte rozwiązania przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej po upadku komunizmu i odzyskaniu pełnej suwerenności. Przyczyn tego można upatrywać przede wszystkim w dążeniu tych państw do pełnej demokratyzacji życia politycznego i konieczności wprowadzenia rządów prawa opartych na sprawdzonych w demokracjach zachodnich rozwiązaniach. Tworzenie podstaw ustrojowych m.in. w takich krajach jak Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Węgry, Polska, Rumunia, Bułgaria czy Chorwacja w oparciu o zasady demokratycznego państwa prawa stawiało przed tymi państwami wiele wyzwań, tym niemniej znamienna jest bezprecedensowa zgodność co do konieczności i potrzeby wprowadzenia kontroli konstytucyjności opartej na wyodrębnionym

[418] art. 139-140 a, art. 148 Fed.Ust.Konst.Rep.A.

i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej trybunale lub sądzie konstytucyjnym. Jak zauważa A. M. Ludwikowska wszystkie państwa postkomunistyczne, które zaczęły uchwalać lub zmieniać w tym czasie swoje konstytucje zawarły w nich rozwiązania dotyczące kontroli konstytucyjności norm prawnych oraz powoływania sądów lub trybunałów konstytucyjnych[419].

Oparta na socjalistycznych założeniach koncepcja suwerenności ludu, którego wolę wyrażał parlament zakładała bezkrytycznie, że organ przedstawicielski ludu nie może stanowić prawa sprzecznego z socjalistycznymi ustawami zasadniczymi. Jednocześnie jedynym uprawnionym do kontroli stanowionego prawa był organ ustawodawczy traktowany jako personifikacja jedności ludu socjalistycznego i jego woli. Wśród państw socjalistycznych były wprawdzie takie, które wprowadziły w swoich systemach rozwiązania mające realizować pewne założenia z zakresu kontroli konstytucyjności jak np. Komitet Konstytucyjny powołany w 1965 r. w Rumunii[420], Rada Prawa Konstytucyjnego, która powstała na Węgrzech w 1984 r.[421], a także powołany w 1963 r. federalny Sąd Konstytucyjny w Jugosławii[422], czy polski Trybunał Konstytucyjny z 1985 roku[423]. Były i takie, które próbowały je wprowadzić, ale zakończyło się to niepowodzeniem, czego przekładem jest ówczesna Czechosłowacja, która wobec zmian ustawy konstytucyjnej 1968 roku miała powołać Sąd Konstytucyjny Socjalistycznej Republiki Czechosłowacji[424]. Podkreślić jednak należy, że warunki polityczne i ustrój państw socjalistycznych nie pozwalały na uznanie tych regulacji za odpowiadające standardom demokratycznego państwa prawa.

Dlatego rzeczywisty i wzorowany na skoncentrowanym modelu kontroli konstytucyjności proces tworzenia sądownictwa konstytucyjnego w byłych państwach socjalistycznych przypadał dopiero na początek lat 90 - tych XX wieku. Każde z państw, które budowało swój własny system kontroli konstytucyjności wzorowało się na przyjętych i funkcjonujących już rozwiązaniach w państwach zachodnich czerpiąc głównie z modelu kelsenowskiego, tym niemniej jednak sięgano również po koncepcje odpowiadające własnym tradycjom uwzględniające specyfikę i odrębności poszczególnych systemów prawnych.

Bez wątpienia wspólnym mianownikiem dla przyjętych przez większość państw Europy Środkowo - Wschodniej rozwiązań w zakresie kontroli konstytucyjności jest nadanie sądom

[419] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 32.
[420] Ibidem, s. 22.
[421] M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowo-Wschodniej,* Warszawa 2003 r. s. 97-100.
[422] Ibidem, s. 88-90.
[423] Ibidem, s. 91-93.
[424] Ibidem, s. 108, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 28-35.

lub trybunałom konstytucyjnym szczególnego miejsca wśród organów władzy państwowej i umocnienie ich ustrojowej pozycji poprzez nadanie im rangi organu konstytucyjnego[425]. Konstytucje tych państw określają status sądów konstytucyjnych tak poprzez jego bezpośrednie wskazanie, jak i poprzez sam fakt wyodrębnienia w konstytucji przepisów poświęconych sądownictwu konstytucyjnemu. Pierwsze z rozwiązań przyjęto w art. 83 Konst.Rep.Cz.[426] oraz w art. 124 Konst.Rep.Sł.[427], w których to wprost wskazano, że Sąd Konstytucyjny jest sądowym organem ochrony konstytucyjności, a także w Konstytucji Rumunii, gdzie wskazano, że Sąd Konstytucyjny jest gwarantem nadrzędności Konstytucji[428]. Przykładem drugiego z omawianych rozwiązań jest Konstytucja Łotwy odwołująca się wprost do najważniejszej kompetencji wskazując, że Sąd Konstytucyjny rozpatruje sprawy dotyczące zgodności ustaw z Konstytucją[429] lub Litwy [430].

Należy przy tej okazji nadmienić, że przy określaniu kompetencji sądów lub trybunałów konstytucyjnych zastosowano różne rozwiązania. Otóż przyjmowano rozwiązanie polegające na wskazaniu jedynie głównych kompetencji i odesłaniu w zakresie dalszych do regulacji ustawowych, jak w przypadku rozwiązań łotewskich[431] czy słoweńskich[432] lub też do ustaw szczególnych np. jak w przypadku Rumunii [433] i Węgier [434] do ustawy organicznej. W przypadku Bułgarii przyjęto natomiast rozwiązanie polegające na wprowadzeniu enumeratywnego katalogu kompetencji Sądu Konstytucyjnego uniemożliwiając jednocześnie dokonanie rozszerzenia lub ograniczenia kompetencji w ustawach[435]. Chorwacka Konstytucja zastrzega, że obok kompetencji wymienionych w art 28 trybunał wykonuje również inne wymienione w konstytucji[436]. Wśród wielu różnych kompetencji, jakie wyżej wskazane konstytucje państw Europy Środkowo-Wschodniej przyjęły jest grupa pewnych powtarzających się rozwiązań w tym zakresie. To przede wszystkim orzekanie o zgodności aktów podkonstytucyjnych (tak wydawanych przez legislatywę, jak i egzekutywę)

[425] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 32-38.
[426] art. 83 Konst.Rep.Cz. zob. też. A. Czyż, Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej [w:] Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej: perspektywa politologiczno-prawna, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2015 r., s. 54.
[427] art. 124 Konst.Rep.Sł.
[428] art. 142 (1) Konst.Rum.
[429] art. 85 Konst.Rep.Ł.
[430] art. 102 Konst.Rep.L.
[431] art. 85 Konst.Rep.Ł.
[432] art. 160 Konst.Rep.Sł.
[433] art. 146 lit. l Konst.Rum.
[434] art. 24 ust. 5 Ust.Zas.W.
[435] art. 149 (2) Konst.Rep.Buł.
[436] E. Bujwid-Kurek, *Sąd konstytucyjny państw pojugosłowiańskich-wymiar konstytucyjny,* [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r., s. 870.

z konstytucją, rozpatrywanie skarg konstytucyjnych, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami państwa, a także przedstawianie obowiązującej wykładni konstytucji.

W niektórych konstytucjach przyjęto, iż sądownictwo konstytucyjne należy zaliczyć stricte do władzy sądowniczej regulując materię dotyczącą sądów powszechnych i sądów konstytucyjnych w jednym i tym samym rozdziale ustawy zasadniczej na ogół zatytułowanym ,,Władza sądownicza" tak jak np. w konstytucjach: Republiki Słowackiej[437], Republiki Czeskiej[438], Republiki Łotewskiej[439], czy w części dotyczącej ustroju państwa i jego organów jak w przypadku Ustawy Zasadniczej Węgier[440]. W innych z kolei jak np. w Konstytucji Rumunii[441], Litwy[442], Bułgarii[443], Chorwacji[444], Słowenii[445] poświęcono trybunałom lub sądom konstytucyjnym odrębne rozdziały chcąc w ten sposób podkreślić ich odrębność ustrojową.

Odmiennym rozwiązaniem od wyżej opisanych jest model przyjęty w Konst.Rep.Est. W tym przypadku § 149 estońskiej ustawy zasadniczej powierza nadzór konstytucyjny Sądowi Państwowemu, który w strukturze trzystopniowego sądownictwa jest również najwyższym sądem w państwie rozpatrującym orzeczenia sądów w trybie kasacyjnym. W omawianym przypadku to Sąd Państwowy, a nie wyodrębniony ze struktury sądownictwa powszechnego osobny sąd lub trybunał konstytucyjny orzeka o nieważności ustawy lub innego aktu prawnego sprzecznego z postanowieniami lub duchem Konstytucji[446].

Jednocześnie większość wymienionych wyżej państw określiła relacje sądów lub trybunałów konstytucyjnych wobec innych organów ustrojowych państwa głównie poprzez zapewnienie im niezależności oraz ustanowienie gwarancji niezawisłości sędziów. Wprowadzona kadencyjność sędziów, nadanie im immunitetów formalnych i materialnych, nieusuwalność ze stanowiska, niepołączalność z innymi stanowiskami zwłaszcza o charakterze politycznym, a także stworzenie katalogu wysokich wymagań i kwalifikacji zawodowych dla kandydatów na sędziego konstytucyjnego odwołuje się z jednej strony do idei egalitarności organów kontroli konstytucyjności, a z drugiej ma być gwarancją ich wysokiego poziomu

[437] Konst.Rep.Sł.
[438] Konst.Rep.Cz., zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Sosnowiec 2009 r., s. 36.
[439] Konst.Rep.Ł.
[440] Ust.Zas.W.
[441] Konst.Rum.
[442] Konst.Rep.L.
[443] Konst.Rep.Buł.
[444] Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r., tłum. T. M. Wójcicka, M. Petryńska, Warszawa 2007 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html [dostęp: 01.01.2026].
[445] Konst.Rep.Sł., zob. też E. Bujwid-Kurek, *Sąd konstytucyjny…,* s. 867-868.
[446] §149 i § 152 Konst.Rep.Est.

merytorycznego połączonego z dużym doświadczeniem zawodowym[447]. W zakresie określenia procedury działania, trybu, zasad funkcjonowania w większości przyjęto głównie odesłania do ustaw oraz regulaminów.

Jeśli chodzi o rodzaje kontroli konstytucyjnej, jakie wybrały poszczególne państwa to trzymając się tradycyjnego podziału na kontrolę abstrakcyjną rozumianą jako badanie konstytucyjności norm prawnych bez konieczności zainicjowania powyższego faktem stosowania prawa np. w konkretnym procesie sądowym, która z kolei może mieć charakter uprzedni (a priori) i następczy (a posteriori) oraz na kontrolę konkretną, a więc powiązaną z konkretnym zaistniałym przed sądem sporem, to kwestie te rozwiązano w sposób zróżnicowany, chociaż widać tu także pewne podobieństwa.

Kontrola uprzednia określana również z uwagi na jej prowadzenie zanim badana norma wejdzie w życie, kontrolą prewencyjną, została przyjęta w Konst.Rum. , która w art. 146 pkt a wprost wskazuje, że Sąd Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z konstytucją przed ich promulgacją przez prezydenta na jego wniosek, a także każdego przewodniczącego izb parlamentu, rządu, Wyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości, Adwokata Ludu, co najmniej 50 deputowanych lub co najmniej 25 senatorów, a w przypadku projektów zmian konstytucji Sąd Kasacyjny może również działać z urzędu[448]. Nie wykluczono tu jednak również kontroli konstytucyjności obowiązujących już postanowień ustaw, rozporządzeń i regulaminów[449]. W nieco ograniczonym zakresie prewencyjny rodzaj kontroli przewiduje także art. 149 ust 4 Konst.Buł.[450]. Zgodnie z treścią omawianej regulacji bułgarski Sąd Konstytucyjny ma w zakresie swoich konstytucyjnie określonych kompetencji orzekanie w sprawach zgodności z konstytucją zawartych przez Republikę Bułgarii umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją.

Z kolei takie państwa jak Chorwacja, Słowacja[451], Czechy[452] Litwa, Łotwa, Bułgaria[453], Estonia [454] w swoich konstytucyjnych rozwiązaniach przewidują wyłącznie możliwość przeprowadzenia kontroli następczej, a więc badania konstytucyjności normy prawnej, która

[447] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo Konstytucyjne…,* s. 67-79.
[448] art. 146 pkt a Konst.Rum. zob. też. M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowo-Wschodniej,* Warszawa 2003, s. 170-171, tak też A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo Konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej,* Toruń 2002 r., s. 85.
[449] art. 147 (1) Konst.Rum.
[450] art. 149 ust. 4 Konst.Rep.Buł., zob. też M. Granat, *Sądowa kontrola…,* s. 154.
[451] M. Granat, *Sądowa kontrola…,* s. 159-169, zob. też A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 169.
[452] A. Czyż, Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, [w:] Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej: perspektywa politologiczno-prawna, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2015 r., s. 55.
[453] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 85.
[454] § 152 Konst.Rep.Est.

jest już częścią obowiązującego porządku prawnego. W art. 125 ust 4 słowackiej konstytucji zawarto wyraźny zakaz orzekania przez Sąd Konstytucyjny o zgodności projektu ustawy lub innego powszechnie obowiązującego aktu z konstytucją [455] . Jak słusznie wskazała A.M. Ludwikowska pozostawienie sądownictwu konstytucyjnemu wyłącznie możliwości dokonywania kontroli prewencyjnej byłoby jednoznaczne z uznaniem, że sądy i trybunały konstytucyjne są zasadniczo kolejnym podmiotem zaangażowanym wyłącznie w proces legislacyjny. Fakt przyznania im kompetencji w zakresie następczej kontroli konstytucyjności stanowi o ich samodzielnej i odrębnej pozycji ustrojowej, a jednocześnie czyni je aktywnymi uczestnikami procesu stosowania prawa[456].

Odnośnie do kontroli o charakterze konkretnym to można ją postrzegać jako zainicjowaną na skutek wygenerowania konkretnego postępowania przed sądem. W tej materii wskazuje się na różne formy kontroli konkretnej. Po pierwsze skargę konstytucyjną, kierowaną bezpośrednio do sądu lub trybunału konstytucyjnego w sytuacji prawomocnego rozstrzygnięcia naruszającego konstytucyjne prawa i wolności[457]. Tego typu rozwiązanie przewidziane jest np. w Czechach, Słowacji, Chorwacji i Słowenii, gdzie zasadniczo podstawą skargi lub pozwu konstytucyjnego jak w przypadku Chorwacji jest ochrona przed naruszeniem przez organy państwowe konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Brak jest adekwatnego rozwiązania w przypadku Bułgarii i Rumunii[458].

Dodać należy, że inną formą kontroli konkretnej jest sytuacja, w której sądy powszechne orzekając na gruncie zawisłej przed nimi sprawy mają wątpliwości, co do konstytucyjności normy na podstawie, której mają orzekać. Na podstawie wcześniej przedstawionych zagadnień oczywistym pozostaje fakt, iż mechanizm kontroli konstytucyjności oparty na kelsenowskim modelu nie przewiduje samodzielnej decyzji w tej materii sądów powszechnych, tym niemniej wiele państw przyjęło rozwiązania pozwalające na zachowanie supremacyjnej pozycji sądów lub trybunałów konstytucyjnych w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, a jednocześnie nie pozostawiły całkiem biernymi w tej materii sądów powszechnych lub sądów usytuowanych najwyżej w hierarchii organizacyjnej i ustrojowej.

W Bułgarii przyjęto rozwiązanie, w którym sądy orzekające w konkretnej sprawie nie mogą występować bezpośrednio do Sądu Konstytucyjnego i czynią to za pośrednictwem Najwyższego Sądu Kasacyjnego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego. Tylko te sądy mają

[455] art. 125 ust. 4 Konst.Rep.Sł.
[456] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 86.
[457] M. Granat, *Sądowa kontrola…,* s. 177.
[458] Ibidem, s. 177-187., zob. też A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 100-101.

bowiem możliwość wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego w sprawie niezgodności ustaw z konstytucją[459]. Podobnie kwestia ta wygląda w Chorwacji, gdzie wyłącznie do kompetencji Sądu Najwyższego należy inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w wypadku uznania przez sąd powszechny niezgodności ustawy z konstytucją[460]. Z kolei w Czechach sędziowie sądów powszechnych, jeśli podczas orzekania mają wątpliwość co do zgodności ustawy z konstytucją mogą zawiesić postępowanie i wystąpić bezpośrednio do Sądu Konstytucyjnego przedstawiając mu takie zagadnienie. Podobnie uregulowano to w Rumunii, gdzie sąd powszechny w takim wypadku z urzędu lub na wniosek strony toczącego się przed nim postępowania występuje do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie sprzeczności ustawy lub rozporządzenia z konstytucją. Natomiast słowackie rozwiązanie przewiduje, że sąd powszechny składa wniosek o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ilekroć oceni, że przepis na podstawie, którego ma orzekać jest niezgodny z ustawą lub umową międzynarodową. Taki stan rzeczy wynika z konstytucyjnego związania sędziów sądów powszechnych ustawami i umowami międzynarodowymi[461].

Celem kontroli konstytucyjności jest wywołanie określonego skutku, a więc zasadniczo derogowanie z określonego porządku prawnego normy prawnej, która jest niezgodna z konstytucją, co jest z kolei naturalną konsekwencją przyjęcia supremacyjnego charakteru ustawy zasadniczej w systemie prawnym państw demokratycznych. Zgodnie z założeniami kelsenowskiego modelu, w porządku prawnym nie może istnieć norma prawna sprzeczna z normą konstytucyjną. Dlatego tak istotne dla pozycji sądownictwa konstytucyjnego było określenie skutków wydawanych w trybie kontroli konstytucyjności orzeczeń.

Poza Rumunią i w zakresie dotyczącym umów międzynarodowych również Litwą, we wszystkich wyżej opisanych państwach przyjęto, że orzeczenia sądu lub trybunału konstytucyjnego są ostateczne i nie ma możliwości ich zaskarżenia[462].

W rozwiązaniach rumuńskich przyjęto, że w przypadku orzeczenia niekonstytucyjności obowiązujących postanowień ustaw lub rozporządzeń i regulaminów tracą one moc po upływie 45 dni od ogłoszenia orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, chyba że w tym czasie parlament lub rząd uzgodnią nowe brzmienie niekonstytucyjnych postanowień. Do tego momentu następuje zawieszenie stosowania zakwestionowanych norm prawnych. Natomiast w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności przed promulgacją parlament ma obowiązek ponownego

[459] Ibidem, s. 187.
[460] Ibidem, s. 190.
[461] Ibidem, s. 188-189, zob. też A. Czyż, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 57-58.
[462] A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s.114.

zbadania przepisów kwestionowanych przez Sąd Konstytucyjny i ich dostosowania do wydanego orzeczenia[463]. Litewska konstytucja stanowi z kolei, że zarówno ustawy lub inne akty Seimasu, akty prezydenta lub rządu przestają obowiązywać od dnia ogłoszenia przez Sąd Konstytucyjny o sprzeczności danego aktu lub jego części z konstytucją. Jakkolwiek konstytucja stanowi, że orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są ostateczne i niezaskarżalne to przewiduje tu jeden wyjątek. Będzie to kwestia niekonstytucyjności międzynarodowych umów Republiki Litewskiej. W tym wypadku litewska konstytucja przewiduje, że na podstawie opinii Sądu Konstytucyjnego ostateczne rozstrzygniecie w tej materii należy do Seimasu[464].

Słowackie regulacje określają natomiast, że skutkiem orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny niezgodności ustaw z konstytucją, ustawami konstytucyjnymi lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na które wyraziła zgodę Rada Narodowa jest utrata mocy, a organy, które wydały zakwestionowane normy mają obowiązek w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia orzeczenia doprowadzić do ich zgodności z konstytucją[465]. Z kolei Konst.Rep.Cz. przewiduje, że orzeczenia Sądu Konstytucyjnego podlegają wykonaniu z chwilą ich ogłoszenia, o ile nie postanowiono inaczej, a w kontekście treści art. 87 czeskiej konstytucji będzie to oznaczało skutek w postaci uchylenia ustaw i ich poszczególnych postanowień lub innych przepisów prawnych niezgodnych z konstytucją lub umową międzynarodową, o której mowa w art. 10[466]. Konst.Ł. zakłada, że Sąd Konstytucyjny ma prawo orzekania o utracie mocy prawnej przez ustawy i inne akty lub ich części[467], natomiast w Chorwacji przyjęto w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy, że Trybunał Konstytucyjny w takim wypadku uchyla ją[468]. Słowenia przyjęła w przypadku stwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny niezgodności ustawy z konstytucją skutek w postaci unieważnienia jej w całości lub w części ze skutkiem natychmiastowym lub w terminie wskazanym przez Sąd Konstytucyjny[469].

Reasumując, można dostrzec w prezentowanych rozwiązaniach elementy modelu kelsenowskiego, jednak jak słusznie zauważa M. Granat poddane one zostały w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej „realistycznej korekcie”[470]. Kelsenowski model traktował sędziego konstytucyjnego, jako przeprowadzającego techniczną operację negowania normy podkonstytucyjnej w odniesieniu do hierarchiczności systemu prawnego, w którym

[463] art.147 Konst.Rum.
[464] art. 107 Konst.Rep.L.
[465] art. 125 ust. 3 Konst.Rep.Sł.
[466] art. 87 Konst.Rep.Cz., zob. też A. Czyż, Sąd Konstytucyjny…, s. 54, zob. też M. Borski, *Sąd Konstytucyjny…,* s. 120-124.
[467] art. 85 Konst.Rep.Ł.
[468] art.130 Konst.Rep.Ch.
[469] art. 161 Konst.Rep.Sło., zob. też E. Bujwid-Kurek, *Sąd konstytucyjny…,* s. 868.
[470] M. Granat, *Sądowa kontrola…,* s. 251.

najwyższą pozycję ma konstytucja. Akceptował sędziego zaangażowanego tylko w sam techniczny proces oceny konstytucyjności normy prawnej i jej derogowanie z systemu. Tymczasem państwa Europy Środkowo-Wschodniej po upadku komunizmu musiały wiele nadrobić chcąc stworzyć sprawny i liberalny model kontroli konstytucyjności na miarę takich demokracji jak niemiecka i austriacka. Kwestie przekształceń ustrojowych i budowy nowoczesnego konstytucjonalizmu były wymagającymi i ważnymi elementami rodzących się młodych demokracji byłych państw socjalistycznych, ale nie jedynymi, które stanowiły o budowaniu demokratycznego państwa prawa. Konieczne było przy czerpaniu wzorców z modeli państw zachodnich, które również modyfikowały model kelsenowski dostosowując go do potrzeb rzeczywistości, przyjęcie, że sędzia konstytucyjny musi uznać również swoją rolę interpretatora konstytucji. Niezbędne okazało się uznanie, że nowoczesne sądownictwo konstytucyjne musi wyjść znacznie dalej w zapatrywaniach na swoją pozycję ustrojową wśród organów państwa i na nowe kompetencje w zakresie prawotwórczej roli sądów i trybunałów konstytucyjnych.

Państwa te, jakkolwiek każde z innymi rozwiązaniami, to jednak zbudowały swoje modele kontroli konstytucyjności w oparciu o idee liberalnego konstytucjonalizmu, musiały dostrzec konieczność wagi ochrony praw i wolności jednostki oraz mniejszości. Rzeczywista ochrona konstytucyjnych praw i wolności w państwach, które jeszcze przed 1989 rokiem opierały swoje systemy prawne na mitycznej woli ludu socjalistycznego, hołdzie zbiorowości i braku szacunku dla indywidualnej pozycji jednostki była wyzwaniem, któremu sąd konstytucyjny w czystym modelu Kelsena nie podołałby. Uwaga z jaką twórcy wspominanych wyżej konstytucji starali się mieć ciągle w polu widzenia konstytucyjne prawa i wolności obywatela oraz człowieka nakazywała czerpać nie tylko z założeń prekursorów kontroli konstytucyjności, ale i doświadczeń tych wszystkich państw demokratycznych, dla których fundamentem budowy systemu konstytucyjnego był człowiek i jego godność oraz potrzeba ochrony jego konstytucyjnych praw i wolności. Stąd wynikają odstępstwa od klasycznego modelu Kelsena w omówionych rozwiązaniach, które podyktowane były potrzebami budowy całkowicie od podstaw rozwiązań dotąd w tych państwach krytykowanych i ostatecznie odrzuconych. Dwutorowość możliwości w zakresie tak badania zgodności z konstytucją aktów prawa stanowionego w danym państwie, przy jednoczesnym zaangażowaniu w ten proces również sądów pionu powszechnego, jak i możliwości zgłaszania skarg konstytucyjnych za naruszenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności człowieka są wymiernym przykładem ewolucyjnego podejścia do zagadnienia budowy skutecznego modelu kontroli konstytucyjności.

Słuszność ma zatem D. Rousseau, który stwierdził, że „Kontrola konstytucyjności

prawa umożliwia instytucjonalną konfrontację ustaw uchwalonych przez reprezentantów narodu z fundamentalnymi prawami człowieka wyrażonymi w konstytucji. W ten oto sposób sądownictwo konstytucyjne staje się synonimem określonej zmiany politycznej”[471].

Różnorodność przyjętych w omawianych konstytucjach rozwiązań przy jednoczesnym utrzymaniu zrębów klasycznej koncepcji Kelsena dowodzi również poszukiwania i przyjmowania koncepcji odpowiadających potrzebom rzeczywistości, w której były tworzone. Na ile okazały się wystarczające, aby spełniać swoją rolę pokazały kolejne dziesięciolecia funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w tych państwach. Nie powiodły się próby budowy skutecznych systemów kontroli konstytucyjności w takich państwach jak Białoruś czy Rosja, a przykład Węgier pokazał, że gwarancje tam budowane nie wystarczyły, aby w wystarczającym stopniu chronić Trybunał Konstytucyjny przed nadmiernym wpływem polityków[472].

Wyżej przedstawione rozważania nie odnoszą się do rozwiązań polskich, albowiem poświęcony będzie im osobny rozdział, tym niemniej warto w tym miejscu wskazać, że model przyjęty w polskiej konstytucji wydawał się być rozwiązaniem dobrze funkcjonującym, jednak nieodpornym na obniżenie w 2015 roku standardów kultury politycznej, co nieuchronnie doprowadziło do kryzysu konstytucyjnego, który wymógł konieczność poszukiwania rozwiązań zgodnych z konstytucją i jednocześnie pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie wyłączaniu konstytucyjnych „bezpieczników” gwarancyjnego charakteru kontroli konstytucyjności.

Podsumowanie

Reasumując, ustrój demokratyczny zwłaszcza w kontekście stanowienia prawa, daje możliwość tworzenia takich norm, które będą gwarancją realizacji praw i interesów większości, co jest naturalną konsekwencją prymatu zasady większościowej w systemie demokracji. Z ideą demokracji nierozerwalna pozostaje jednak również doktryna liberalizmu pojmowana jako mechanizm ochrony praw i wolności człowieka, a także zasada równości w tym zakresie. W tej sytuacji powstaje więc często dysonans pomiędzy demokratycznym mechanizmem realizacji praw i interesów większości, a gwarancją przestrzegania praw i wolności mniejszości i jednostki. M. Korycka-Zirk słusznie zwróciła uwagę na szczególną rolę konstytucjonalizmu liberalnego w ustroju demokratycznym. Autorka wskazała, że parlament jako reprezentant

[471] D. Rouseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 12.
[472] A. Rytel-Warzocha, *Sądy konstytucyjne w konstytucjonalizmie liberalnym i nieliberalnym,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom III, red. M. Granat, Warszawa 2020 r., s. 153-157.

suwerena nie zawsze będzie tworzył prawo w myśl zachowania ochrony praw większości jednocześnie respektując prawa mniejszości. Sam też nie jest do końca właściwy, aby samoograniczać się w przedmiocie stanowienia prawa i jego treści. Nie zawsze również tworzy ustawy zachowujące równowagę między interesem jednostki, a interesem większości, której legitymacją się wspiera. Stąd też najistotniejszym wyzwaniem współczesnego liberalnego konstytucjonalizmu stało się stworzenie skutecznego mechanizmu kontroli konstytucyjności, którego gwarancyjnego charakteru nie można ograniczyć w oparciu o zwykłą działalność ustawodawczą. Mechanizmu koniecznie uwzględniającego potrzebę ochrony praw i wolności jednostki, ale również odpowiadającego na pytanie o legitymację gwaranta konstytucyjności, czyli najwłaściwszego podmiotu uprawnionego do dokonywania kontroli konstytucyjności, przy jednoczesnym zachowaniu zasady podziału władzy stanowiącej fundament współczesnych demokracji[473].

Opisane wyżej zagadnienia dotyczące zarówno wykładni w procesie kontroli konstytucyjności, gwaranta i jego legitymacji oraz modeli tej kontroli nie służą wyłącznie systematyzacji zagadnień i pojęć w niniejszej pracy. Kwestie te stanowią również przyczynek do rozważań na temat znaczenia konstytucji w Polsce, budowanych po 1989 roku gwarancji systemu kontroli konstytucyjności, ale również na temat tego, czy tradycyjne i zachowawcze podejście zarówno praktyków, jak i teoretyków do przyjętego modelu okazało się wystarczające do spełnienia pokładanych w nim oczekiwań. To wreszcie próba odpowiedzi na pytanie o poszukiwanie skutecznych gwarancji kontroli konstytucyjności oraz mechanizmów składających się na przyjęty w Polsce model, które okazały się niewystarczające w dobie kryzysu konstytucyjnego trwającego od 2015 roku. Należy w tym miejscu jasno powiedzieć, że odpowiedzi na te pytania należy poszukiwać przez pryzmat trzech elementów, które zostały omówione w niniejszym rozdziale, a zatem wykładni, gwaranta konstytucyjności oraz budowy modelu kontroli badania zgodności norm prawnych z konstytucją. Tylko uważne podejście do tych zagadnień w kontekście istotnych uwarunkowań społecznych i politycznych pozwoli na analizę przyjętego w polskiej konstytucji modelu kontroli konstytucyjności oraz wnikliwą ocenę jego funkcjonowania.

Słuszne w tym kontekście pozostają zatem słowa P. Winczorka „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest dokumentem prawnym, który w sposób nie budzący wątpliwości odpowiada na pytanie o aksjologiczny charakter i normatywny kształt ustroju naszego państwa. Ma to być państwo demokracji politycznej, pluralizmu społecznego i politycznego, wolności

[473] M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar…,* s. 266.

gospodarowania, realizujące ideały rządów prawa, chroniące mniejszości narodowe. Ma to być państwo bezstronne w sprawach światopoglądowych, stwarzające swoim obywatelom możliwości realizacji ich potrzeb religijnych i zapewniające wolność działania kościołom i związkom wyznaniowym.(...) Konstytucja z 1997 r nadzwyczaj silnie podkreśla zasady podziału i równoważenia się władz zwłaszcza mechanizm ich równoważenia wzajemnego hamowania zasługuje na wyróżnienie."[474] Nie ulega natomiast najmniejszej wątpliwości, że jednym z najważniejszych mechanizmów w tym zakresie pozostaje kontrola zgodności stanowionego prawa z Konstytucją RP.

[474] P. Winczorek, *Konstytucja stała czy zmienna?,* [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa profesora Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń i S. Czepita, Szczecin 2010 r., s. 457-458.

Rozdział II
Scentralizowany model kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym

Uwagi wstępne

Kontrola konstytucyjności stanowi jeden z podstawowych filarów demokratycznego państwa prawa. Opisane wyżej przykłady modelowych rozwiązań, niezależnie od wskazanych różnic, realizują ten sam zasadniczy cel, jakim jest gwarancja zgodności stanowionego prawa z konstytucją postrzeganą jako najważniejszy akt prawny w państwie. Jest to naturalna konsekwencja uznania w państwach demokratycznych opartych na liberalnym konstytucjonalizmie plenipotencji ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa. Krytyczne spojrzenie na władzę ustawodawczą jako „monopolistę" w zakresie stanowienia prawa jest efektem dostrzeżonych jeszcze przez G. Jellinka, a później H. Kelsena i wielu kontynuatorów ich myśli zagrożeń związanych z tworzeniem prawa przez pozbawione ustrojowych hamulców organy ustawodawcze. Chociaż początki kontroli konstytucyjności w Europie nie były łatwe, to jednak idea ta jest współcześnie obecna w rozwiązaniach normatywnych większości państw demokratycznych, jako podstawa obowiązującego w nich systemu konstytucyjnego. Jak już wspomniano o tym w poprzednim rozdziale nie można dzisiaj mówić o jednolitości rozwiązań przyjętych przez poszczególne państwa nawet w zakresie tożsamego modelu kontroli konstytucyjności tak scentralizowanego, jak i zdecentralizowanego. To jak wygląda określony system badania konstytucyjności zależy bowiem od wielu czynników mających wpływ na jego powstanie. Są to uwarunkowania zarówno polityczne, prawne, jak i historyczne czy społeczne. Zauważyć można również tendencję do sięgania po rozwiązania, które tworzą modele mieszane, a więc takie, które czerpią z elementów modelu scentralizowanego, jak i zdecentralizowanego.

Ewolucja myśli i koncepcji kontroli konstytucyjności, którą przedstawiono wcześniej na przykładzie konkretnych modeli, nie pozostawia również wątpliwości, że droga do współczesnych systemów znanych nam w dzisiejszym kształcie nie była prosta i nie znajdowała początkowo uznania zwłaszcza w kręgach politycznych. Koncepcja poddawania pracy Parlamentu jakiejkolwiek kontroli czyniła z sądów i trybunałów konstytucyjnych łatwy cel krytyki i ataków politycznych. Pomimo jednak często niesprzyjających warunków idea kontroli konstytucyjności prawa zyskiwała na znaczeniu w kręgach konstytucjonalistów, a z czasem przenikała na grunt nie tylko prawa konstytucyjnego i ustrojowego, ale również świadomości politycznej. Po II wojnie światowej, która stanowiła klęskę humanitaryzmu stało się jasne, że w Europie należy chronić prawa człowieka i obywatela również, a może przede

wszystkim jako jednostki czy mniejszości przed niepohamowaną oraz niekontrolowaną aktywnością prawodawczą parlamentów i rządów. Okazało się zatem, że jedną z najskuteczniejszych gwarancji może być mechanizm kontroli konstytucyjności prawa stanowionego przez władzę ustawodawczą.

Ewolucja podejścia do koncepcji kontroli konstytucyjności prawa stała się również udziałem państwa polskiego. Idea ta bowiem znajdowała początkowo uznanie w bardzo wąskim gronie przedstawicieli doktryny. Szczególnie jasno musi natomiast wybrzmieć fakt, że analiza z historycznego punktu widzenia pokazuje, jak duże znaczenie dla rozwoju polskiej myśli naukowej oraz politycznej w zakresie powstania i tworzenia ustrojowego modelu kontroli konstytucyjności miały względy historyczne, ustrojowe i polityczne.

Na potrzeby niniejszej pracy wyróżniono kilka zasadniczych etapów kształtowania się polskiego modelu kontroli konstytucyjności. Jest to po pierwsze okres międzywojenny, który określić można jako czas od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku, poprzez wejście w życie Konstytucji marcowej, a następnie kwietniowej aż po wybuch II wojny światowej, a w którym nie podjęto większych i politycznie wymiernych działań w zakresie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego mechanizmu kontroli konstytucyjności. Następnie czas po drugiej wojnie światowej, który można podzielić na okres stalinizmu i socjalizmu oraz Konstytucji PRL z 1952 r., a także lata 70-te i początek lat 80-tych, w których zaczęły się zmiany prowadzące do konstytucjonalizacji polskiego modelu kontroli konstytucyjności i zinstytucjonalizowanie Trybunału Konstytucyjnego poprzez uchwalenie dnia 26 marca 1982 roku Zm.KU82[475]. Trzeci etap to ukształtowanie samego Trybunału Konstytucyjnego, trybu i zasad jego działalności, zakresu kompetencji oraz procedury postępowania na podstawie TKU85 z dnia 29 kwietnia 1985 roku, który nie był dla polskiego modelu kontroli konstytucyjności momentem łatwiejszym niż okres poprzedzający jego ukonstytuowanie. W tym bowiem czasie ważyły się losy Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji sprawczej, autonomicznej i samodzielnej[476], co zasadniczo trwało do 1989 r. Czwarty etap to działalność Trybunału Konstytucyjnego po 1989 r. i funkcjonowanie modelu kontroli konstytucyjności w warunkach w pełni suwerennego państwa polskiego, uwzględniając zmiany jakie przyniosła Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.

W każdym z wyróżnionych wyżej etapów skupiają się wydarzenia historyczne, społeczne oraz polityczne, które w znacznym stopniu wpływały na sposób kształtowania opinii

[475] ZmKU82, Dz. U. nr 11, poz. 83.
[476] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 4-8.

zarówno praktyków, jak i środowisk naukowych czy politycznych w przedmiocie idei kontroli konstytucyjności prawa. Jednocześnie przez pryzmat tych właśnie wydarzeń można dostrzec jak zmieniały się poglądy na temat potrzeby i konieczności badania konstytucyjności prawa w Polsce. Od tematu pozostającego wyłącznie w wyobrażeniach i stanowiskach przedwojennego środowiska naukowego, po całkowite niemal zaprzeczenie racjonalności i konieczności kontroli konstytucyjności w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż po przełom na początku lat 80-tych i powstanie Trybunału Konstytucyjnego oraz przecieranie drogi do pełnej samodzielności ustrojowej i orzeczniczej, aż po normatywny model określony w Konstytucji RP z 1997 roku.

Nie można dzisiaj dokonać całościowej oceny polskiego modelu badania zgodności prawa z Konstytucją RP bez sięgania do początków jego kształtowania. Historyczne ujęcie ewolucji polskiej myśli prawniczej i politycznej w tym przedmiocie pozwoli bowiem na zbadanie podstaw dogmatycznych współcześnie przyjętego w 1997 roku modelu kontroli konstytucyjności w Polsce i jego dalszej ewolucji. Jednocześnie przekładając wnioski z tych rozważań na grunt wykładni art 8 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego o obowiązku bezpośredniego jej stosowania możliwe będzie ustalenie, jak w dobie kryzysu konstytucyjnego model ten jest aktualnie postrzegany i oceniany.

Podkreślić w tym miejscu należy jeszcze jedną istotną kwestię, a mianowicie fakt, że powstanie, kształtowanie i ewolucja polskiego modelu kontroli konstytucyjności ma również ścisły związek z procesem tworzenia i kształtem obowiązujących w Polsce konstytucji[477]. To czy konstytucja zakłada ustanowienie kontroli konstytucyjności prawa i jaką pozycję nadaje w tym zakresie gwarantowi konstytucji niezależnie od tego czy są to sądy powszechne, czy sąd lub trybunał konstytucyjny, decyduje o skuteczności gwarancyjnego charakteru przyjętego modelu. Jednocześnie aktualne pozostają uwagi przedstawione we wcześniejszych rozważaniach na temat „żyjącego" tekstu konstytucji i konieczności dokonywania jej wykładni do nieustających zmian warunków społecznych, politycznych, gospodarczych, ekonomicznych oraz prawnych.

[477] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad wprowadzeniem kontroli konstytucyjności prawa w dobie Konstytucji marcowej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021 r., nr 4, s.191.

§ 1. Kontrola konstytucyjności w polskiej praktyce ustrojowej w ujęciu historycznym (1918 r. - 1997 r.)

2.1.1. Spory polityczne i doktrynalne wokół kontroli konstytucyjności w okresie Polski międzywojennej

Rozważania na temat idei kontroli konstytucyjności prawa w Polsce należy rozpocząć od okresu przedwojennego. W doktrynie zwraca się uwagę, że stworzenie zinstytucjonalizowanej formy zapewnienia zgodności stanowionego prawa z konstytucją nie było tematem, któremu ówczesne elity polityczne, naukowe a także sami praktycy nadawały pierwszorzędne znaczenie[478]. Również w czasie prac poprzedzających uchwalenie Konstytucji marcowej nie poświęcono kwestii zagwarantowania konstytucyjności stanowionego przez Sejm prawa należytej i wystarczającej uwagi, bagatelizując to zagadnienie[479].

Powyższe trudno tłumaczyć wyłącznie kwestią historyczno - politycznych uwarunkowań związanych z faktem odzyskania przez Polskę niepodległości po 123 latach zaborów pod rządami trzech państw o różnych systemach prawnych i brakiem wystarczającej wiedzy na temat tego zagadnienia. Jak słusznie wskazuje A. Mączyński polscy prawnicy oraz politycy okresu międzywojennego mieli pełny i wszechstronny dostęp do wiedzy i informacji na temat systemów prawnych różnych państw, w tym cesarstwa austriackiego, gdzie idea kontroli konstytucyjności G. Jelinka, rozwinięta potem przez H. Kelsena była powszechnie znana w środowiskach naukowych. Prototyp współczesnych trybunałów konstytucyjnych jakim był austriacki Trybunał Państwa opisywano w szkolnych podręcznikach cesarstwa austriackiego. Jednocześnie przedstawiciele świata nauki wśród, których wymienia się m.in. Stanisława Madeyskiego, Leona Pińskiego czy Stanisława Starzyńskiego[480], a także Antoniego Peretiatkowicza [481], Wacława Makowskiego [482], Macieja Starzewskiego [483], Stanisława

[478] A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku,* [w:] Państwo Prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Księga pamiątkowa prof. Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, red. A. Jamróz, Białystok 2012 r., s.187.
[479] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad…,* s.191.
[480] A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 184, zob. też M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad …*s.194.
[481] A. Peretiatkowicz, *Luka w Konstytucji Polskiej,* Przegląd Wszechpolski 1923 r., nr 7, s. 498-505, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s., 37-38.
[482] W. Makowski, *Moc ustawy konstytucyjnej,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1925 r., nr 31-32, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 52-55.
[483] M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw,* Kraków 1928 r., s. 271-291.

Wróblewskiego[484] oraz Józefa Buzka[485] publikowali prace na temat podstaw i założeń tak scentralizowanego, jak i zdecentralizowanego modelu kontroli konstytucyjności w takich państwach jak Austria, Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Rumunia.

Bez wątpienia jednak w dyskursie politycznym dominował przed uchwaleniem Konstytucji marcowej pogląd o konieczności wzorowania się na ustroju francuskim w przedmiocie tworzenia podstaw ustrojowych odradzającego się państwa polskiego[486]. Jak już wskazano wcześniej francuski system ustrojowy nie uznawał możliwości kontroli konstytucyjności prawa z uwagi na przyjętą preponderancję parlamentu. Możliwe, że czerpanie z wzorców francuskich wynikało z niechęci do wszystkiego co kojarzyć się mogło z zaborcami (w tym z cesarstwem austriackim) i odrzuceniu rozwiązań oraz instytucji, które mogły z powodzeniem przyjąć się na gruncie nowo powstałego państwa polskiego. W. Tetmajer pisał wówczas o tym tak: „Szkoda zatem, że jeżeli już koniecznie trzeba było kogoś naśladować, wzięto wzór francuski, który jest dobrym dla Francji, ale nie dla Polski, nie posiadającej tych, co Francja, warunków i kwalifikacyj. O wiele, naszem zdaniem korzystniejszym w skutkach byłby wzór Ameryki, której chyba republikańskich zasad i myśli odmawiać nie można”[487]. Podobnego zdania jest J. Surowiec, który wskazywał, że utworzenie w tamtym czasie trybunałów konstytucyjnych w Austrii, Czechach czy Hiszpanii było wyjątkiem wśród panującej na kontynencie niechęci do instytucji sądowej kontroli konstytucyjności. Wynikało to zdaniem autora z dominującej w większość państw europejskich tradycji znanej od czasów Wielskiej Rewolucji Francuskiej, przyjmującej za podstawę ustrojowej egzystencji zasadę zwierzchnictwa organu narodowego, jako wyraziciela powszechnej woli suwerena. Według tej koncepcji taki organ nie mógł być poddany jakiejkolwiek kontroli innego organu państwa[488].

Czas bezpośrednio poprzedzający uchwalenie Konstytucji marcowej stanowił okres burzliwych dyskusji nad projektami przyszłej konstytucji[489]. W 1919 roku W. L. Jaworski

---

[484] S. Wróblewski, *Sądownictwo,* [w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r., Warszawa 2012 r., s. 85-89.

[485] J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańska i francuską,* Warszawa 1919 r., s. 138-139*,* [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 1.

[486] R. Jastrzębski, *Sądownictwo konstytucyjne w państwie polskim w XX wieku,* Zeszyty Prawnicze 2021 r., nr 2, s. 55.

[487] W. Tetmajer, *Trzy Konstytucje,* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 2021 roku, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924 r., s. 13, zob. też H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921,* Rocznik Prawniczy Wileński 1931 r., R V, s. 109-296, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 207.

[488] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r., s. 7-8.

[489] W. L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego,* Kraków 2019 r., s. 405-491.

wydał publikację, w której zamieścił sześć przedstawianych w przestrzeni publicznej projektów konstytucji. Publikacja zawierała więc wniesiony 5 maja 1919 roku rządowy projekt deklaracji konstytucyjnej, projekt klubu PSL „Wyzwolenie" zatytułowany „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej", a także projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Michała Bobrzyńskiego oraz prawników Stanisława Bukowieckiego, Zygmunta Chrzanowskiego, prof. Zygmunta Cybichowskiego, Stanisława Horwatta, Bolesława Koskowskiego, Władysława Maliniaka, Konrada Niedziałkowskiego, prof. Stanisława Starzyńskiego, Aleksandra Świętochowskiego, Józefa Świerzyńskiego i prof. Stanisława Wróblewskiego. Czwartą propozycję stanowił projekt złożony przez posłów prawicowego ugrupowania Związku Ludowo - Narodowego. Piąty tekst był to projekt, który wniósł poseł Mieczysław Niedziałkowski, natomiast szósty firmowany był przez posła Józefa Buzka, związanego z konserwatywnym Klubem Pracy Konstytucyjnej[490]. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na przeprowadzenie analizy porównawczej tych projektów warto jednak przeanalizować je pod kątem regulacji mających znaczenie dla zapewnienia zgodności stanowionego przez ustawodawcę prawa z konstytucją.

W zakresie oceny dwóch pierwszych propozycji, czyli rządowego projektu deklaracji konstytucyjnej oraz „Podstawy ładu Rzeczypospolitej Polskiej" zaprezentowanego przez klub PSL „Wyzwolenie" wskazać należy, że nie przedstawiały one rozwiązań legislacyjnych w formie przepisów, ale tworzyły wyłącznie opisowe założenia. W żadnej z tych propozycji nie przewidziano organu, do którego kompetencji należałaby kontrola konstytucyjności prawa. Autorzy nie dostrzegali kompletnie problemu gwarancji konstytucyjności ustaw, co w świetle zawarcia w propozycji rządowych założeń stwierdzenia, że „Sejm jest wyobrażeniem i składem wszechwładztwa Narodu" [491] wyjaśnia przyjętą następnie w konstytucji uprzywilejowaną pozycję Sejmu[492].

Z kolei projekt Michała Niedziałkowskiego i współpracujących z nim posłów stanowił w art. 95, że sądy nie mogły kwestionować prawomocności ustaw. Dopuszczalne natomiast miało być kwestionowanie przez nie prawomocności dekretów i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, rozporządzeń Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów, postanowień Sejmów ziemskich i organów samorządowych oraz rozporządzeń wszelkich władz administracyjnych[493]. W takim kształcie kontrola sądowa obejmowała w istocie akty władzy

[490] Ibidem, s. 403-404, zob. też A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s.185-187.
[491] W. L. Jaworski, *Prawa państwa…,* s. 409.
[492] Ibidem, s. 408-427.
[493] Ibidem, s. 473.

wykonawczej, nadal utrzymując brak kontroli nad aktami ustawodawczymi.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez grono prawników pod redakcją prof. Michała Bobrzyńskiego także nie przewidywał powołania odrębnego od władzy ustawodawczej sądu lub trybunału do zapewnienia zgodności ustaw z konstytucją. W treści proponowanego art. 76 projektu wskazano natomiast wprost, że sądy nie mają prawa badania ważności ustaw i dekretów prezydenta, które zostały należycie ogłoszone. Natomiast dla rozstrzygania spraw z zakresu prawa publicznego miał być powołany Najwyższy Trybunał Administracyjny. Projekt nie precyzował natomiast co dokładnie należało rozumieć pod pojęciem spraw z zakresu prawa publicznego[494]. Dla opracowywania i oceniania projektów ustaw miała być natomiast powołana Rada Stanu o wyłącznie opiniodawczych kompetencjach. Projekt wykluczał możliwość kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy również pod względem materialnym[495].

Nieco bardziej w stronę koncepcji kontroli konstytucyjności poszła propozycja posłów Związku Ludowo-Narodowego reprezentowanego przez posła Stanisława Głąbińskiego. Otóż projekt ten przewidywał, że przed odesłaniem ustawy do Prezydenta na pisemne żądanie co najmniej pięćdziesięciu posłów lub z inicjatywy Marszałka Sejmu ustawa miała być kierowana celem jej zbadania i sformułowania wniosków do organu określanego jako Straż Praw. Jej członkowie mieli być wybierani w połowie przez Sejm, a w drugiej połowie przez osoby delegowane przez różne podmioty. Prawo delegowania po jednej osobie miał mieć każdy sejm i sejmik ziemski, a także najwyższe zakłady naukowe w Polsce, rady miejskie miasta Warszawa, Kraków, Lwów i Wilno oraz Prezesi Naczelnego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego. Kadencja Straży Praw miała trwać tyle co kadencja Sejmu. Przewodniczącym miał zostawać każdorazowo Marszałek Sejmu. Jak stanowił art. 65 projektu konstytucji Straż Prawa w zakresie swoich kompetencji miała mieć nie tylko badanie przekazanych jej ustaw pod względem formalnym, ale również rozpatrywanie zarzutów dotyczące ich treści. Szczególną uwagę miała natomiast zwracać na to, czy badane ustawy są zgodne z ustawami zasadniczymi oraz innymi już obowiązującymi ustawami[496]. Istotne jest również to, że Straży Praw nadano w projekcie konkretne kompetencje w zakresie procedury podejmowanej po zbadaniu przekazanej ustawy. Jak wynika z treści art. 65 omawianego projektu Straż Praw mogła w następnym kroku przedłożyć ustawę Marszałkowi Sejmu bez zarzutów, co wiązało się następnie ze skierowaniem przez niego ustawy do Prezydenta celem jej ogłoszenia. Natomiast

[494] Ibidem, s. 439.
[495] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad…,* s.194.
[496] W. L. Jaworski, *Prawa państwa…,* s. 483-484.

w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Marszałek Sejmu miał obowiązek przesyłać wniosek Straży Praw do Prezydenta o zastosowanie veta. W przypadku wniosku Straży Praw skierowanego do Sejmu, Marszałek wprowadzał ustawę wraz z propozycją Straży Praw co do jej zmiany do porządku obrad Sejmu. Wniosek do Sejmu o wprowadzenie określonych zmian w badanej ustawie dotyczył możliwości zmian tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Nadto projekt zastrzegał, że jeśli Prezydent chciał skorzystać z prawa veta wobec uchwalonej ustawy obligatoryjnie musiał wysłuchać opinii Straży Praw. Ustawy przekazane Straży Praw miały być zbadane w terminie 30 dni, a jeśli były obszerne w terminie 60 dni. Zwrócona przez Prezydenta ustawa zgodnie z projektem miała wracać pod obrady Sejmu, gdzie jeśli uchwalono ją bez zmian większością 2/3 głosów Prezydent miał obowiązek niezwłocznego jej ogłoszenia[497]. Omawiany projekt co prawda stanowił o tym, że sądy nie mają prawa badać ważności ustaw należycie ogłoszonych, ale przyznawał im możliwość orzekania o nieważności rozporządzeń i innych zarządzeń władzy rządowej i samorządowej[498].

Straż Praw miała więc mieć charakter organu na wpół kształtowanego przez czynnik polityczny tj. Sejm, a na wpół przez środowiska samorządowe oraz sądowe. Badanie dotyczyło ustaw uchwalonych przez Sejm zarówno pod względem formalnej zgodności, jak i merytorycznej zarówno z ustawami zasadniczymi oraz innymi ustawami już funkcjonującymi w porządku prawnym. Oczywiście Prezydent i Sejm mogli nie uwzględnić wniosków kierowanych do nich przez Straży Praw, trzeba jednak obiektywnie stwierdzić, że przyjęta w omawianym projekcie koncepcja wydawała się w kontekście pozostałych wyżej opisanych projektów najdalej idącą w kierunku stworzenia postaw kontroli konstytucyjności.

Ciekawe rozwiązania przewidywał również projekt Konstytucji prof. Józefa Buzka, a to z uwagi na propagowanie federacyjnego modelu państwa polskiego. Zgodnie z jego założeniami kraje federacyjne miały posiadać własne konstytucje, które jednak musiały być zgodne z konstytucją narodową i ustawami narodowymi. J. Buzek zwracał uwagę na kształt ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki podkreślając walory przyjętego tam systemu badania zgodności ustaw z konstytucją przez sądy. Dostrzegał bowiem, jako jeden z niewielu, niebezpieczeństwo możliwości stanowienia prawa sprzecznego z konstytucją. Tworząc koncepcję swojego rozwiązania pisał: ,,Lud nasz nie pojmie, jakim sposobem mogłoby grono kilku lub nawet kilkunastu sędziów mieć prawo badania ważności ustawy, uchwalonej przez sejm narodowy. Z tego powodu projekt naszej konstytucji wychodzi z zasady, iż sądy nie mogą z reguły badać ważności konstytucyjności ustaw. Od tej zasady musimy jednak dopuścić

[497] W. L. Jaworski, *Prawa państwa…,* s. 484-485.
[498] Ibidem, s. 489.

wyjątki następujące: 1) jest rzeczą możliwą, iż konstytucje i ustawy poszczególnych ziem będą sprzeczne z konstytucjami i ustawami narodowymi. Otóż rozstrzygnięcie kwestii czy taka sprzeczność zachodzi, musi być pozostawione niezależnym od rządu sądom. 2) Może zajść wypadek, iż jakaś ustawa narodowa będzie wydana w dziedzinie zastrzeżonej w konstytucji narodowej ziemiom (…). Dlatego musi i w tym wypadku Sąd Najwyższy Narodowy mieć prawo unieważniania ustawy sprzecznej z konstytucją. Z powyższego wynika, że Sąd Najwyższy miałby prawo badania, czy ustawa pewna jest zgodna z konstytucją tylko wtenczas, jeżeliby chodziło o kwestię rozgraniczenia władzy między narodem a ziemią. We wszystkich innych kwestiach Najwyższy Sąd nie miałby prawa badać, czy ustawa narodowa jest sprzeczna z konstytucją narodową."[499] Z kolei w kwestii rozporządzeń władzy rządowej oraz Prezydenta J. Buzek przyjmował, że aby zapewnić Polsce status państwa praworządnego sądy muszą mieć kompetencję do unieważniania rozporządzeń sprzecznych z konstytucją i ustawami[500]. Projekt zakładał także utworzenie w Sądzie Najwyższym oddziałów, z czego pierwszy zajmować się miał rozstrzyganiem w sprawach cywilnych i karnych, a drugi w sprawach politycznych, administracyjnych i podatkowych. Projekt przewidywał również instytucję zgodnie, z którą każdy obywatel, którego prawa lub interesy zostały naruszone aktem władz ogólnokrajowych lub ziemskich sprzecznym z konstytucją lub ustawą ogólnokrajową, miał prawo wnieść „rekurs" do Sądu Najwyższego[501].

Ostatecznie prace legislacyjne obejmowały projekt, nad którym pracowała Komisja Sejmowo - Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu, która negatywnie opiniowała koncepcje kontroli konstytucyjności ustaw. Tylko przez chwilę wydawało się, że politycy dostrzegli jednak zagrożenie wynikające z braku w procedowanym projekcie konstytucji mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw. Miało to miejsce wówczas, gdy poprawkę w tym przedmiocie zgłosił poseł Związku Ludowo - Narodowego ks. Kazimierz Lutosławski[502]. Poprawka ta zawierała przepis nadający Sądowi Najwyższemu prawo rozstrzygania większością 2/3 głosów ogólnego zgromadzenia sędziów w zakresie oceny zgodności ustawy z konstytucją lub naruszenia jej przepisów[503]. Koncepcja ta zakładała, że z wnioskiem o zbadanie przez Sąd

[499] J. Buzek, *Projekt Konstytucji…,* s. 138-139, zob. też. R. Jastrzębski, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 56, zob. też. Izabela Niczyporuk-Chudecka, *Zarys ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym,* Studia Prawnoustrojowe 2018 r., nr 39, s. 119.
[500] J. Buzek, *Projekt Konstytucji…,* s. 138-139.
[501] A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 185.
[502] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad…,* s. 194, zob. też A. Gwiżdż, *O Trybunale Konstytucyjnym w Drugiej Rzeczypospolitej,*[w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 68, zob. też R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych,* Wrocław 2010 r., s. 94.
[503] A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 187.

Najwyższy konstytucyjności ustawy mógł wystąpić każdy sąd, prokurator lub rząd. Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy było jej zniesienie. Projekt tej poprawki został jednak wycofany przez wnioskodawcę [504] . Uchwalenie Konstytucji marcowej w brzmieniu nieprzewidującym zinstytucjonalizowanej kontroli konstytucyjności ustaw stanowiło o wyraźnym defekcie pierwszej po odzyskaniu niepodległości konstytucji w Polsce. Brak zabezpieczenia zgodności ustaw z konstytucją bardzo krytycznie ocenili przede wszystkim przedstawiciele doktryny. Można zauważyć, że dopiero po jej uchwaleniu rozgorzała tak polityczna, jak i naukowa dyskusja na temat znaczącego deficytu konstytucji. Sama jej treść w wielu zapisach z powodu braku mechanizmu kontroli konstytucyjności stała się przez to wyłącznie programową deklaracją. Przedstawiciele prawniczych środowisk naukowych zabrali zdecydowanie krytyczny głos, dokonując oceny pominięcia w Konstytucji marcowej tak istotnego z punktu widzenia budującej się dopiero demokracji zagadnienia, jakim było zapewnienie zgodności ustaw w Konstytucją. Jak słusznie oceniają M. Mistygacz i J. Zaleśny podstawowym efektem prac nad kształtem Konstytucji w tym czasie była „fetyszyzacja zasady suwerenności narodu i demokracji parlamentarnej" [505] . Ówczesne środowisko naukowe dokonując oceny uchwalonej Konstytucji marcowej nie szczędziło krytyki rozwiązaniom w niej przyjętych dostrzegając wszystkie mankamenty zarówno preponderancji Sejmu i ograniczenia kompetencji Senatu oraz władzy wykonawczej, jak i braku kontroli konstytucyjności ustaw. Krytycznie do rozwiązań ustrojowych nadających Sejmowi praktycznie nieograniczoną władzę ustawodawczą odnieśli się w swoich publikacjach między innymi W. Tetmajer[506], S. Kutrzeba[507] S. Bukowiecki[508], W. K. Kumaniecki[509], S. Starzyński[510],

[504] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad…,* s. 194.
[505] M. Mistygacz, J. Zaleśny, *Dyskurs nad…,* s. 192.
[506] W. Tetmajer, *Trzy konstytucje...,* s. 11: „Konstytucję jednak pomyślano w ten sposób, aby nigdy nie było możliwe utworzenie silnego rządu".
[507] S. Kutrzeba, *Konstytucja a tradycja polska,* [w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r., Warszawa 2012 r. s. 23.
[508] S. Bukowiecki, *Naczelne kierunki ustawy 3 Maja a Konstytucja obowiązująca,*[w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 15: „Pierwsza strona, lewica sejmowa, okazała się słabszą i nie udało się jej całkowicie obalić dwuizbowości. Zdołała wszakże instytucję Senatu sprowadzić do wielce nikłej roli instancji mogącej tylko nakazać ponowne i to już ostateczne rozpatrzenie sprawy. Natomiast strona prawa Sejmu okazała się mocniejszą i zdołała w zakresie władzy wykonawczej cel swój prawie całkowicie osiągnąć, a więc zredukować Prezydenta Rzeczypospolitej do roli reprezentacyjnej."
[509] K. W. Kumaniecki, *Trzy konstytucje,* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 20-21: „Polską konstytucję znamionuje mojem zdaniem zwłaszcza jedna charakterystyczna cecha. Rodziła się ona w jakiejś-nie wiem, świadomej, czy podświadomej-obawie przed absolutum dominium, jak to mawiano u nas w XVII wieku, i w pragnieniu dania członkom ciała ustawodawczo takiej nieodpowiedzialności, by ta wolność mogła się wyrazić w swawolę. Pod tym względem Sejm (…) nawiązał do niedobrej tradycji dawnej szlacheckiej Rzeczypospolitej z okresu jej najgłębszego upadku (…)."
[510] S. Starzyński, *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego,* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 22: „ Konstytucja z 17 marca 1921 nadała naszemu państwu charakter republiki ściśle parlamentarnej tj. rządzonej wprawdzie formalnie przez organa funkcji wykonawczej,

S. Estreicher[511]. Krytykowano zdecydowanie brak instytucjonalnych rozwiązań w zakresie zapewnienia zgodności ustaw z Konstytucją, przy jednoczesnej hegemonii wśród organów władzy Sejmu. W. L. Jaworski pisał na ten temat tak: „O konstytucji wówczas powiemy, że jest dobrą, jeżeli rozwiązuje w sposób dostateczny problem równowagi lub, jeżeli to samo ujmiemy z innego punktu widzenia, problem kontroli." [512] Autor dostrzegał zasadniczy problem wzajemnej relacji przepisów art. 38 [513], art. 81 [514] i art. 126 Konstytucji marcowej [515] w kontekście braku jakiejkolwiek procedury kontroli konstytucyjności prawa stąd o swoich obawach pisał: „(...) stanowczo, na pewno, bez możliwości dyskusji nie wiemy, co się ma dziać, jeżeli Sejm w sposób formalnie zupełnie legalny, a więc także przy odpowiednim współdziałaniu Senatu uchwali ustawę, a Prezydent Rzeczypospolitej ogłosi ustawę, która sprzeciwia się Konstytucji."[516]

Przedstawiciele doktryny zwracali uwagę na fakt, że z jednej strony w art. 38 nadano Konstytucji marcowej prymat i dominującą pozycję w systemie źródeł prawa zastrzegając, że żadna ustawa nie może być z nią sprzeczna, ani naruszać jej postanowień, z drugiej jednak nie szły za tym żadne rozwiązania o charakterze gwarancyjnym. Co istotne w art. 81 zawarto przepis zakazujący sądom badania ważności ustaw należycie ogłoszonych[517].

Szybko dostrzeżono, że wobec braku gwaranta konstytucyjności treść art. 38 Konstytucji marcowej pozostaje wyłącznie w sferze idealistycznego założenia. S. Wróblewski pisał o tym w następujący sposób: „Gdyby jednak miało być inaczej, konstytucja stracić może łatwo charakter podwaliny porządku prawnego, bo wobec organu ustawodawczego nikt nie wystąpi w jej obronie. (…) Nie ma tedy środków prawnych przeciw lekceważeniu konstytucji przez czynniki ustawodawcze, a w społeczeństwie, które w ogóle nie grzeszy zbytkiem poszanowania dla ustaw lekceważenie takie zwiększy, oczywiście, ów brak poszanowania. Z tych względów osobiście dałbym pierwszeństwo systemowi, który obronę konstytucji składa w ręce niezawisłego sądownictwa."[518]

---

ale faktycznie przez większość parlamentu, i to z ograniczeniem pojęcia parlamentu tylko do Sejmu tj. Izby poselskiej, a z możebnem wykluczeniem Izby senatorskiej od wszelkiego poważniejszego wpływu."

[511] E. Estreicher, *Zasada zwierzchnictwa narodu,* [w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od dnia 12 do 25 maja 1921 r., Kraków 1922 r., s. 49.

[512] W. L. Jaworski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 54.

[513] art. 38 Konstytucji marcowej, Dz. U. nr 44, poz. 267.

[514] art. 81 Konstytucji marcowej Dz. U. nr 44, poz. 267.

[515] art. 126 Konstytucji marcowej, Dz. U. nr 44, poz. 267.

[516] W. L. Jaworski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 56.

[517] J. Hupka, *Postanowienia przejściowe,* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924 r., s. 418, zob. też. M. Rostworowski, *Zagadnienia ogólne,* [w:] Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r., Warszawa 2012 r. s, 11.

[518] S. Wróblewski, *Sądownictwo…,* s. 85-89.

W. L. Jaworski oceniał art. 38 Konstytucji marcowej jako przepis zbędny. Zdaniem autora miałby on istotne znaczenie, gdyby zawierał środek pozwalający na skuteczną reakcję w sytuacji uchwalenia i ogłoszenia ustawy sprzecznej z Konstytucją.[519] Podobnego zdania był W. Makowski, który zwracał uwagę, że całkowite zaniechanie kontroli konstytucyjności może prowadzić do „zupełnego zlekceważenia konstytucji, jej postanowień i gwarancji demokratycznych przez przypadkową, względną większość głosujących członków parlamentu."[520] Na temat braku gwarancji nienaruszalności konstytucji krytycznie wypowiadał się również E. Dubanowicz podkreślając: „(...) żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją ani naruszać jej postanowień-jednakże na straży tych postanowień, mających na celu obronę nienaruszalności wymiaru sprawiedliwości i samej nawet konstytucji przed dowolnością ustawodawczą, nie ma żadnej sankcji. Bez niej zaś zakazy te stanowią martwą literę."[521]

Pomimo treści art. 126 Konstytucji marcowej zwierającego wskazanie, że wszelkiego rodzaju obowiązujące do tej pory przepisy i urządzenia prawne niezgodne z konstytucją miały być w ciągu roku od jej uchwalenia przedstawione ciału prawodawczemu celem ich uzgodnienia w trybie prawodawczym, słusznie dostrzegano, że Konstytucja marcowa nie przewidywała, czym było faktycznie owo uzgodnienie i jak wyglądać miała w tym zakresie stosowana procedura. W. L. Jaworski ocenił to krótkim stwierdzeniem „Zdań jest tyle, ilu biegłych w sztuce interpretowania" wskazując jednocześnie na prawną anarchię w tym zakresie[522].

M. Starzewski poszedł w swojej krytyce braku zapewnienia w Konstytucji marcowej możliwości badania zgodności z nią ustaw jeszcze dalej pisząc: „Konstytucja polska nie stwarza żadnego autorytetu, który był uposażony we władze stwierdzenia charakteru danego tekstu jako ustawy, a więc także zgodności jego z Konstytucją, w sposób autentyczny, powszechnie obowiązujący i niezaprzeczalny. Nie jest nim Sejm, boć Konstytucja nigdzie nie stanowi, że kiedy Sejm działa jako ustawodawca, ma być uważany za wyłącznego autentycznego interpretatora Konstytucji, wyłącznie decydującego o znaczeniu Konstytucji. (…) Konstytucja nigdzie nie stanowi, że interpretacja Konstytucji przez Sejm ma być dla

[519] W. L. Jaworski, *Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych,* [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924 r., s. 420-423.
[520] W. Makowski, *Moc ustawy…,* s. 53.
[521] E. Dubanowicz, *Recenzja konstytucji,* Poznań 1926 r., s. 22-24, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 71.
[522] W. L. Jaworski, *Trybunał Konstytucyjny…* s. 57, zob. też W. L. Jaworski, *Stosunek Konstytucji…,* s. 420-423.

wszystkich innych organów wiążąca."[523]

Reasumując należy podnieść, że przedstawiciele doktryny rozumieli i dostrzegali poważane zagrożenia, jakie wynikały po pierwsze z naruszenia równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, a wykonawczą i sądowniczą, a także z faktu braku jakichkolwiek hamulców w samej Konstytucji marcowej przed hegemonią ustawodawczą niepodlegającego żadnej kontroli Sejmu. Brak mechanizmu oceny zgodności ustaw konstytucją, spowodował bowiem, że art. 38 oceniany był przez wielu przedstawicieli ówczesnej doktryny jako *lex imperfecta*, a więc norma, której naruszenie nie spowoduje żadnych skutków[524]. Surowej krytyce poddano również treść art. 81 Konstytucji marcowej zakazującego sądom badania ważności ustaw, które zostały należycie ogłoszone. Dostrzegano nadto skutki tych regulacji podkreślając, że wyłącznie wprowadzenie kontroli konstytucyjności ustaw do konstytucji będzie gwarantem zasady państwa prawa[525].

W doktrynie dostrzegając skutki rozwiązań przyjętych w art. 38 i 81 oraz 126 Konstytucji marcowej starano się szukać poprzez naukową dyskusję panaceum na fatalny w skutkach brak możliwości kwestionowania i usuwania z porządku prawnego ustaw sprzecznych z konstytucją[526]. Na skutki zlekceważenia przez twórców Konstytucji marcowej znaczenia kontroli konstytucyjności ustaw nie trzeba było bowiem długo czekać. S. Estreicher już w 1922 roku relacjonował, że ustawy są przygotowywane i uchwalane przez Sejm w sposób niedbały i niepoprawny, a efekty tego odczuwane są najsilniej przez obywateli państwa polskiego.[527] Mówiono wprost o kryzysie parlamentaryzmu[528] oraz tryumfującej sejmokracji i partiokracji[529].

Wśród stanowisk i opinii ówczesnych przedstawicieli doktryny, którzy proponowali rozwiązania kwestii braku kontroli konstytucyjności można wskazać zarówno na te, których autorzy starali się w drodze wykładni postanowień samej Konstytucji marcowej wyinterpretować możliwość badania zgodności z nią ustaw przez sądy lub inne organy, ale

[523] M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia…,* s. 231-232.
[524] W. L. Jaworski, *Stosunek Konstytucji…, s.* 421, zob. też. H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921,* Rocznik Prawniczy Wileński 1931 r., R V, s. 109-296, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 210-211, zob. też M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia…,* s. 46-55.
[525] W. Makowski, *Moc ustawy…,* s. 56.
[526] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95.
[527] S. Estreicher, *Udoskonalenie ustawodawstwa,* Kraków 1992 r., s. 51-62, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 7.
[528] H. Zahorski, *Zasada badania…,* s. 206.
[529] S. Estreicher. Udoskonalenie *ustawodawstwa…,* s. 282-283.

również na takie, które nie widząc żadnych możliwości w tym zakresie postulowały konieczność zmian w samej konstytucji poprzez utworzenie sądu albo trybunału konstytucyjnego lub innego organu, który miałby zapewniać konstytucyjność ustaw.

W. Makowski uważał, że pomimo kategorycznej treści art. 81 Konstytucji marcowej sądy muszą brać pod uwagę, że ich podstawowym obowiązkiem jest wymierzanie sprawiedliwości. Zdaniem autora realizacja tego obowiązku miała także polegać na rozstrzygnięciu kolizji pomiędzy ustawą, a Konstytucją i wyborze tej, która będzie zastosowana do rozstrzygnięcia konkretnego sporu. Odpowiadał jednocześnie, że skoro Konstytucja jest aktem wyższego stopnia nad ustawą zwykłą, sąd rozstrzygając kolizję między nimi nie powinien stosować ustawy. Autor podkreślał również, że na gruncie obowiązującej wówczas Konstytucji można było domagać się od sądów wykładni ustaw obowiązujących nie tylko wobec równorzędnych ustaw, ale także w stosunku do konstytucji. W. Makowski stał również na stanowisku, że Konstytucję należy postrzegać jako ustawę, z której wywodzi się porządek prawny państwa. Stanowi ona źródło wszystkich ustaw i ma nad nimi wyższość, stąd dla zapewnienia jej wykonalności konieczna jest współpraca i wzajemna kontrola organów władzy w państwie. Jednocześnie autor wskazywał na szczególną rolę sądów, które dzięki prawidłowej wykładni miały obowiązek „zapewnić rzeczywistą moc Konstytucji"

Jeszcze dalej w swoich rozważaniach poszedł natomiast M. Starzewski. Autor uważał, że sam fakt wskazania Konstytucji jako najwyższego aktu prawa, nie jest wystarczający dla zapewnienia jej pierwszeństwa przed pozostałymi normami prawnymi składającymi się na porządek prawny w państwie. Było dla niego oczywiste, że ustawa pozostająca w konflikcie z Konstytucją musi ustąpić pierwszeństwa konstytucji. Dlatego podkreślał, że każdy organ, który stosuje ustawę ma obowiązek badania tego, czy ustawa ta jest zgodna z Konstytucją, natomiast w przypadku stwierdzenia jej niekonstytucyjności winien odmówić jej zastosowania jako nieobowiązującej. Autor argumentował, że taka decyzja organu nie będzie powszechnie obowiązująca, albowiem nie ma on kompetencji do autorytatywnego rozstrzygania w tych przedmiocie. Niezastosowanie ustawy ocenionej jako niezgodna z Konstytucją miało być w koncepcji M. Starzewskiego podstawą konkretnego aktu wykonawczego wydawanego przez organ ze skutkiem dla konkretnej strony, której akt ten dotyczył[530]. M. Starzewski uzasadniał swoją koncepcję tym, że zasada badania ważności normy prawnej przez każdy organ, który ją wykonuje wynika z samej jej istoty. Norma prawna jego zdaniem musi być „(…) ważną, w zgodzie z Konstytucją wydaną, jeśli w ogóle ma obowiązywać. Wykonujący normę nie musi

[530] M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia…,* s. 49-51.

mieć specjalnego upoważnienia do zbadania, czy norma w ogóle istnieje (…).”[531] Jednocześnie autor dostrzegał mankamenty dokonywania oceny zgodności z konstytucją przez organy administracji, których zwierzchnika upatrywał w urzędzie prezydenckim, stąd początkowo skłaniał się bardziej w kierunku przeprowadzania badania konstytucyjności przez sądy, jako organy „Narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, niezawisłe i nie powiązane zależnościami hierarchicznymi z Prezydentem[532].

Poglądy W. Makowskiego i M. Starzewskiego zdecydowanie skrytykował M. Król wskazując, że na gruncie treści art. 81 Konstytucji marcowej i obowiązującego wówczas prawa nie zasługują one na aprobatę. Zakwestionował kategorycznie uprawnienie sądów do badania konstytucyjności ustaw, pomimo iż dostrzegał, że art. 38 był de facto pozbawionym ochrony[533]. Analizując zarówno model skoncentrowany oparty na ewentualnym powołaniu do życia Trybunału Konstytucyjnego, jak również model zdekoncentrowany powierzający badanie konstytucyjności sądom powszechnym M. Król sformułował wniosek, który różnił się zdecydowanie od koncepcji przedstawianych przez współczesnych mu przedstawicieli doktryny. Otóż uważał on, że w obliczu problemów związanych z zagadnieniem kontroli konstytucyjności rozważyć należy rezygnację z konstytucji w znaczeniu formalnym, opierając organizację państwa polskiego na ustawach ustrojowych, które miałyby być równorzędne ze zwykłymi ustawami. Zdaniem autora w ten sposób koncepcja powołania Trybunału Konstytucyjnego stałaby się bezprzedmiotowa, natomiast sądy powszechne dokonywałyby unieważniania norm prawnych o równorzędnej mocy na podstawie reguły *lex posterior derogat lege priori*[534].

Zdecydowanym krytykiem przedstawianego przez W. Makowskiego poglądu na temat dopuszczalności badania konstytucyjności ustaw przez sądy na gruncie Konstytucji marcowej był także S. Gołąb. W swoich poglądach powoływał się on na fakt, że wystarczającym zabezpieczeniem konstytucyjności ustaw pozostaje art. 38 Konstytucji marcowej który nie mógł być jego zdaniem określany jako l*ex imperfecta*, albowiem formułował „żądanie dopełnienia powinności” kierowane do osób tworzących prawo. Wystarczającym jak określał to sam autor „prawnym remedium” na tworzenie ustaw niezgodnych z konstytucją był jego zdaniem art. 35 Konstytucji marcowej a zatem możliwość zgłoszenia zarzutów do ustawy

[531] Ibidem, 51.
[532] Ibidem, s. 238-239.
[533] M. Król, *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe Konstytucji,* Rocznik Prawniczy Wileński 1931 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 160-162.
[534] Ibidem, s.179-186.

i zaproponowania zmian Sejmowi przez Senat. Kategorycznie odmawiał S. Gołąb sądom nie tylko prawa do kontroli konstytucyjności, ale również przeciwstawiał się możliwości zmian idących w tym kierunku w samej Konstytucji[535].

Część środowiska naukowego przedstawiała natomiast konieczność zmian w Konstytucji marcowej i powołania organów o różnych kompetencjach bardziej lub mniej zbliżonych do realizacji celu jakim miało być zabezpieczenie konstytucyjności ustaw.

Za utworzeniem organu, który współpracowałby z parlamentem i rządem na etapie postępowania legislacyjnego, celem zapewnienia wysokiego poziomu legislacyjnego, merytorycznego oraz zgodności z postanowieniami Konstytucji ustaw na etapie ich projektów opowiadali się S. Estreicher[536], a także J. Kopczński i J. J Litauer. Co prawda w wersjach nieco różniących się, ale dla realizacji wskazach wyżej tych samych celów propagowali podobne koncepcje powołania organu o nazwie Rady Stanu[537]. Podobnie T. Hołówko, który występował z pomysłem ustanowienia Rady Ustawodawczej Sejmu [538] . Z kolei A. Peretiatkowicz postulował utworzenie zarówno Rady Stanu, która wyrażałby opnie o projektach ustaw administracyjnych przedkładanych jej przez Sejm, Senat lub rząd, jak i dopuszczał powołanie Trybunału Konstytucyjnego, choć tu był raczej sceptyczny [539] . Przeważającą zwłaszcza u schyłku lat 20-tych i na początku lat 30-tych była jednak idea wyrażająca konieczność powołania Trybunału Konstytucyjnego jako głównego gwaranta konstytucyjności. Jej zwolennikami byli przede wszystkim W. L. Jaworski[540], E. Dubanowicz[541], S. Głąbiński[542],

---

[535] S. Gołąb, *Sprzeczność z konstytucją,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1926 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 67-70.

[536] S. Estreicher, *Udoskonalenie ustawodawstwa…,* s. 17-21.

[537] J. Kopczyński, J. J. Litauer, *Czy należy utworzyć radę stanu RP i jak ją zorganizować?*, Themis Polska 1928/29, t.6, s.1-5*,* [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.,s. 110-112.

[538] T. Hołówko, *O zmianę Konstytucji. Uwagi z powodu rządowego projektu wzmocnienia władzy wykonawczej,* Warszawa 1926 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 77-81.

[539] A. Peretiatkowicz, *Luka w Konstytucji…,* s. 39-41., zob. też S. Kutrzeba, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną,* Nowe Państwo 1932 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 285.

[540] W. L. Jaworski, *Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny,* Przegląd Współczesny 1923 r. [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 39-41.

[541] E. Dubanowicz, *Recenzja Konstytucji…,* s. 74.

[542] S. Głąbiński, *Konflikty konstytucje w Polsce,* Myśl Narodowa 1927 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 96.

W. Komarnicki[543], L. Kulczycki[544], A. Piasecki[545], M. Starzewski[546] i S. Estreicher[547].

Z czasem potrzebę utworzenia Trybunału Konstytucyjnego dostrzegać zaczęli również politycy, którzy w latach 1926-1928 składali kolejne wnioski w tym zakresie jak np. klub parlamentarny Związku Ludowo - Narodowego, Stronnictwa Chrześcijańsko - Narodowego, Chrześcijańskiej Demokracji czy PSL „Piast" oraz Narodowej Partii Robotniczej i Klubu Narodowego[548]. A. Gwiżdż wskazuje jednak, że postulaty ugrupowań prawicy na temat utworzenia Trybunału Konstytucyjnego nie oznaczały u polityków wyrazu troski o zapewnienie jednolitości i spójności systemu prawnego lub dążenia do wzmocnienia gwarancji przestrzegania Konstytucji. Były zdaniem autora czynnikiem wiązanym z potrzebami walki politycznej prowadzonej ze stronnikami Józefa Piłsudskiego[549].

Za ustanowieniem w przedwojennej Polsce Trybunału Konstytucyjnego opowiadali się jednak przede wszystkim przedstawiciele prawniczych środowisk naukowych, a szczególne zasługi należy tu przypisać W. L. Jaworskiemu. Opublikowany w 1928 roku jego autorstwa „Projekt Konstytucji" stanowił kompleksowo przygotowany projekt nowej konstytucji wraz z ustawami, które uszczegółowiły i precyzowały konstytucyjne normy. Oddział czwarty projektu zatytułowany „Trybunał Konstytucyjny", przewidywał wprost utworzenie na podstawie odrębnej ustawy Trybunału Konstytucyjnego, do którego kompetencji miało należeć orzekanie o sprzeczności ustawy z konstytucją, a także wskazanie, która z norm prawnych ma obowiązywać w sytuacji unieważnienia ustawy co do której zapadło orzeczenie o jej niezgodności z konstytucją lub jak powinna wyglądać nowa ustawa zastępująca unieważnioną. Według omawianego projektu Trybunał Konstytucyjny miałby również możliwość orzekania o nieważności rozporządzeń organów rządowych, względnie

[543] W. Komarnicki, *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy,* Wilno 1928 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 131.
[544] L. Kulczycki, *Nauka o państwie,* Warszawa 1929 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 147.
[545] A. Piasecki, W *sprawie Trybunału Konstytucyjnego,* Nasza Przyszłość 1931 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 200-203.
[546] M. Starzewski, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną,* Nowe Państwo 1932 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 321-322.
[547] S. Estreicher, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną,* Nowe Państwo 1931 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r., s. 281-283.
[548] B. Szumlik, M. Żmigrodzki, *Kwestia kontroli konstytucyjności prawa w Polsce w latach 1918-1982,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1998 r., sekcja K, Politologia 5, s. 153, zob. też R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95-96.
[549] A. Gwiżdż, *O Trybunale Konstytucyjnym…,* s. 73.

samorządowych zawierających normy ogólne wydanych na podstawie ustawy lub dekretu[550].

Proponowany w projekcie przez W. L. Jaworskiego skład Trybunału Konstytucyjnego miał charakter mieszany w tym znaczeniu, że obejmował przedstawicieli sądownictwa, jednak nie bez wpływu polityków na ich wybór. Zatem organ ten składać się miał z pięciu sędziów Sądu Najwyższego mianowanych przez Prezydenta na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów formułowanego w oparciu o wniosek przestawiony przez plenum Sądu Najwyższego. Nadto przez pięciu członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, których również mianował Prezydent na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, przy czym w tym wypadku wniosek formułowany był na podstawie wniosku plenum Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Trzecią grupę stanowić miało pięciu sędziów mianowanych przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przy czym kolejne mianowania poszerzono o procedurę formułowania wniosku przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie wniosku plenum Trybunału Konstytucyjnego. Na czele Trybunału miał stać jego Prezydent i zastępcy mianowani przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów[551]. Jak łatwo dostrzec w procedurze mianowania sędziów do składu Trybunału Konstytucyjnego W. L. Jaworski pomijał Sejm i Senat. Trybunał miał orzekać wyłącznie na wniosek przedstawiony przez Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd Wyborczy, Izbę Poselską, Senat lub Sejm Śląski. Zaproponowano jednak, aby w szczególnie ważnych sprawach przekazanych przez Prezydenta Trybunału Konstytucyjnego wyrok wydawać mogło plenum trybunału. Celem przeciwdziałania zbyt pochopnemu i obstrukcyjnemu kierowaniu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego autor projektu zawarł w nim swego rodzaju formalne obostrzenie w tym zakresie. Otóż skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Izbę Poselską, Senat oraz Sejmu Śląskiego wymagało uchwały przyjętej bezwzględną większością głosów tych izb, natomiast w przypadku wniosków Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Wyborczego uchwały na ich posiedzenia plenarnych[552]. Wniosek, aby spełniać wymogi formalne musiał zawierać dokładne wskazanie, które postanowienia badanej ustawy są niezgodne z konstytucją i z którymi jej postanowieniami. Tym samym wymogom podlegał wniosek dotyczący kontroli rozporządzenia, w którym zgodnie z projektem należało wykazać, które jego postanowienia są niezgodne z ustawą i którymi jej normami[553]. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Prezydent miał

[550] W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji,* Warszawa 1928 r., s. 176.
[551] Ibidem, s. 177.
[552] Ibidem, s. 178.
[553] Ibidem.

przekazywać Prezesowi Rady Ministrów, na którym ciążył obowiązek jego publikacji w terminie 8 dni w Dzienniku Ustaw bez uzasadnienia, natomiast w Dzienniku Urzędowym z podaniem motywów rozstrzygnięcia. Ogłoszenie miało wywierać taki skutek, że wyrok otrzymywał moc normy powszechnie obowiązującej[554].

Tak prezentowana przez W. L. Jaworskiego spójna koncepcja opierała zatem kontrolę konstytucyjności na modelu scentralizowanym. Dołączony również do omawianego projektu konstytucji, projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ocenić należy jako propozycję kompleksową pod względem legislacyjnym i nowatorską. Brak jednak było woli politycznej w kwestii wcielenia go w życie. Sam W. L. Jaworski dostrzegał opór przeciwko idei kontroli konstytucyjności oraz powołaniu Trybunału Konstytucyjnego i wskazywał, że „(…) natrafia na opozycję tych, którzy stoją na stanowisku, że Parlament powołany jest do kontrolowania, ale sam nie może być kontrolowanym."[555]

Obok stanowiska doktryny i głosów polityków problem kontroli konstytucyjności i możliwości przeprowadzania jej przez sądy był też przedmiotem orzeczeń judykatury.

Jednym z ważniejszych orzeczeń dotyczących tego zagadnienia był w tamtym czasie wyrok Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1924 roku o sygnaturze Z.S. 69/63 wydany na podstawie rozpatrzonej kasacji wniesionej przez obrońcę kobiety oskarżonej o podanie nieprawdziwego imienia i wyznania w karcie rejestracji złożonej w Okręgowym Urzędzie Zdrowia. Zarówno sąd pokoju, jak i sąd okręgowy (sąd II instancji) wydał wyrok skazujący oskarżoną na karę grzywny. We wniesionej do Sądu Najwyższego kasacji obrońca zarzucił m.in., że art. 272 kodeksu karnego rosyjskiego z 1903 roku[556], który był w tej sprawie podstawą skazania jest sprzeczny z art. 96[557] i 111 Konstytucji marcowej[558]. Przepisy te dotyczyły zasady wolności sumienia i wyznania oraz zakazu nierównego traktowania obywateli. Zdaniem obrońcy cz. 2 art. 272 kodeksu karnego została nadto uchylona z mocy jej art. 126 przez samą Konstytucję marcową.

Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w uzasadnieniu judykatu wskazało, że „W myśl art. 81 Konstytucji R.P. Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie

[554] Ibidem.
[555] Ibidem, s. 179.
[556] Kodeks karny z 22 marca 1903 r.,: „ art. 272 cz. 1 „Winny: 1) ukrycia przed odnośną władzą swojego imienia, imienia ojca lub nazwiska; 2) samowolnego przywłaszczenia nienależnych winowajcy: stanowiska, stanu, rangi, herbu lub tytułu; 3) publicznego noszenia świadomie nieprzynależnych winowajcy orderu lub znaku wyróżnienia, będzie karany grzywna do rubla trzystu.", art. 272 cz. 2 „Tej samej karze ulega Żyd, winny samowolnej zmiany imienia i nazwiska, pod któremi zapisano go w księgach metrycznych." https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/50138/edition/50650/content?format_id=2 [dostęp: 01.01.2026].
[557] art. 96 Konstytucji marcowej, Dz. U. nr 44, poz. 267.
[558] art. 111 Konstytucji marcowej Dz. U. nr 44, poz. 267.

ogłoszonych, w szczególności więc nie mogą wdawać się w rozpatrywanie pytania, czy ustawa, wydana po ogłoszeniu Konstytucji jest z nią zgodna, zaczem przepis art. 38 rzeczonej Konstytucji uznać należy za przepis wydany jedynie dla ustawodawcy.(…) Nie może atoli ulegać wątpliwości, że art. 81 Konstytucji dotyczy jedynie kwestii ważnego przyjścia do skutku ustawy i że pozatem Konstytucja R.P., podobnie jak każda inna ustawa, ulega zasadniczo tym samym regułom wykładni, pogląd przeciwny prowadziłby do wyrzeczenia się brania pod uwagę Konstytucji przy wykładni prawa."[559] Orzeczenie to jest istotne jeszcze z jednego powodu, otóż pokazuje że sędziowie Sądu Najwyższego odróżniali niezgodność z konstytucją od sprzeczności z jej postanowieniami. Wskazali, że cz. 2 art. 272 kodeksu karnego pozostaje nie tylko niezgodna, ale również sprzeczna z postanowieniami Konstytucji marcowej Powodem tego miał być fakt, iż treść omawianego przepisu wymierzona była przeciwko osobom narodowości żydowskiej. Uznano także, że przepis ten w chwili rozpoznawania skargi apelacyjnej nie obowiązywał z mocy postanowień Konstytucji marcowej. Tym niemniej cz. 1 art. 272 kodeksu karnego zdaniem Sądu Najwyższego nie została uchylona, a wina oskarżonej ustalona została w oparciu o ten przepis, przez co skargę kasacyjną obrońcy oskarżonej ostatecznie oddalono. [560] Nie wgłębiając się w kwestie oceny samego merytorycznego rozstrzygnięcia przyznać należy, że przytoczony fragment uzasadnienia tego wyroku wskazuje na kategoryczne uznanie przez Sąd Najwyższy, że sądy nie miały możliwości samodzielnego dokonywania kontroli konstytucyjności. Uznawano jednak, że w oparciu o art. 126 Konstytucji ustawy z nią niezgodne tracą moc prawną bez konieczności ustawowego stwierdzenia powyższego, a więc ipso iure. Zaprezentowane w orzeczeniu tezy zostały następnie przyjęte w linii orzeczniczej Sądu Najwyższego[561].

Odmienne od Sądu Najwyższego stanowisko prezentował z kolei Najwyższy Trybunał Administracyjny przyjmując, że nie istniała na gruncie Konstytucji marcowej możliwość automatycznego uchylenia przez jej art. 126 jakiejkolwiek innej ustawy. Zdaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego poprzez pojęcie „uzgodnienia" wymagano, aby utrata mocy ustawy niezgodnej z Konstytucją była efektem uzgodnienia powyższego z Sejmem w trybie ustawodawczym. Uzgodnienie to rozumiano nie tylko jako procedurę ustalenia czy określona

[559] Wyrok Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1921 roku, sygn. Z.S. 69/23, [w:] *Moc obowiązująca ustaw „sprzecznych" z Konstytucją i ustaw z nią niezgodnych,* Gazeta Sądowa Warszawska, 1924, nr 16, s. 232-235, https://crispa.uw.edu.pl/object/files/368343/display/JPEG [dostęp: 01.01.2026].
[560] Ibidem, s. 236-237.
[561] H. Zahorski, *Zasada badania…,* s. 252 -255, zob. też orzeczenie Izby Pierwszej Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 6-20 października 1924 roku, sygn. S.N. I C 415/24, [w:] Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Pierwszej Cywilnej, Warszawa 1924 r., s. 61, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/plain-content?id=135488 [dostęp: 01.01.2026].

ustawa jest zgodna z Konstytucją, ale również czy zachodzi konieczność jej zmiany lub uchylenia. Wykluczano możliwość automatycznego wygaśnięcia niekonstytucyjnego przepisu prawa[562].

W ten sposób zarówno Sąd Najwyższy, jak i Naczelny Trybunał Administracyjny nie widział możliwości badania konstytucyjności ustaw przez sądy, jednak oba różniły się co do kwestii trybu utraty mocy ustaw niezgodnych z Konstytucją. Zauważyć również wypada, że oba te podmioty problem badania konstytucyjności ustaw dostrzegały tylko w wymiarze treści art. 126 Konstytucji marcowej, a zatem ustaw uchwalonych przed jej wejściem w życie. W pozostałym zakresie, jak wynika z treści cytowanego orzeczenia Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego judykatura przyjmowała, iż adresatem normy art. 38 Konstytucji marcowej był wyłącznie ustawodawca.

Widoczny pod koniec lat 20-tych kryzys polityczny określany jako ,,gwałtowny upadek rządów wszechwładnego Sejmu w Polsce" [563] ukazał niedostatki ustroju parlamentarnego zbudowanego przez Konstytucję marcową i ostatecznie dał asumpt do rozważań oraz prac nad rewizją obowiązującej konstytucji[564], a następnie uchwaleniem całkowicie nowej[565].

Nadal zwracano uwagę na konieczność zapewnienia mechanizmu kontroli zgodności ustaw i rozporządzeń z konstytucją. Podkreślano konieczność naprawienia błędu, jaki wyniknął z dotychczasowego pominięcia kontroli konstytucyjności [566]. A. Peretiatkowicz uważał za niezbędne powołanie Trybunału Konstytucyjnego[567], natomiast J. Makowski zwracał uwagę, że niemożność badania ważności ustaw przez sądy, skutkuje brakiem należytych gwarancji w obszarze praworządności [568]. Do głosu przedstawicieli doktryny [569] i części środowiska

---

[562] H. Zahorski, *Zasada badania…,* s. 255-256, zob. też wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 31 stycznia 1924 r., sygn. I rej. 413/23, [w:] Prawa szkół akademickich. Ustrój, profesorowie, studenci. Ustawy, rozporządzenia, okólniki, orzecznictwo, red. A. Trusiewiczówna, M. Gajewski, Warszawa 1933 r., s. 11-16, https://delibra.bg.polsl.pl/Content/39828/BCPS_43767_1933_Prawa-szkol-akademic.pdf [dostęp: 01.01.2026].

[563] P. Dunik-Borkowski, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną P. Dunina-Borkowskiego,* [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r., s. 33.

[564] S. Car, *Referat wstępny o projekcie rewizji Konstytucji,* [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r., s. 5-10.

[565] W. T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku,* Przegląd Sejmowy 2005 r., nr 2, s. 12-17.

[566] E. Dubanowicz, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. Edwarda Dubanowicza,* [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r., s. 32.

[567] A. Peretiatkowicz, *Reforma Konstytucji Polskiej,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1928 r., nr 2, s. 136, zob. też. *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia A. Peretiatkowicza prof. Uniwersytetu Poznańskiego,* [w:] Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2, s. 438.

[568] J. Makowski, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia dra Juliana Makowskiego Naczelnika Wydziału Traktatowo-Naukowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2, s. 433.

[569] W. Komarnicki, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia dra Wacława Komarnickiego prof. Uniwersytetu Wileńskiego,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2, s. 425-426, zob. też. S. Głąbiński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia*

politycznego opowiadających się za powołaniem Trybunału Konstytucyjnego dołączył także Episkopat Polski, który w swoim stanowisku wprost wskazał, że ustawy stanowione przez ciała prawodawcze są i mogą być niezgodne z konstytucją, stąd konieczność powołania stałego trybunału, który posiadałby kompetencje do orzekania czy i w jakim zakresie określona ustawa pozostaje w sprzeczności z konstytucją[570].

Również środowisko konserwatystów skupionych wokół pisma „Nasza przyszłość" redagowanego przez Jana Bobrzyńskiego, na łamach którego publikowali m.in. A. Pisescki, M. Zdziechowski, M. Bobrzyńska, M. Zawadzka, J. Radziwiłł przedstawiało swój projekt nowej konstytucji z uwzględnieniem powołania Trybunału Konstytucyjnego. Jakkolwiek w prezentowanej przez konserwatystów koncepcji sądy nie miały kompetencji do badania legalności i konstytucyjności ustaw należycie ogłoszonych, jednak w przypadku powzięcia wątpliwości co do ważności ustawy pod względem jej konstytucyjności mogły zawiesić postępowanie, aż do rozstrzygnięcia tychże wątpliwości przez Trybunał Konstytucyjny[571].

Pomimo wydawać by się mogło właściwego czasu, doświadczeń z ostatnich lat i politycznej przestrzeni, w harmonogramie prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu nie przewidziano zagadnień związanych z wprowadzeniem do nowej konstytucji modelu kontroli konstytucyjności ustaw opartego na sądownictwie lub odrębnym trybunale[572]. Trudno to wytłumaczyć względami innym niż wyłącznie polityczne. Postawić można tezę, że o ile Konstytucja marcowa koncentrowała się na stworzeniu i zabezpieczeniu preponderancji władzy ustawodawczej, o tyle Konstytucja kwietniowa stanowiła odchylenie w stronę przewagi władzy wykonawczej, zwłaszcza Prezydenta. Nic więc dziwnego, że żadna z powyższych nie była zainteresowana stworzeniem kontroli efektów swojej pracy w postaci ustaw i rozporządzeń. Poza kierowaniem się wyłącznie przesłankami politycznymi i dążeniem do tak charakterystycznego dla okresu międzywojennego przeciągania władzy między legislatywą, a egzekutywą nie można w sposób racjonalny uzasadnić ponownej rezygnacji z mechanizmu badania zgodności stanowionego prawa z konstytucją. Podnieść w tym miejscu należy, że skoro pominięcie tak istotnej kwestii w pierwszej po odzyskaniu niepodległości Konstytucji można było jeszcze wytłumaczyć istotą tamtych trudnych dla odradzającego się państwa polskiego

Stanisława Głąbińskiego prof. Uniwersytetu Wileńskiego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2, s. 421-422, zob. też L. Kulczycki, *Opinia Ludwika Kulczyckiego prof. Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2, s. 431-432.

[570] *Uwagi Episkopatu Polski w przededniu zmiany konstytucji,* [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r., s. 16.

[571] A. Jankiewicz, *Trybunał Konstytucyjny w konserwatywnym projekcie Konstytucji z 1932 roku,* [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 79-87.

[572] W. T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna…,* s. 12-17.

czasów i brakiem określonego doświadczenia w kształtowaniu ustroju oraz zabezpieczenia praworządności, o tyle skutki funkcjonowania państwa bez zapewnienia kontroli konstytucyjności prawa jakie nastąpiły w latach 20-tych i 30-tych powinny okazać się wystarczającym argumentem do wprowadzenia stosownych przepisów do nowej Konstytucji. Niezależnie bowiem od tego, czy zdecydowanoby o powołaniu odrębnego trybunału lub sądu konstytucyjnego, czy też o zdekoncentrowanej kontroli sądów powszechnych cel wydawał się jeden, a mianowicie zapewnienie zgodności ustaw i aktów władzy wykonawczej w konstytucją.

Brak dobrej woli wynikającej z politycznej niechęci do konstytucyjnego cenzurowania wyników pracy władzy ustawodawczej i wykonawczej, ale także nieustająco prowadzony przez nie polityczny spór o jak największy wpływ na rządzenie powodował, że perspektywa pojawienia się na horyzoncie tego sporu trzeciego uczestnika, jakim byłaby władza sądownicza wyposażona w kompetencję kontroli konstytucyjności stanowionego prawa prowadziła do wniosku, że w istocie przysporzy to tak legislatywie, jak i egzekutywie kolejnego politycznego adwersarza. Będzie się to, tak dla władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej wiązało z otwarciem kolejnego frontu sporów politycznych. Tymczasem brak przewidywalności władzy sądowniczej, jej niezawisłość i instytucjonalna niezależność były o tyle niebezpieczne, że nie można było przewidzieć skutków jej działania. Nic więc dziwnego, że tak legislatywa pod rządami Konstytucji marcowej, jak i egzekutywa w Konstytucji kwietniowej nie były zainteresowane wzmocnieniem władzy sądowniczej, a już z pewnością poddaniem się jej cenzurze w zakresie stanowionego prawa. Była to ewidentna krótkowzroczność polityczna. Trwające nad ostatecznym kształtem konstytucji prace skupiały się więc przede wszystkim na projektowaniu nowego ustroju tym razem z przewagą władzy dla Prezydenta, zwiększeniem kompetencji Senatu przy jednoczesnym uszczupleniu ich Sejmowi[573].

W natłoku trwających w latach 30-tych wokół kolejnych projektów nowej Konstytucji[574] politycznych sporów, prac legislacyjnych oraz protestów opozycji wykreowana przez J. Piłsudskiego wizja państwa polskiego, nie zawierała modelu kontroli konstytucyjności powierzonego organowi pozaparlamentarnemu. Sam Piłsudski mawiał natomiast, że najistotniejsze z punktu widzenia rządzenia państwem są „trzy sprężyny". Pierwszą miała być głowa państwa, która z uwagi na pozycję ustrojową i kompetencje stanowić miała centralę rządów każdego państwa. Drugą sprężynę tworzyć miał rząd, trzecią natomiast organy wybierane[575].

[573] Ibidem, s. 34.
[574] S. Starzyński, *Rozważania konstytucyjne,* Lwów 1934 r., s. 256-266.
[575] W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna…,* s. 34.

Prezentowany w ten sposób podział władzy, pokazuje stosunek J. Piłsudskiego i skupionego wokół niego środowiska politycznego do władzy sądowniczej, którą w swojej triadzie stanowiącej centrum rządzenia państwem ewidentnie pomijał i marginalizował. Być może właśnie takie ujmowanie porządku ustrojowego nie pozwoliło mu dostrzec, że obok organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, ich zadań i kompetencji należy stworzyć system wzajemnych gwarancji i równowagi pomiędzy nimi w oparciu o niezawisłe i niezależne sądy lub jeden sąd konstytucyjny. Chociaż wiadomo, że sam Piłsudski nie bardzo poświęcał się sztuce legislacyjnej[576] i tu możliwość niedostrzegania wagi problemu kontroli konstytucyjności mogłaby być zrozumiana, to jednak dziwi brak determinacji w kwestii wprowadzenia kontroli konstytucyjności ze strony osób, które brały udział w bezpośrednich pracach nad tekstem projektu Konstytucji kwietniowej, w tym S. Cara, W. Sławka, B. Podoskiego, czy W. Makowskiego i które rozumiały istotę oraz wagę tego zagadnienia dla budowy państwa praworządnego. Środowisko sanacyjne poszukując rozwiązania problemu konstytucyjności prawa dostrzegało je nie tyle w konieczności powołania Trybunału Konstytucyjnego, co w przekazaniu głowie państwa, a więc Prezydentowi możliwie najszerszego zakresu władzy w postaci nieograniczonej aktywności ustawodawczej oraz możliwie szerokich kompetencji w zakresie interwencji w działalność ustawodawczą parlamentu[577]. Zdecydowanie przeciwko utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego opowiadali się sanacyjni politycy, dla których trybunał pozostawał instrumentem zagrażającym równowadze ustrojowej w państwie, a nade wszystko ograniczającym władzę Prezydenta[578].

Reasumując podpisana przez J. Piłsudskiego Konstytucja kwietniowa w art. 49 ust. 2[579] oraz art. 64 ust. 4[580] dokładnie powieliła rozwiązania z art. 38 i 81 Konstytucji marcowej. Uznano, że zarówno ustawy, jak i dekrety Prezydenta muszą być zgodne z Konstytucją, zakazując jednocześnie sądom badania ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych[581]. Gwarantem konstytucyjności stanowionego prawa uczyniono w Konstytucji kwietniowej Prezydenta.

M. Zimmermann oceniając wprowadzoną art. 54 Konstytucji kwietniowej[582] zmianę dostrzegał co prawda, że nie jest to uregulowanie pozbawione wad, ale uważał, że przepis ten stanowił duży krok w kierunku zapewnienia realizacji norm konstytucyjnych

[576] Ibidem.
[577] A. Gwiżdż, *O Trybunale Konstytucyjnym…,* s. 77.
[578] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 99.
[579] art. 49 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, Dz. U. nr 30, poz. 227.
[580] art.64 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, Dz. U. nr 30, poz. 227.
[581] A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s.195.
[582] art. 54 Konstytucji kwietniowej, Dz. U. nr 30, poz. 227.

w ustawodawstwie. Nie miał wątpliwości, że omawiany przepis z całą pewnością dawał Prezydentowi możliwość badania zgodności ustawy z konstytucją pod względem formalnym, a więc zachowania zgodnej z konstytucją procedury uchwalenia jej. Art. 54 Konstytucji kwietniowej stanowił, że Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Nadto mógł także w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia. Jeżeli Sejm i Senat większością ustawowej liczby posłów i senatorów uchwaliłyby ponownie projekt bez zmian, wówczas Prezydent podpisywał ustawy potwierdzając jej moc prawną i zarządzał jej ogłoszenie. Dokonując wykładni art. 54 Konstytucji kwietniowej M. Zimmermann podnosił, że badanie przez Prezydenta konstytucyjności ustaw dotyczy także ich materialnej zgodności z ustawą zasadniczą, a jedynym i ostatecznym momentem ich dokonania jest moment podpisania ustawy[583]. Tak przyjęta koncepcja nie spełniała jednak standardów skutecznej kontroli konstytucyjności.

Prace nad Konstytucją kwietniową wydają się być ostatnim momentem, w którym zaistniała możliwość zbudowania modelu kontroli konstytucyjności opartego na sądownictwie konstytucyjnym. Nie skorzystano z propozycji przedstawicieli środowisk naukowych, a nieliczne głosy polityków w tej materii pozostawały bez większego wpływu na prace legislacyjne. Oczywiste wzmocnienie władzy Prezydenta, przy jednoczesnym osłabieniu władzy ustawodawczej, zwłaszcza Sejmu pokazują w istocie sedno problemów ustrojowych w przedwojennej Polsce. Skomplikowana sytuacja międzynarodowa w latach 30-tych i towarzysząca temu atmosfera zbliżającej się wojny sprzyjały tendencjom wzmacniania zwłaszcza władzy wykonawczej. Z. Czeszejko-Sochacki słusznie ocenia, że „Wraz z uchwaleniem Konstytucji kwietniowej zamyka się w Polsce międzywojennej okres niezwykle żywych i bogatych rozważań na temat celowości zabezpieczenia konstytucyjnego i służącego mu środka. Trybunał nie tylko nie był potrzebny autokratycznym rządom sanacyjnym, lecz wręcz nie mieścił się w koncepcji sprawowania władzy. Co prawda jeszcze na pierwszym (założycielskim) Kongresie Stronnictwa Demokratycznego w kwietniu 1939 roku myśl ta ożywa, lecz na jej rozpatrzenie jest już za późno.”[584]

---

[583] M. Zimmermann, *Kontrola konstytucyjności ustaw a konstytucja kwietniowa,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1936 r., nr 4, s. 371: „Prezydent jest tu jednym z czynników, których współdziałanie stwarza ustawę. Podpis Prezydenta jest tu zamykającą proces tworzenia ustawy deklaracją, stwierdzeniem, że ustawa została „konstytucyjnie" uchwalona. (...) Dodatnią stroną tej formy kontroli jest to, że umożliwia ona nie tylko przeprowadzenie zasad Konstytucji w ustawodawstwie zwyczajnym co do samej litery przepisów, ale także przeprowadzenie tendencji i zasad wynikających z założeń podstawowych Konstytucji, a więc przeprowadzenie jej „ducha".

[584] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL,* Warszawa 1986 r., s. 43-44.

Brak modelu kontroli konstytucyjności nie wpłynął jednak na pozytywną ocenę samej konstytucji w zakresie uregulowań na wypadek wojny. Jak wynika z jej treści Prezydent mógł w okresie wojny wydawać dekrety bez konieczności uzyskiwania upoważnienia izb ustawodawczych[585]. Po wybuchu II wojny światowej działalność Prezydenta i rządu zmierzała do zmniejszenia liczby posłów i senatorów oraz przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu. W dniu 2 listopada 1939 roku Prezydent rozwiązał w drodze rozporządzenia Sejm i Senat. Nie udało się jednak przeprowadzić nowych wyborów.

Reasumując, stwierdzić należy, że obie przedwojenne konstytucje definitywnie odrzuciły koncepcję sądowej kontroli konstytucyjności prawa, choć z różnych przyczyn. Pierwsza z uwagi na wzorowanie się na ustroju Trzeciej Republiki Francuskiej i poszukiwanie najwłaściwszego modelu ustrojowego. Druga z powodu przyjętej koncepcji wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem, a Prezydentem oraz obawą wykorzystania kontroli konstytucyjności jako narzędzia hamującego przewidziane w niej zmiany ustrojowe [586]. Z perspektywy dzisiejszych czasów można postawić tezę o utracie w ten sposób możliwości kształtowania w okresie międzywojennym mechanizmu, który w istotnym stopniu mógł przyczynić się do zapewnienia znacznie lepszej jakości stanowionego wówczas prawa. Kontrola konstytucyjności prawa w tamtym czasie przez organ pozaparlamentarny stanowić mogła również skuteczny instrument łagodzenia tarć pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, chociażby poprzez równoważenie ich wzajemnych relacji. I wreszcie funkcjonowanie w tamtym okresie sądowego modelu kontroli konstytucyjności kształtowałoby i utrwalało w polskiej myśli prawniczej i doktrynie przekonanie, że mechanizm badania zgodności stanowionego prawa w konstytucją stanowi fundament państwa demokratycznego, dla którego ochrona praworządności jest jednym z najważniejszych priorytetów. Tymczasem niesłyszalny głos tych przedstawicieli doktryny oraz polityki, którzy na potrzebę stworzenia mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa w okresie międzywojennym dostrzegali osłabiony dodatkowo skutkami wojny i sytuacją polityczną po jej zakończeniu okazał się zbyt słaby, aby wybrzmieć na tyle przekonująco by wrócić do omawianej koncepcji sądowej kontroli konstytucyjności prawa.

Zatem o ile działania wojenne z przyczyn oczywistych pogrzebały ideę kontroli konstytucyjności na wiele lat, a jej odrodzeniu nie sprzyjał nowy strój polityczny, to jednak w polu widzenia należy mieć fakt, że sytuacja ta z wyżej wskazanych przyczyn swoje pierwotne źródło miała w podejściu do instytucji kontroli konstytucyjności prawa w okresie

[585] W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna…,* s. 47.
[586] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 8.

międzywojennym. Z całą pewnością nie był to historycznie moment sprzyjający przyjęciu i budowaniu sądowego modelu kontroli konstytucyjności, choć mógł takim być.

2.1.2. Konstytucjonalizacja skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Po drugiej wojnie światowej sytuacja polityczna i międzynarodowa przesądziły o ustroju socjalistycznym państwa polskiego ze wszystkimi tego konsekwencjami, które bez wątpienia dotyczyły również idei kontroli konstytucyjności prawa. Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 roku[587], która do czasu uchwalenia nowej konstytucji miała określać ustrój i zakres kompetencyjny organów państwa w art. 1 odwoływała się m.in. do założeń Konstytucji marcowej. Chociaż ówczesne środowisko polityczne podzielone było co do zdania na temat zakresu obowiązywania w okresie powojennym Konstytucji marcowej to jednak w kwestii badania konstytucyjności w art. 24 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 roku[588] powielono koncepcję znaną z okresu międzywojennego według, której sądy nie miały prawa badania ważności ustaw oraz dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych. Analiza treści UK47 roku pokazuje również, że nie przewidziano w treści ustawy możliwości powołania osobnego sądu lub trybunału dla badania ważności ustaw i dekretów.

Samo zainteresowanie sądową kontrolą konstytucyjności prawa w powojennej Polsce nie było szczególnie żywe, zarówno na gruncie debaty politycznej jak i działalności doktryny. J. Surowiec wskazuje co prawda, że postulat utworzenia Trybunału Konstytucyjnego znalazł swoje odzwierciedlenie w tezach programowych Stronnictwa Demokratycznego w 1946 roku, jednak zdaniem autora w swoim wymiarze miało charakter „ustrojowych penetracji partii współtworzącej kształt „nowej" Polski, aniżeli motywowanego teoretycznie postulatu ustrojowego."[589]

W 1948 roku ukazały się dwie duże publikacje S. Rozmaryna, który kwestionował potrzebę kontroli konstytucyjności ustaw w powojennej Polsce. W pierwszej z nich autor wskazywał na powojenną tendencję państw kapitalistycznych do wprowadzania kontroli konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne, sądowe lub quasi-sądowe. Wskazywał i szeroko omawiał rozwiązania przyjęte przez Włochy, Francję, Niemcy

[587] Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów, Dz. U. nr 18, poz. 71; zwana dalej UK47.
[588] art. 24 ust. 3 UK47, Dz. U. nr 18, poz. 71.
[589] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 10.

w powojennych konstytucjach, jak również analizował model kontroli konstytucyjności przyjęty w Stanach Zjednoczonych Ameryki[590]. Jednocześnie S. Rozmaryn przeprowadził bezkompromisową krytykę każdego w omówionych rozwiązań przyjętych przez wymienione państwa, stawiając za wzór „państwa ludowe" czyli Polskę, Czechosłowację, Bułgarię, Ruminie i Albanię, które nie przyjęły możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw przez jakikolwiek zewnętrzny wobec sejmu organ[591]. Nie akceptował w swoich rozważaniach kontroli konstytucyjności prawa, zrównując ją z kontrolą innego organu nad Parlamentem.

Jednocześnie autor utożsamiał Parlament z organem władzy zwierzchniej narodu, a kraje socjalistyczne jako te, które „na nowo wcielają w życie rewolucyjne tradycje suwerenności przedstawicielstwa narodowego"[592]. Swoje argumenty wyprowadzał z dwóch zasad ustrojowych tj. t zasady zwierzchnictwa narodu i zasady suwerenności organu przedstawicielskiego wykluczając w ten sposób, aby jakikolwiek organ stał nad organem zwierzchniej władzy narodu[593]. Upatrywał w kontroli konstytucyjności instrumentu ochrony interesów klasy posiadającej, która jego zdaniem w organach powołanych do kontroli konstytucyjności ustaw widziała „rękojmię ochrony swoich żywotnych interesów". Nadto instrument ten tak charakterystyczny dla państw imperialistycznych, wykorzystywany był według autora do wzmożenia „ucisku narodowego w związku z uciskiem ze strony oligarchii finansowej i usunięciem wolnej konkurencji"[594]. Kontrola Parlamentu poprzez badanie konstytucyjności ustaw zdaniem S. Rozmaryna stanowiła narzędzie zaostrzenia walk klasowych i wykorzystywana była przez „monopolistyczny kapitał" do tworzenia nowych możliwości rozbudowania władzy ekonomicznej i politycznej. Wyłącznie pozornie zdaniem autora pod ideą kontroli konstytucyjności ustaw miała się kryć koncepcja wykonywania przez sądy wymiaru sprawiedliwości. W rzeczywistości, jak uważał chodziło wyłącznie o zakamuflowanie prawdziwego celu, jakim była ukryta działalność na rzecz monopolistycznego kapitału, który w ten sposób ukrywał w warunkach demokracji konstytucyjnej rzeczywistą dyktaturę. „Pozory olimpijskiej bezstronności", „mit obiektywizmu", „jurydyzacja", „aparat ucisku", czy „iluzja apolityczności" to tylko niektóre określenia jakimi autor posłużył się dla oceny idei kontroli konstytucyjności[595]. W swoich

[590] S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 36-60, zob. też J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 15.
[591] Ibidem, s. 37.
[592] Ibidem, s. 37-38.
[593] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 15.
[594] S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 49.
[595] Ibidem, s. 51-52.

dalszych rozważaniach na temat systemu kontroli konstytucyjności S. Rozmaryn podsumowuje: „(…) w państwach rzeczywiście demokratycznych nie ma miejsca na te instytucję. Istotą jej jest bowiem ograniczenie przedstawicielstwa narodowego przez organ, stojący tym samym nad organem zwierzchniej władzy narodu. W państwach rzeczywiście demokratycznych, a więc w demokracji socjalistycznej lub ludowej, wcielającej w życie zasadę zwierzchnictwa narodu, nie ma miejsca na ograniczenia, świadczące o nieufności wobec przedstawiciela narodu."[596] Wykluczając możliwość wprowadzenia w państwie socjalistycznym kontroli konstytucyjności ustaw tak w modelu skoncentrowanym opartym na osobnym trybunale lub sądzie, jak i w modelu rozproszonym a więc wykonywanym przez sądy powszechne S. Rozmaryn powołuje się na słowa Lenina, który oceniał sądy konstytucyjne jako ślepe i wyrafinowane „narzędzie bezlitosnego ucisku wyzyskiwanych". Cytował także Kalinina wskazując, że sądy w państwach burżuazyjnych są „bastionem kapitalizmu", a klasa robotnicza nie może tam liczyć na ochronę swoich praw[597].

Dokonując oceny przedstawionych przez autora opinii i wniosków na temat kontroli konstytucyjności ustaw można stwierdzić, że w żadnej mierze nie opierają się one na argumentacji prawnej i naukowej. Mają wyłącznie ideologiczny i polityczny charakter. Przedstawione oceny formułowane są w sposób odpowiadający doktrynie socjalizmu, podręcznikowo krytykując rozwiązania przyjęte w krajach demokracji zachodniej. Znamienna dla tych czasów polaryzacja państw socjalistycznych i zachodnich stanowiła typowe dla tamtych czasów narzędzie propagandy. Omówione publikacje S. Rozmaryna wpisywały się zasadniczo w nową rzeczywistość ustroju socjalistycznego państwa polskiego i niosły tak pożądaną wówczas krytykę rozwiązań ustrojowych, które w jakimkolwiek stopniu mogłyby niweczyć założenia „demokracji ludowej". Przyjęta przez autora narracja odwołująca się do imperializmu, czy walki klasowej, opiera się zatem głównie na argumentacji o charakterze ideologicznym, światopoglądowym i politycznym. Brakuje tu jakiejkolwiek merytorycznej analizy ustrojowo-prawnej krytykowanych przez autora modeli kontroli konstytucyjności. Zasadniczo przedstawiciele doktryny wychodzili w tamtym czasie z założenia, że w państwie o ustroju socjalistycznym nie istnieje problem konieczności badania konstytucyjności stanowionego prawa, ponieważ z natury rzeczy jest ono zawsze zgodne z konstytucją[598].

Przeciwnikiem sądowej kontroli konstytucyjności był w tym czasie również K. Grzybowski, który mechanizm ten oceniał jako pozwalający na to, aby sądy stawiały się

[596] Ibidem, s. 13.
[597] Ibidem.
[598] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 28-29.

ponad konstytucją i reprezentacją ludu[599].

Zupełnie inne stanowisko i jednocześnie odosobnione na tle poglądów ówczesnej doktryny zajął natomiast J. Makowski. Autor uważał za oczywiste, że normy ustawowe jako normy niższego rzędu muszą pozostawać w zgodności z normami konstytucyjnymi jako normami wyższego rzędu. Wskazywał, że błędem było zawarcie w Konstytucji marcowej zakazu badania konstytucyjności norm prawnych należycie ogłoszonych przez sądy powszechne. W przeciwieństwie do S. Rozmaryna uważał, że brak takiej możliwości jest sprzeczny z ludowo - demokratycznym ustrojem państwa polskiego.

J. Makowski postulował, aby w nowej Konstytucji znalazł się przepis nadający sądom powszechnym kompetencje do badania zgodności z konstytucją ustaw oraz innych aktów ustawodawczych. Nie wykluczał również możliwości przyjęcia skoncentrowanego modelu poprzez powierzenie kontroli konstytucyjności niezawisłemu organowi sądowemu w postaci Rady Stanu lub Trybunału Konstytucyjnego[600].

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku przesądziła jednak o całkowitym odrzuceniu sądowej kontroli konstytucyjności tak w modelu skoncentrowanym, jak i zdekoncentrowanym, opierając się na socjalistycznej zasadzie jednolitości władzy państwowej. W doktrynie wskazuje się, że przy tworzeniu projektu Konstytucji PRL S. Rozmaryn w znacznej mierze opierał się na prowadzonych w tej materii rozmowach i konsultacjach z B. Bierutem[601]. Nic więc dziwnego, że S. Rozmaryn podkreślał, iż samoistne stosowanie norm konstytucyjnych stanowi obowiązek skierowany przede wszystkim do ustawodawcy. Akceptował założenie o najwyższej mocy prawnej konstytucji i w ten sposób formułował wobec ustawodawcy oblig tylko takiego tworzenia ustaw, które będą zgodne z konstytucją, co było jednoznaczne z abstrakcyjnie formułowanym zakazem stanowienia ustaw niezgodnych z nią[602]. W kontekście zagadnienia kontroli konstytucyjności oznaczało to poprzestanie na samokontroli ustawodawcy. Autor zwracał również uwagę, że samoistne stosowanie konstytucji może nastąpić tylko w sytuacji, w której brak jest normy o randze ustawowej. Wykluczał możliwość samoistnego stosowania w zakresie zastrzeżonym wyłącznie dla regulacji ustawowej, do których zaliczał normowanie sytuacji prawnej obywateli w zakresie ich praw i obowiązków, regulowanie tworzenia, właściwości i trybu działania wyposażonych we władztwo organów

[599] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 16.
[600] J. Makowski, *Materiały do projektu przyszłej konstytucji,* Państwo i Prawo 1947 r., nr 11, s. 42-43, zob. też. J. Surowiec, *Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 987 r., s. 11.
[601] P. Borecki, *Geneza konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.,* Przegląd Sejmowy 2007 r., s. 80.
[602] S. Oliwniak, *Stefana Rozmaryna pojmowanie konstytucji*, s. 812-813, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13922/1/S_Oliwniak_Stefana_Rozmaryna_pojmowanie_konstytucji.pdf [dostęp: 01.01.2026].

państwowych, określanie głównych symboli państwowych. W praktyce możliwość samoistnego stosowania Konstytucji PRL była wyłączona[603], a ona sama oceniana jako ustawa zasadnicza o charakterze fikcyjnym[604].

Możliwość kontroli konstytucyjnej w państwie o ustroju socjalistycznym zarówno dokonywanej przez sądy lub inne organy odrzucali obok S. Rozmaryna i K. Grzybowskiego także Z. Izdebski[605], S. Ehrlich, M. Jaroszyński i R. Klimowiecki[606]. Jak wskazuje J. Surowiec negatywnego nastawienia do idei sądowej kontroli konstytucyjności należy doszukiwać się nie tylko w dość uproszczonej koncepcji potrzeby odwzorowania socjalistycznych wzorców np. Konstytucji Kraju Rad z 1936 roku, a bardziej w tym, iż potrzeba przyjęcia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych nie była w dostatecznym stopniu ugruntowana w świadomości prawnej polskiego społeczeństwa[607]. Tak stawiana przez autora teza koresponduje z wnioskami odnoszącymi się do oceny rezygnacji z budowania modelu sądowej kontroli konstytucyjności w okresie międzywojennym.

Uzasadnienia dla odrzucenia kontroli konstytucyjności poszukiwano w podejściu do pojęcia praworządności socjalistycznej. Zwraca na to uwagę A. Lityński wskazując, że według leninowskiej koncepcji „każde państwo opiera się na nagiej sile, a władza państwowa sprowadzona zostaje do funkcji represyjnej, w komunizmie sprawowanej z reguły bezpośrednio, tj. bez pośrednictwa prawa. Prawo nie stanowi nieodzownego elementu państwowości; w wyższej fazie komunizmu ludzie nauczą się pracować bez żadnych norm prawa”[608]. Podstawą porządku prawnego miała być socjalistyczna praworządność rozumiana jako wyraz woli i świadomości narodu oraz polityki partii i władzy[609]. Ta nowa praworządność miała kształtować się pod wpływem socjalizmu. Na straży praworządności socjalistycznej stać miały nie tylko organy władzy ludowej, ale również każdy obywatel[610]. Praworządność definiowano po uchwaleniu Konstytucji PRL jako „zasadę działania organów władzy ludowej i administracji państwowej, wypływa ona z istoty państwa socjalistycznego, jest nieodłącznie związana z ustrojem państwowym Polski Ludowej”[611]. Praworządność socjalistyczna stała

[603] Ibidem.
[604] P. Borecki, *Geneza konstytucji…,* s. 87.
[605] Z. Izdebski, *Sądownictwo konstytucyjne w państwie polskim w XX wieku,* Zeszyty Prawnicze 2021 r., nr 2, s. 64.
[606] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 18.
[607] Ibidem, s. 14.
[608] A. Lityński, *O pojmowaniu praworządności w Polsce socjalistycznej,* Czasopismo Prawo-Historyczne 2007 r., nr 1, s.116-117.
[609] Ibidem, s. 117.
[610] Ibidem, s. 119-120.
[611] Ibidem, s. 120.

więc na straży „interesów ludu pracującego" przeciwstawiając się wrogom klasowym[612]. Przy tak pojmowanej praworządności socjalistycznej, czy ludowej nie było mowy o sądowej kontroli konstytucyjności postrzeganej jako instrument walki klasowej wykorzystywany przez imperialistów zachodnich demokracji. Konstytucja PRL czyniąc Sejm najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniającym suwerenne prawa narodu przesądzała, trzeba przyznać dość krótkowzrocznie o tym, że Sejm nie mógł tworzyć ustaw niezgodnych z nią, a zatem i sprzecznych z ustawą zasadniczą.

Pomimo tak szerokiej krytyki kontroli konstytucyjności kwestia zapewnienia zgodności stanowionego prawa z Konstytucją PRL wróciła do dyskusji politycznej w 1956 roku za sprawą Stronnictwa Demokratycznego. Uchwała Plenum Centralnego Komitetu z 10 października 1956 roku zawierała zapis o konieczności powołania Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem byłoby badanie aktów prawnych niższego rzędu z aktami prawnymi wyższego rzędu[613]. Co prawda Stronnictwo Demokratyczne już w 1958 roku odstąpiło od forsowania tej koncepcji, tym niemniej sam fakt powrotu omawianej kwestii w dyskusji politycznej rzutował na ożywienie przedstawicieli doktryny w tej materii[614]. Zaczęły pojawiać się koncepcje, które nie odrzucały już w tak kategoryczny i bezkompromisowy sposób idei kontroli konstytucyjności prawa, co w pewnym stopniu stanowiło inspirację do rozwijającej się coraz bardziej dyskusji. Przykładem tego była koncepcja W. Zakrzewskiego. Autor widząc potrzebę stworzenia mechanizmu zabezpieczenia „praworządności kształtowania systemu prawa socjalistycznego", postulował powołanie dwóch niezależnych podmiotów. Pierwszy miałby za zadanie czuwać nad zgodnością z Konstytucją PRL ustaw i dekretów z mocą ustawy. Drugi działając przy Radzie Państwa miałby w zakresie swoich zadań stanie na straży praworządności stanowienia norm prawa w działalności administracyjnej. Powołanie organów o charakterze opiniodawczym stanowić miało zadaniem W. Zakrzewskiego rozwiązanie, które pogodziłoby zasadę nadrzędnej pozycji Sejmu z zapewnieniem konstytucyjności prawa[615].

Omawianej wymianie myśli i poglądów w doktrynie towarzyszyła również dyskusja na temat kontroli konstytucyjności w środowisku politycznym. Przykładem tego była treść manifestu wyborczego ogłoszonego 14 grudnia 1956 roku przez Front Jedności Narodu (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo

[612] Ibidem, s. 120-121, zob. też. K. Działocha, *Geneza Konstytucji PRL,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018, s. 93.
[613] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 17.
[614] Ibidem, s. 18.
[615] Ibidem.

Demokratyczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-polityczne). Sformułowano tu postulat o konieczności zapewnienia niezawisłości sędziów oraz stanowionego prawa z konstytucją, a także kontroli legalności działania władzy. Jak podkreśla L. Mażewski interesującym był w omawianej sytuacji pomysł dotyczący konieczności zapewnienia zgodności wszelkich praw z konstytucją, co docelowo mogło oznaczać wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności[616].

Propagatorami utworzenia mechanizmu pozwalającego na zapewnienie zgodności ustaw z Konstytucją PRL byli także, jak już wcześniej wspomniano, przedstawiciele Stronnictwa Demokratycznego Kazimierz Biskupski oraz Jerzy Stembrowicz.

Pomimo braku akceptacji dla instytucji kontroli konstytucyjności w Polsce Ludowej[617] nie brakowało publikacji opisujących jej funkcjonowanie w krajach zachodnich, co świadczyło o przynajmniej naukowym zainteresowaniu tą kwestią. Bez wątpienia jednak uważano, że brak jest możliwości badania działalności Sejmu w państwie socjalistycznym zarówno przez sądy, jak również organ zewnętrzny. J. Zakrzewska i M. Sobolewski pisali: „Jeżeli staniemy na stanowisku teorii ustrojowej konsekwentnie demokratycznej, od koncepcji Jana Jakuba Rousseau do socjalistycznej teorii państwa i przedstawicielstwa, to istnienie pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw jest nie do przyjęcia i musi być ocenione negatywnie. Wszelka przecież tego rodzaju kontrola jest jawnym ograniczeniem przedstawicielstwa narodu, narusza pełnię jego władzy. Przy istnieniu organu kontrolującego przedstawicielstwo trudno mówić o parlamencie jako o najwyższej władzy w państwie. Ale istnienie specjalnych organów badających zgodność ustaw z konstytucją nie mieści się również i w tradycyjnym schemacie podziału władz”[618]. J. Zakrzewska dokonując analizy i formułując co prawda nadal wnioski krytyczne o pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności, wskazywała jednak na istniejącą potrzebę powołania organu nawet o zewnętrznej pozycji wobec Parlamentu, który wydawałby opinie w kwestii zgodności ustaw z Konstytucją PRL. Zastrzegała jednak, że parlament musiałby mieć tu zagwarantowaną możliwość podejmowania ostatecznej decyzji [619]. Takie stanowisko autorki można wobec tego odczytywać jako dostrzegające realny problem, a także wskazujące kierunek jego rozwiązania, który jednak nie zmierzał jeszcze w stronę bezkrytycznego przyjęcia modelu sądowej kontroli konstytucyjności.

[616] L. Mażewski, *Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957,* Czasopismo Prawno-Historyczne 2010 r., nr 10, s. 230.
[617] K. Grzybowski, *Stalinizm w socjalistycznym…,* s. 1062-1063.
[618] J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw w współczesnych państwach Europy Zachodniej,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965 r., nr 1, s. 21-22.
[619] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 23.

Dyskusja na temat omawianej kwestii przybrała na sile z chwilą, gdy w Jugosławii (7 kwietnia 1963 roku) i Czechosłowacji (27 października 1968 roku) zinstytucjonalizowano sądową kontrolę konstytucyjności. Dotychczas konsekwentnie odrzucana i krytykowana w państwach socjalistycznych okazała się rozwiązaniem, którym kraje te zainteresowały żywo środowiska polityczne i naukowe innych państw praworządności socjalistycznych[620]. Zaczęły pojawiać się pierwsze głosy i stanowiska, które nie zawierały już tak kategorycznych opinii wykluczających instytucje kontroli konstytucyjności w państwie socjalistycznym.

F. Siemieński na początku lat 70-tych stawiał tezę, że „problem kontroli konstytucyjności ustaw istnieje tylko tam, gdzie porządek prawny daje podstawę do rozróżnienia organu ustrojodawczego, tj. nadającego państwu konstytucję i posiadającego prawo dokonywania jej zmian (ustawodawcy konstytucyjnego), i organu ustawodawczego tj. uchwalającego ustawy zwykłe (ustawodawcy, czy też-jak niekiedy się mówi-ustawodawcy zwykłego)”[621]. Autor dowodził, że na ustawodawcy zwykłym ciąży konstytucyjny obowiązek realizacji postanowień konstytucji. To jego zdaniem szczególna nazwa i szczególna procedura zmiany konstytucji dowodzą jej nadrzędnej mocy prawnej. W ten sposób ustawodawca zwykły nie tylko nie może uchwalać ustaw sprzecznych z konstytucją, ale ma też obowiązek stanowienia norm prawnych pozwalających na realizację jej postanowień. Siemieński wskazywał zatem na podporządkowanie Parlamentu jako ustawodawcy zwykłego konstytucji. Uważał, że Parlament jako ustawodawca zwykły nie jest organem najwyższym pomimo jego preponderancji wobec innych organów państwa. Zdaniem autora pomimo wykluczenia kontroli konstytucyjności w większości konstytucji państw socjalistycznych problem ten istniał i wymagał rozwiązania. Jednocześnie podkreślał, że znaczenie wszelkich form kontroli konstytucyjności ustaw jest o tyle istotne, o ile doniosła jest ich rola jako gwarancji zakazu wydawania przez parlament ustaw sprzecznych z konstytucją, tak co do treści, jak i trybu ich wydawania [622] . Podsumowując Siemieński uważał, że realizacja ustanowionych przez konstytucję stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych, jednolitość porządku prawnego, ochrona praw i wolności człowieka i obywatela, praworządność konstytucyjna wymagają dostrzeżenia wagi odpowiednich form kontroli konstytucyjności ustaw[623]. Zwracał także uwagę na możliwość funkcjonowania tak kontroli parlamentarnej, jak również wprost

[620] L. Kański, *Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1971 r., nr 3, s. 41.
[621] F. Siemieński, *Warunki istnienia i znaczenie problemu kontroli konstytucyjności ustaw,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1972 r., nr 4, s. 1.
[622] Ibidem, s. 5.
[623] Ibidem, s. 6.

wyrażał aprobatę dla kontroli pozaparlamentarnej realizowanej zarówno przez sądy powszechne, jak i trybunały konstytucyjne. Dostrzegał mankamenty kontroli parlamentarnej uzasadniając, że badania konstytucyjności dokonuje tu jednak ten sam organ, który uchwala ustawę. Zdaniem F. Siemieńskiego cechą charakterystyczną tej kontroli jest to, że wykonanie obowiązku zależy od woli zobowiązanego. Podkreślał również słusznie, że jest to kontrola o charakterze politycznym, a zatem nieprofesjonalna i inicjowana wyłącznie przez organ, który za pomocą określonej ustawy chce osiągnąć określone cele polityczne. Sprawowana jest również wyłącznie wobec projektów ustaw. Najpoważniejszym zarzutem było jednak wskazanie przez autora, że ta forma badania konstytucyjności z przyczyn wyżej wymienionych dopuszcza możliwość obowiązywania ustaw sprzecznych z konstytucją w takim samym stopniu jak ustaw z nią zgodnych[624]. Argumentował także, że przyjęcie sądowej kontroli konstytucyjności ustaw wcale nie oznacza podporządkowania Parlamentu sądom. Uzasadniał to tym, że sądy nie mają kompetencji w zakresie prawodawczym i administracyjnym przedmiocie wydawania poleceń Parlamentowi[625].

Tak sformułowanym argumentom autora nie można odmówić racji, a wnikliwa ocena dowodzi wysokiej świadomości omawianych problemów. Odnośnie do przeprowadzania kontroli konstytucyjności przez sądy F. Siemieński wskazywał, że zarzuty podnoszone przez przedstawicieli powojennej doktryny dotyczą tu, po pierwsze konieczności ustanowienia jej w treści konstytucji, po drugie naruszaniu przez tą formę kontroli „suwerenności" Parlamentu i jej niecelowości. Autor podjął jednak polemikę z tak stawianymi tezami, których głównym autorem był S. Rozmaryn. Uznał, że sądowa kontrola konstytucyjności wcale nie musi być przewidziana w treści Konstytucji, wskazując na przykład Konstytucji USA i przyjętego tam modelu badania kontroli konstytucyjności. Siemieński konkludował, że sądowa kontrola konstytucyjności nie musi być wprost wprowadzona przez konstytucję, wystarczy bowiem, że konstytucja jej nie zabrania[626].

Autor rozprawił się też skutecznie z zarzutem formułowanym wówczas w doktrynie o naruszaniu przez pozaparlamentarną kontrolę konstytucyjności „suwerenności" parlamentu. Dowodził, że nie Sejm, lecz lud pracujący ma być podmiotem władzy najwyższej w krajach socjalistycznych. Sejm natomiast ma tylko reprezentować suwerenne prawa narodu. Stawiał jednocześnie autorom tezy o wyższości Trybunału Konstytucyjnego ponad Parlamentem słuszne pytanie, czy chodzi im o Parlament rozumiany jako ustawodawca zwykły w czym nie

[624] Ibidem, s. 10., zob. też J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 23.
[625] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 24.
[626] F. Siemieński, *Warunki istnienia…,* s. 12.

dostrzega najmniejszego problemu, czy ponad Parlamentem rozumianym jako ustawodawca konstytucyjny (ustrojodawca) co jego zdaniem byłoby oczywiście niedopuszczalne. Z tego wyciągał wniosek, że Trybunał Konstytucyjny nie staje ponad Parlamentem zwykłym, bo ten nie jest organem suwerennym, ani najwyższym z uwagi na podległość wobec Konstytucji[627]. Podkreślając celowość pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności i polemizując zacięcie z S. Rozmarynem w tej materii F. Siemieński dostrzegał to, że kontrola ta „może odegrać doniosłą rolę w kształtowaniu jednolitego stosowania prawa, łącznie z konstytucją, przez wszystkie organy państwowe, podporządkowane konstytucji i zobowiązane do jej przestrzegania."[628]

Pod koniec lat sześćdziesiątych F. Siemieńskiemu rację co do konieczności ustanowienia pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw przyznał również M. Burda. Wystąpił on z koncepcją przyznania tej kompetencji nie tyle sądom, co specjalnej komisji sejmowej[629].

Potrzebę kontroli co prawda tylko projektów ustaw, zaczął dostrzegać również S. Rozmaryn. Autor dopuszczał taką możliwość na gruncie zmian ustawy, a nie Konstytucji PRL, wskazując na Sąd Najwyższy jako organ, który mógłby takiej kontroli dokonywać[630].

Z kolei K. Biskupski dopuszczał w stworzonej przez siebie koncepcji sądową kontrolę konstytucyjności pod tym jednak warunkiem, że do organu jej dokonującego sędziowie byliby wybierani. Miało to zapewnić zgodność tak przyjętego rozwiązania z zasadą zwierzchnictwa ludu i zasadą zwierzchnictwa Parlamentu[631].

Na temat dopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności wypowiedział się także L. Garlicki. Punktem wyjścia dla podjętych rozważań była interpretacja zasady jednolitości władzy. Autor sprowadzał ją do postulatu współpracy naczelnych organów państwowych przy zachowaniu nadrzędności organów władzy. Wskazał nadto, że przyznanie jednemu organowi prawa powoływania, odwoływania i kontrolowania drugiego stanowi warunek nie tylko konieczny, ale i wystarczający dla uznania jego pozycji za nadrzędną. Podkreślał, że zasada zwierzchnictwa Parlamentu ma charakter trwały i niczym nie zagrożony zwłaszcza kontrolą konstytucyjności ustaw dokonywaną przez sądy. Kontrola ta, zdaniem autora miała bowiem charakter fachowy, niezawisły i oparty na demokratycznych zasadach proceduralnych[632].

---

[627] Ibidem, s. 19-20, zob. też. R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 102.
[628] Ibidem, s. 31.
[629] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 24.
[630] Ibidem.
[631] Ibidem.
[632] Ibidem, s. 25.

Dyskusja na temat konieczności zapewnienia konstytucyjności stanowionego prawa nabrała większego znaczenia w latach 70-tych i łączyła się z rozważaniami nad potrzebą nowelizacji samej Konstytucji PRL. Konieczność wprowadzenia zmian wynikała z ugruntowania tezy przyjmującej, że Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej, jak również konieczności jej dostosowania do ówczesnych zmian o charakterze społecznym i politycznym[633]. Niedopuszczalna jeszcze niedawno zdaniem przedstawicieli doktryny oraz polityków kontrola konstytucyjności[634] w oparciu o organ inny niż wewnętrzny Sejmu, stała się jednym z ważniejszych zagadnień wymagających wypracowania koncepcji pozwalającej na wzmocnienie znaczenia Konstytucji PRL, przy jednoczesnym zwiększeniu gwarancji zgodności z nią stanowionego prawa. Podkreślano co prawda znaczenie sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych, której zadaniem było badanie i opiniowanie projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm w zakresie poprawności legislacyjnej oraz zgodności z obowiązującym systemem prawa, co interpretowano również jako możliwość dokonywania oceny projektów ustaw także w wymiarze ich konstytucyjności, jednak postulowano, aby dotychczasowy system wewnątrz-parlamentarnej kontroli wzmocnić poprzez dodatkowe gwarancje[635]. Obok wyżej wskazanej koncepcji oraz tezy o całkowitym odrzuceniu możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności przez organ pozaparlamentarny pojawiały się również stanowiska o nadaniu Sądowi Najwyższemu kompetencji do opiniowania kierowanych do niego zarzutów niekonstytucyjności prawa[636].

Z kolei z politycznego punktu widzenia troska o umacnianie praworządności socjalistycznej stała się nieoczekiwanie podstawą poglądów o konieczności rozbudowania dotychczasowego systemu gwarancji konstytucyjności stanowionego prawa. Rozróżnienie w nauce prawa konstytucyjnego Konstytucji od ustaw zwykłych, a tym samym dostrzeżenie różnicy pomiędzy ustawodawczą, a ustrojodawczą rolą Sejmu pozwoliło nawet na śmiałe tezy o możliwości wprowadzenia w państwie socjalistycznym sądowej kontroli konstytucyjności bez uszczerbku dla dotychczasowej wiodącej roli organu ustawodawczego pojmowanego dotąd jako jedynego wyraziciela woli ludu. Wskazywano, że gwarancja taka wzmacniałaby system wewnątrzparlamentarnej kontroli[637].

Pomimo tego, że uznano konieczność stworzenia nowych gwarancji dla wzmocnienia

[633] K. Działocha, *Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 lutego 1976 r.,* Państwo i Prawo 1977 r., nr 2, s. 12.
[634] Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją,* Państwo i Prawo 1997 r., nr 7, s. 38.
[635] Ibidem, s. 39-40.
[636] Ibidem, s. 37-39.
[637] Ibidem, s. 39.

praworządności socjalistycznej, a tym samym znaczenia samej Konstytucji PRL jako fundamentu istniejącego porządku prawnego [638] w polu widzenia należy jednak mieć fakt ówczesnych warunków politycznych, a zwłaszcza podporządkowania systemu ustrojowego idei socjalizmu. Ta natomiast wykluczała tworzenie instytucji, które w najmniejszym stopniu mogłyby stanowić byt niezależny i niezwiązany z władzą polityczną. Dlatego idea, aby powierzyć kontrolę konstytucyjności sądownictwu, a tym bardziej niezawisłemu sądowi lub Trybunałowi Konstytucyjnemu nadal nie była możliwa w tych warunkach do spełnienia, ale z całą pewnością stanowiła przedmiot naukowej i politycznej dyskusji. Nie można więc, analizując wypowiedzi przedstawicieli doktryny z tamtego okresu nie zauważyć zmian w myśleniu i prezentowanych jeszcze nie tak dawno kategorycznych poglądach o niedopuszczalności jakiejkolwiek poza parlamentarną kontrolą konstytucyjności. Prowadzona na ten temat w przestrzeni publicznej dyskusja wskazuje nie tylko na zmieniający się wówczas światopogląd na temat kontroli konstytucyjności, ale również na zapowiedź reform w tym zakresie. Chociaż jeszcze zasadniczo nie takich na miarę demokracji zachodnich, tym niemniej już zrywających z charakterystycznym dla socjalizmu stanowiskiem wypierającym potrzeby badania zgodności stanowionego prawa z Konstytucją PRL.

Uchwalona 10 lutego 1976 roku ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [639] wprowadziła rozwiązanie co prawda dalekie od znanych w demokratycznych państwach prawa modeli kontroli konstytucyjności, tym niemniej przełamujące w tym zakresie wyłączność Sejmu. Wprowadzony art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL[640] stanowił, że Rada Państwa czuwa nad zgodnością prawa z Konstytucją, natomiast pkt 4 utrzymywał jej kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw[641]. Oczywiście kompetencyjne przekazanie „czuwania" nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL Radzie Państwa, która w swojej działalności całkowicie podlegała Sejmowi, a więc podmiotowi, którego działalność miała oceniać wydaje się z dzisiejszego punku widzenia oczywistym wypaczeniem idei kontroli konstytucyjności, tym niemniej w tamtym czasie rozwiązanie to oceniano jako oryginalne[642], chociaż nie pozbawione istotnych wad[643].

Wśród podstawowych zastrzeżeń odnośnie do treści art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL

[638] K. Działocha, *Konstytucja PRL…,* s. 13, zob. też S. Gebert, *Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją,* Państwo i Prawo 1980 r., nr 1, s. 27.
[639] Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r., o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 5, poz. 29, zwana dalej ZmKU76.
[640] art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232z późn. zm.
[641] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 27.
[642] K. Działocha, *Konstytucja PRL…,* s. 14.
[643] Z. Witkowski. *Rada Państwa…,* s. 40-45.

wskazywano przede wszystkim na zbyt duży stopień ogólności, lapidarność treści i nieprecyzyjność zawartych w omawianym przepisie sformułowań, co miało skutkować w przyszłości problemami interpretacyjnymi[644]. Po pierwsze wskazać należy, że w nowelizacji Konstytucji PRL nie sprecyzowano w jakim trybie, zakresie, formie oraz w jakich warunkach i za pomocą jakich środków Rada Państwa miała realizować swoje kompetencje wynikające z art. 30 ust. 1 pkt 3. Po drugie czuwanie nad zgodnością z Konstytucją PRL szeroko rozumianego prawa powodowało pytanie o to, jak należy interpretować zastosowane w tym przepisie pojęcie prawa. Tak szerokie odniesienie sugerowało, że możliwość kontroli konstytucyjności dotyczy każdego stanowionego prawa, w tym również ustaw i uchwał Sejmu. Tymczasem w doktrynie wskazywano na zawartą w art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL[645] zasadę podlegania przez Radę Państwa w jej działalności Sejmowi, a tym samym brak możliwości dokonywania takiej kontroli z uwagi na relacje podporządkowania między wymienionymi organami[646]. Zwolennicy takiej interpretacji przyjmowali zatem, że czuwanie Rady Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL dotyczyć powinno wszystkich aktów prawnych wydawanych przez organy państwa, w tym Radę Ministrów i podległych jej organów poza ustawami i uchwałami Sejmu[647]. Przeciwnicy takiego ograniczenia wskazywali natomiast, że przez zastosowanie w przepisie Konstytucji PRL wyrazu „prawo", a także brak wyłączeń należy uznać, że Rada Państwa ma również możliwość badania konstytucyjności ustaw i uchwał Sejmu[648]. Przyjętemu w Konstytucji PRL rozwiązaniu zarzucano także brak wskazania w jaki sposób Rada Państwa miała realizować swoje kompetencje i jakie środki jej w tym zakresie przysługiwały[649].

Wydaje się oczywiste, że wobec tak wysokiego stopnia uogólnienia zapisu art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL konieczne było uchwalenie następnie ustawy precyzującej formę, tryb i przesłanki realizacji przez Radę Państwa kompetencji wynikającej z omawianego przepisu[650]. Tymczasem w doktrynie prezentowano również stanowisko, w którym wskazywano, że na ustawowe rozwinięcie i skonkretyzowanie sposobu realizacji przez Radę Państwa jej konstytucyjnych kompetencji w zakresie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL oraz wykładnią było przedwcześnie i stąd wymagało to „zebrania doświadczeń

[644] Ibidem.
[645] art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[646] Z. Witkowski. *Rada Państwa…,* s. 42.
[647] Ibidem, s. 42-43.
[648] S. Gebert, *Czuwanie przez Radę…,* s. 40-41, zob. też A. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 52-53.
[649] Z. Witkowski. *Rada Państwa…,* s. 40-41.
[650] Ibidem, s. 44-45.

z funkcjonowania nowej instytucji w praktyce”[651]. Niedorzeczność tego założenia jest oczywista. Rada Państwa nie mając żadnych przepisów regulujących sposób jej działania w omawianym obszarze miała zatem według tak prezentowanego stanowiska najpierw działać intuicyjnie i sama wykuwać procedury działalności praktycznej, a dopiero wówczas oczekiwać uregulowania ustawowego tego co wcześniej sama wypracowała w praktyce.

W dniu 14 lipca 1979 roku Rada Państwa postanowiła rozwiązać wyżej wskazane problemy wynikające z niezwykle ogólnego zapisu jej kompetencji w art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji PRL poprzez wydanie Uchwały w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw[652]. Uchwała formułowała cele wykonywanych przez Radę Państwa kompetencji polegających na czuwaniu nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL, jak również ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, do których zaliczano przede wszystkim umacnianie praworządności socjalistycznej oraz zwiększanie jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa[653]. Porządkowała również nieco zakres realizacji kompetencji wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji PRL. Po pierwsze § 5 ust 1[654] wskazywał, że o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego z określonym przepisem Konstytucji PRL może do Rady Państwa wystąpić Prezes Rady Ministrów lub z jego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, a także Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przepis ten stosowano również odpowiednio do Centralnej Rady Związków Zawodowych oraz organów naczelnych organizacji kobiecych, młodzieżowych i spółdzielczych. W przypadku wniosków lub informacji pochodzących od innych niż wyżej wymienione organów państwowych albo instytucji, organizacji a także samych obywateli przewidziano możliwość przekazywania ich przez Radę Państwa Prezesowi Rady Ministrów lub Ministrowi Sprawiedliwości, a także Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego lub Prokuratorowi Generalnemu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu wstępnego rozpoznania sprawy i powiadomienia podmiotu wnioskującego o zajętym stanowisku. W sytuacji wystąpienia jednak takiej potrzeby organy te mogły skorzystać ze swojego uprawnienia, o którym mowa w § 5 ust 1 uchwały i skierować do Rady Państwa swoje wystąpienie o rozpatrzenie przez radę sprawy niezgodności przepisu prawnego z przepisem

[651] S. Gebert, *Czuwanie przez…,* s. 31.
[652] Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.
[653] § 2 ust. 1 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.
[654] § 5 ust. 1 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.

Konstytucji PRL.

Badania zgodności prawa z Konstytucją PRL Rada Państwa mogła dokonywać również z urzędu bez konieczności inicjowania powyższego jakimkolwiek wnioskiem innego podmiotu lub organu państwa. Natomiast w kwestii możliwości badania konstytucyjności projektów ustaw Rada Państwa sprecyzowała w omawianej uchwale, że możliwość taka istniała pod warunkiem otrzymania stosownego wniosku od Prezydium Sejmu lub Prezesa Rady Ministrów[655].

W uchwale przewidziano również możliwość reakcji Rady Państwa w przypadku stwierdzenia niezgodności aktów niższego rzędu z ustawą zwykłą lub potrzebę wyjaśnienia sposobu stosowania przepisu prawnego nie zawartego w ustawie albo na inne nieprawidłowości nie polegające na niezgodności prawa z określonym przepisem Konstytucji PRL. Reakcja ta miała polegać na sygnalizowaniu przez Radę Państwa wyżej wymienionych okoliczności właściwemu organowi, który zobligowany był w terminie trzech miesięcy udzielić jej odpowiedzi na temat działań podjętych w celu usunięcia zasygnalizowanych nieprawidłowości[656].

Odnośnie do kwestii powszechnie obowiązującej wykładni aktu ustawodawczego uchwała przewidywała, że Rada Państwa mogła w tej materii działać z urzędu albo na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Uchwały Rady Państwa o ustaleniu powszechnie obowiązującej wykładni ustawy podlegały ogłoszeniu w Monitorze Polskim

Omawiana uchwała nie rozwiązywała jednak zasadniczego problemu, o którym była już mowa wcześniej, a mianowicie nie określała skutków stwierdzenia przez Radę Państwa niezgodności przepisu prawa z Konstytucją PRL, jak również nie precyzowała jakie w takiej sytuacji miała mieć możliwości i środki, aby doprowadzić do pożądanego stanu rzeczy, a więc eliminacji z porządku prawnego niekonstytucyjnego przepisu prawa. Uchwała ograniczała się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że w razie uznania przepisu prawnego za sprzeczny z Konstytucją PRL Rada Państwa podejmuje odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności[657]. Nie wskazywała jakiego rodzaju środki mogła podejmować i z jakim skutkiem.

W doktrynie wskazywano, że w przypadku stwierdzenia niezgodności ustawy

[655] § 3 uchwały Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw z dnia 14 lipca 1979 r., M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.
[656] § 2 ust. 3 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.
[657] § 6 ust. 1 uchwały Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw z dnia 14 lipca 1979 roku, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.

z Konstytucją PRL, Rada Państwa mogła jedynie podjąć samodzielną inicjatywę ustawodawczą, aby dokonać stosownej zmiany, przy czym Sejm mógł nie podzielając jej stanowiska odmówić nadania biegu legislacyjnego proponowanym zmianom. Drugim sposobem rozwiązania opisanej sytuacji miała być propozycja przesłania uchwały Rady Państwa stwierdzającej niekonstytucyjność do Prezydium Sejmu, celem samodzielnego podjęcia decyzji o możliwości przedsięwzięcia działań przez Sejm i ewentualnego wyeliminowania stwierdzonej sprzeczności. Podobnie jak w pierwszym z opisywanych przypadków Rada Państwa nie mogła stosować w ten sposób żadnych wiążących Sejm środków, bo z uwagi na stosunek podległości byłoby to niemożliwe, ale jednak zachowywała możliwość przekazywania stwierdzonej przez siebie niekonstytucyjności zbadanych ustaw lub uchwał Sejmu organowi władzy ustawodawczej[658]. Orzeczenie Rady Państwa przybierać miało postać wyłącznie opinii, a ta mogła, ale nie musiała być podstawą dalszej decyzji Sejmu w procesie uzgadniania zakwestionowanej konstytucyjnie ustawy z Konstytucją[659]. Istniała natomiast zgodność co do możliwości kierowania do Rady Państwa projektów ustaw i uchwał, przy czym jej aktywność w zakresie dokonywania ich oceny była inicjowana na podstawie wniosku Prezydium Sejmu lub Prezesa Rady Ministrów stąd miała charakter wyłącznie prewencyjno - opiniodawczy i nie wiążący wnioskodawców[660].

Na tle omawianej uchwały Rady Państwa oraz treści art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL nasuwają się dwa zasadnicze wnioski pokazujące, że tak skonstruowany model kontroli konstytucyjności pozostawał daleko odbiegającym od standardów konstytucji liberalnych demokracji rozwiązaniem. Nie spełniał też swojego zasadniczego celu. Po pierwsze przekazywał badanie zgodności z Konstytucją organowi, który wedle tej samej ustawy zasadniczej podlegał w swojej działalności Sejmowi. Organ kontrolujący pozostawał zatem w relacji ustrojowej podległości w stosunku do organu, którego efekt działalności kontrolował. Po drugie przyznanie w art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL Radzie Państwa kompetencji do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją bez określenia sposobu, form oraz środków realizacji tej kompetencji powoduje, że tak określony model kontroli konstytucyjności nie miał charakteru gwarancyjnego. Powyższe potwierdza także to, że wydana w 1979 roku uchwała również nie precyzowała skutków stwierdzenia przez Radę Państwa niekonstytucyjności przepisu prawa, a nade wszystko nie dawała jej żadnych możliwości egzekwowania pożądanego stanu zgodności z Konstytucją. Uprawnienia Rady Państwa w omawianym

[658] S. Gebert, *Czuwanie przez Radę…,* s. 40-41, zob. też A. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 53.
[659] A. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 55.
[660] Z. Witkowski. *Rada Państwa…,* s. 43, zob. też S. Gebert, *Czuwanie przez Radę…,* s. 41.

zakresie oceniano jako puste[661]. Słusznie w tamtym czasie A. Wróblewski wskazywał, że „kontrola zgodności ustaw z konstytucją, jakkolwiek może być uznana za przejaw pewnej tendencji w konstytucjonalizmie socjalistycznym, nie stanowi jak dotąd instytucji w pełni ukształtowanej."[662]

Pomimo tak krytycznej opinii na temat Rady Państwa jako gwaranta konstytucyjności prawa słusznie skazał J. Surowiec, że tak przyjęty w Konstytucji PRL model kontroli konstytucyjności otworzył przestrzeń publiczną i naukową na dyskusje, które szły o krok dalej w tworzonych na nowo koncepcjach kontroli konstytucyjności. Uchylono poprzez zmianę Konstytucji PRL z 1976 roku mocno do tej pory zatrzaśnięte drzwi dla samej idei kontroli konstytucyjności prawa[663], tak na gruncie politycznym, ustrojowym jak i doktrynalnym.

Potrzeba stworzenia skutecznego modelu stawała się z marginalnego jeszcze niedawno zagadnienia, istotnym tematem debaty naukowej, czego wyrazem były kolejne publikacje na ten temat m.in. M. Domagały, H. Suchockiej, czy A. N. Wróblewskiego[664]. Na szczególny wkład myśli naukowej polskiego konstytucjonalizmu w rozwój koncepcji wprowadzenia modelu kontroli konstytucyjności opartego na działalności Trybunału Konstytucyjnego zwrócił uwagę J. Jaskiernia podnosząc, że „Zasadnym wydaje się twierdzenie, że gdyby nie było zjazdów Katedr Prawa Konstytucyjnego, nie byłoby wywieranej przez nasze środowisko presji w kierunku utworzenia Trybunału Konstytucyjnego (...)[665].

Kryzys społeczno-gospodarczy w latach 80-tych przekierował dyskusję na temat poszukiwania skutecznych gwarancji praworządności na drogę rozważań o konieczności powierzenia kontroli konstytucyjności sądownictwu konstytucyjnemu[666]. Uchwały w tym zakresie podjęły w 1981 roku następujące podmioty: Stronnictwo Demokratyczne, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, adwokatura podczas zjazdu w Poznaniu, a także Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność" podczas I Krajowego Zjazdu swoich delegatów. Wskazuje się jednak, że prace ustawodawcze nad instytucją Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkowane zostały 14 sierpnia 1981 roku podczas wspólnego posiedzenia prezydiów klubów poselskich Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej,

---

[661] T. Ereciński, *Aktualne problemy ustroju sądownictwa,* Państwo i Prawo 1981 r., nr 5, s. 30.
[662] A. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 53.
[663] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 28.
[664] Ibidem, s. 29.
[665] J. Jaskiernia, *Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?",* [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r., s. 63.
[666] R. Jastrzębski, Sądownictwo konstytucyjne…, s. 67, zob. też. K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 447-448.

Stronnictwa Demokratycznego oraz Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego[667].

Wspomniany czas stanowił niewątpliwie moment przewartościowania dotychczasowych ocen i stanowisk odnośnie do potrzeby wprowadzenia do systemu ustrojowego państwa socjalistycznego kontroli konstytucyjności. Jak zauważa L. Garlicki dyskusja nad potrzebą zapewnienia konstytucyjności stanowionego prawa przestała mieć w tym czasie wyłącznie doktrynalno-abstrakcyjny charakter i stała się fundamentem konkretnych działań politycznych[668]. Ta niewątpliwa zmiana światopoglądu odrzucającego jeszcze do niedawna możliwość dokonywania kontroli konstytucyjności[669] przez podmiot zewnętrzny w stosunku do Sejmu była, zdaniem autora wynikiem „ewolucji socjalistycznego konstytucjonalizmu"[670]. Podejmowanie zatem nie tylko dyskusji, ale również realnych działań w wymiarze politycznym wynikało z powszechnego uznania, że kontrola konstytucyjności to fundamentalna gwarancja praworządności, zapewniająca nadrzędność Konstytucji PRL wobec ustaw. Nadto fakt istnienia kontroli konstytucyjności pozwalał na zapewnienie tej nadrzędności w sposób realny, a nie wyłącznie na poziomie deklaracji[671].

L. Garlicki wskazywał wówczas, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przypadku jego powołania nada samej konstytucji „charakter aktu żyjącego, wywołującego skutki prawne i w sposób rzeczywisty kształtującego kierunki działania innych organów państwowych i obywateli." Autor podkreślał również znaczenie kontroli konstytucyjności w wymiarze ochrony praw obywateli.[672] Dostrzegał słusznie, że powierzenie orzekania o konstytucyjności prawa niezwisłym sądom będzie nadawało takim orzeczeniom większy obiektywizm, bowiem sędziowie będą orzekać samodzielnie w oparciu o interpretację ustawy zasadniczej oraz reprezentowanego przez nich systemu wartości. L. Garlicki podkreślał także nieskuteczność dotychczas stosowanych metod mających na celu zagwarantowanie konstytucyjności prawa, a więc działalność Sejmowej Komisji Ustawodawczej oraz Rady Państwa[673]. Autor nie tylko postulował oparcie modelu kontroli konstytucyjności na rozwiązaniu scentralizowanym, czyli powołaniu Trybunału Konstytucyjnego, ale również zakładał, że model ten powinien opierać się na kontroli zarówno prewencyjnej, jak i następczej. Co do charakteru kontroli uzasadniał przyjęcie zarówno rozwiązania kontroli abstrakcyjnej, jak

[667] B. Szumlik, M. Żmigrodzki, *Kwestia kontroli…,* s. 163-165.
[668] L. Garlicki, *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw,* Państwo i Prawo 1982 r., nr 1-2, s. 34.
[669] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 28-30.
[670] L. Garlicki, *Reforma wymiaru…,* s. 34.
[671] Ibidem, s. 35.
[672] Ibidem, s. 35, zob. też J. Jaskiernia, *Uwagi do referatu…,* s. 64.
[673] L. Garlicki, *Reforma wymiaru…,* s. 36.

i konkretnej[674]. Kontrola konstytucyjności postrzegana była zatem jako istotne narzędzie umacniania ówczesnego porządku konstytucyjnego, a tym samym ustroju socjalistycznego[675].

Na kontekst zmian społeczo - politycznych jako czynnika, który determinował ugruntowanie koncepcji dotyczącej konieczności wprowadzenia kontroli konstytucyjności uwagę zwrócił S. Gebethner, akcentując fakt osłabienia kierowniczej roli partii[676].

Dnia 25 listopada 1981 roku zespół ekspertów w skład, którego wchodzili Andrzej Burda, Henryk Groszczyk, Arnold Gubiński, Andrzej Gwiżdż, Jerzy Jodłowski, Leszek Kubicki i Jan Ziembiński podjął pracę nad projektami przepisów dotyczących Trybunału Stanu, urzędu Prezydenta oraz Trybunału Konstytucyjnego[677]. Prac nad zinstytucjonalizowaniem koncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności nie przerwał nawet wprowadzony 13 grudnia 1981 roku stan wojenny i w dniu 26 marca 1982 roku uchwalono ZmKU82.

Jak słusznie wskazywał Z. Czeszejsko-Sochacki wspomniana nowelizacja nie tylko powoływała całkowicie nową instytucję w porządku ustrojowym państwa polskiego jakim był Trybunał Konstytucyjny, ale przesądzała o jego modelowych cechach. Autor wyróżnił tu fakt, że kontrolę konstytucyjności powierzono organowi pozaparlamentarnemu. Jej przedmiotem mogły być zarówno akty ustawowe jak i podustawowe, a kryterium dokonywanej kontroli opierało się na kryterium zgodności konstytucyjności, czyli zgodności wszelkich aktów normatywnych z Konstytucją PRL oraz legalności, pojmowanej jako zgodność aktów podustawowych z ustawą. Trybunał Konstytucyjny dysponował określonymi środkami reagowania w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności. Nadto charakter gwarancyjny stanowiło kryterium wysokich kwalifikacji prawniczych członków Trybunału Konstytucyjnego oraz ich konstytucyjnie potwierdzona niezawisłość[678].

Jak podnosi K. Działocha powołanie Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło na uznanie, że działalności pozaparlamentarnego organu kontroli konstytucyjności prawa jest do zaakceptowania na gruncie konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Sejmu w systemie organów państwa socjalistycznego[679]. Naturalnie, nie brakowało kontestatorów dostrzegających w Trybunale Konstytucyjnym zagrożenia dla podstaw ustroju politycznego[680], tym niemniej

[674] Ibidem, s. 37-38.
[675] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 25.
[676] S. Gebethner, *Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?”,* [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r., s. 65.
[677] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 45-46.
[678] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 49, zob. też B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Kwestia kontroli…,* s. 153, zob. też R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 166.
[679] K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia…,* s. 452-453.
[680] Ibidem, s. 453.

z uwagi na potrzebę wzmocnienia upadającego autorytetu władzy oraz poważny kryzys gospodarczy zmiany te były jak się wydaje nieodwracalne.

Określając pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego zwrócić należy uwagę, że przepisy dotyczące tej instytucji zostały wprowadzone do rozdziału 4 Konstytucji PRL[681] określającego również instytucjonalne podstawy prawne funkcjonowania Trybunału Stanu oraz Najwyższej Izby Kontroli, co mogłoby sugerować, że nie jest to organ o charakterze sądowym, bowiem sądom i prokuraturze poświęcony był rozdział 7[682]. Zgodzić należy się jednak z Czeszejko-Sochackim, który wskazał, że fakt umieszczenia przepisów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego w rozdziale 4 nie wykluczał uznania go za organ bardziej sądowy niż kontrolny. Przemawiać miała za tym zarówno konstytucyjnie zagwarantowana zasada niezawisłości sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym, jak również późniejsze uregulowania w samej TKU85 Autor podkreślał, że bez wątpienia Trybunał Konstytucyjny powołany omawianą nowelizacją Konstytucji PRL był „pozaparlamentarnym organem szczególnego rodzaju, przy czym ta jego szczególność wyraża się w jego pozycji ustrojowej, w formach działania i funkcjach. Jest on powołany do badania konstytucyjności (legalności) aktów normatywnych, jest więc organem orzekającym (…) o wzajemnym stosunku norm prawnych."[683] Nowo powołany Trybunał Konstytucyjny określano również jako quasi-sądowy organ orzekający o statusie konstytucyjnym i niezawisłej pozycji.[684]. J. Knapińska z kolei wskazała, że Trybunał nie był organem sądowym, „ale posługiwał się formami i metodami „kontroli" właściwymi dla postępowania sądowego", co zdaniem autorki implikowało określaniem go mianem sądu konstytucyjnego[685]. Wskazać należy, że wśród przedstawicieli doktryny prezentowany był również pogląd zgodnie, z którym fakt uregulowania materii dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego w rozdziale 4 Konstytucji PRL obok Trybunału Stanu i Najwyższej Izby Kontroli nadawało mu charakter organu kontrolno - egzekucyjnego, a więc niezbliżającego go bardziej do organów kontroli państwowej, niż do organów wymiaru sprawiedliwości[686].

Zgodnie z treścią art. 33 a Konstytucji PRL Trybunał Konstytucyjny orzekał

---

[681] Konstytucja PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[682] Konstytucja PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[683] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 35.
[684] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 1981-1985,* Czasopismo Prawno-Historyczne 2017 r., nr 2, s. 211, zob. też L. Garlicki, *Charakter ustrojowy nowych Trybunałów,* Państwo i Prawo 1983 r., nr 3, s. 33.
[685] J. Knapińska, *Trybunał Konstytucyjny 1982-2018. Rola Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniach przed TK oraz w wykonywaniu i monitorowaniu orzeczeń TK,* Warszawa 2019 r., s. 16.
[686] B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Kwestia kontroli…,* s. 153, zob. też R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 165-166 zob. też. J. Trzciński, *Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r., s. 79.

o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych. W ten sposób przesądzono o następczym charakterze kontroli dokonywanej przez ten organ, co miło swoje uzasadnienie w dążeniu do uniknięcia nadania trybunałowi funkcji kolejnego organu opiniodawczego[687]. Kontrolą objęto jak już wcześniej wskazano ustawy i wszystkie inne akty normatywne. Konstytucja nie odnosiła się jednak do umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę, a późniejsze opinie i stanowiska osób związanych z tworzeniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnych przesądziły o wykluczeniu umów międzynarodowych z katalogu aktów prawnych podlegających kontroli konstytucyjności oraz aktów stanowionych przez terenowe organy władzy i administracji państwowej (akty prawa miejscowego)[688].

Istotną cechą modelu kontroli konstytucyjności przyjętego w art. 33 a Konstytucji PRL było utrzymanie przekonania o konieczności zapewnienia nadrzędności Sejmu nad Trybunałem Konstytucyjnym. Skutkiem było pozbawienie orzeczeń o niezgodności ustawy z Konstytucją PRL przymiotu orzeczeń samodzielnych i ostatecznych. Konstytucja nadawała Sejmowi kompetencje w zakresie rozpatrywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność ustawy. W ten sposób zapewniono Sejmowi możliwość kontrolowania i weryfikowania orzeczeń, jak również zapewniono dalszą preponderancję Sejmu wśród organów państwa. Takiego ograniczenia nie zawierały natomiast orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją PRL lub niezgodności z ustawami innych aktów normatywnych. Tu ustawa zasadnicza przesądzała, że orzeczenia takie miały charakter wiążący. Właściwość, ustrój i postępowanie, a zatem właściwy kształt Trybunału Konstytucyjnego określać miała ustawa[689].

Reasumując konstytucyjnie uformowany i przyjęty w nowelizacji Konstytucji PRL model kontroli konstytucyjności miał charakter modelu skoncentrowanego i oparty był na badaniu oraz orzecznictwie pozaparlamentarnego organu jakim był Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze z nie w pełni wykształconą samodzielnością orzeczniczą i zachowaniem kontroli orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw przez Sejm, tym niemniej z odrębnie i konstytucyjnie określoną pozycją ustrojową.

Był to model oparty na normach gwarancyjnych poprzez wskazanie, iż członków Trybunału Konstytucyjnego wybierał Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą,

[687] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 34.
[688] Ibidem, s. 55-57 oraz s.90.
[689] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 4.

z zapewnieniem ich niezawisłości i podległości wyłącznie Konstytucji PRL.

W kluczowym jednak zagadnieniu, a więc ostateczności orzeczeń nie pozwolono, aby taki charakter miało stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności ustaw. Te orzeczenia nie były zatem dla Sejmu wiążące. Dlatego nie sposób zgodzić się z tezą Z. Czeszejko-Sochackiego, że polski model Trybunału Konstytucyjnego został ukształtowany w sposób oryginalny [690]. Z całą pewnością był to model dostosowany do ustroju socjalistycznego, w którym pomimo wspomnianego już wcześniej przewartościowania i ewolucji podejścia do samej instytucji kontroli konstytucyjności, nie dokonano zmiany stanowiska w zakresie wiodącej i nadrzędnej roli Sejmu[691], którą to tłumaczono brak nadania orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw waloru ostatecznych i wiążących. W doktrynie przedstawiano nawet stanowisko, w którym wskazywano, że w samej istocie kontroli konstytucyjności znacznie ważniejsze niż badanie zgodności z Konstytucją PRL ustaw jest badanie konstytucyjności aktów normatywnych rządu, premiera i ministrów. Wpływ tych aktów na strefę administracji oraz zarządzanie gospodarką narodową miał wręcz wymuszać to, aby kontroli konstytucyjności nie sprowadzać wyłącznie do ustaw, ale przenieść ją również na grunt aktów normatywnych niższych szczebli. Wobec faktu, że w stosunku do Rady Państwa, Rady Ministrów, Premiera i Ministrów Konstytucja PRL nie posługiwała się określeniem najwyższego organu państwa nic nie stało więc na przeszkodzie, aby orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były wobec tych organów wiążące i ostateczne.[692]

Z dzisiejszego punktu widzenia rozwiązanie, w którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie były wiążące i ostateczne w zakresie w jakim dotyczyły kontroli konstytucyjności ustaw, podczas gdy wobec pozostałych aktów normatywnych było zupełnie odwrotnie, stanowiło o słabości tak wykreowanego. Bez wątpienia jednak słuszność ma L. Garlicki wskazując na ogromne wyzwanie jakim było samo „zaistnienie", a więc „konstytucyjne zadekretowanie instytucji Trybunału Konstytucyjnego" w ustroju Polski socjalistycznej[693]. Nie było to rzeczą ani prostą, ani oczywistą zwłaszcza w świetle wyżej przedstawionych rozważań i faktów historycznych. Nie sprzyjała temu zarówno atmosfera warunków politycznych, jak i podstawy naukowe socjalistycznego konstytucjonalizmu.

Jednak to rok 1982 przyniósł po raz pierwszy w polskim systemie ustrojowym oraz prawnym zinstytucjonalizowany i normatywny model kontroli konstytucyjności w postaci

[690] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 36.
[691] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 36, zob. też. J. Repel, *Trybunał Konstytucyjny a zasada nadrzędności Sejmu,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r., s. 116-118.
[692] A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny,* Państwo i Prawo 1983 r., nr 12, s. 10-11.
[693] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 3-4.

Trybunału Konstytucyjnego, który wyposażono w kompetencję badania zgodności z Konstytucją PRL stanowionego prawa. W tym miejscu przywołać należy słowa M. Granta, który trafnie wskazał, że „przyjęcie sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce okresu początku lat 80 jest fenomenem, w którym udział ma nauka prawa."[694]

Jak odniósł J. Surowiec poprzez stworzenie modelu pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ziściło się to co jeszcze nie tak dawno nie było takie oczywiste. Autor przypomniał tym samym, że pozaparlamentarna kontrola konstytucyjności, która została wprowadzona do Konstytucji PRL przestała tym samym budzić wątpliwości co do możliwości jej pogodzenia z podstawami ustroju socjalistycznego. Podkreślił nadto, że była to naturalna konsekwencja zasady hierarchiczności źródeł prawa i nadrzędnej pozycji konstytucji w tym systemie[695].

Fakt „konstytucyjnego zadekretowania" Trybunału Konstytucyjnego zamyka pewien historyczny dla polskiego konstytucjonalizmu etap, jakim było powołanie do życia i wykreowanie pozaparlamentarnego modelu kontroli konstytucyjności. Jednocześnie otwierał się nowy i niezwykle trudny rozdział, a mianowicie dążenie do realizacji konstytucyjnych kompetencji, przy jednoczesnym zachowaniu w trudnych warunkach ustroju socjalistycznego orzeczniczej autonomii w taki sposób, aby działalność Trybunału Konstytucyjnego nie miała charakteru fasadowego i iluzorycznego. Przed organem tym stało wyzwanie „rzeczywistego zaistnienia"[696], co mogło okazać się w okresie lat 80-tych trudniejsze niż samo jego powołanie.

2.1.3. Znaczenie ustawy z 15 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym dla urzeczywistnienia skoncentrowanej kontroli konstytucyjności w latach 1985 - 1989

Konstytucja PRL określała wprost, że właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego regulować miała ustawa. Było zatem oczywiste, że samo ustanowienie skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w ustawie zasadniczej nie przesądzało jeszcze o wykreowaniu w pełni funkcjonującego sądownictwa konstytucyjnego. Jak zawsze istota tkwi w szczegółach, które określać miała ustawa, a ta powstawała przez kolejne trzy lata od uchwalenia zmian w Konstytucji PRL w atmosferze sporów i prób forsowania koncepcji mających na celu osłabienie samodzielności ustrojowej i kompetencyjnej Trybunału

[694] M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 24.
[695] J. Surowiec, *Ewolucja poglądów…,* s. 7.
[696] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 3-4.

Konstytucyjnego[697].

TKU85 nie tylko precyzowała kształt modelu sądownictwa konstytucyjnego, ale również nadawała mu realne podstawy działalności i jurysdykcyjnej sprawczości. Z kolei wydana 31 lipca 1985 roku uchwała Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [698] w sposób szczegółowy i kompleksowy regulowała kwestie formalno - proceduralne.

Niezależność ustrojowa samego Trybunału Konstytucyjnego i jej granice zostały określone w Konstytucji PRL. W polu widzenia należy jednak mieć to, że wpływ na nią miała także pozycja i status członków, którzy weszli w jego skład. O ile sama ustawa posługuje się normatywnym pojęciem członków Trybunału Konstytucyjnego, to nie ulega wątpliwości, że ich status był ukształtowany na wzór sędziowskiego. Świadczy o tym subsydiarność względem omawianej TKU85 uregulowań ustaw o Sądzie Najwyższym [699] oraz Naczelnym Sądzie Administracyjnym[700]. Z perspektywy czasu można ocenić tak przyjęte określenie jako brak jednoznacznego uznania przez ustawodawcę sądowego charakteru Trybunału Konstytucyjnego. Być może wynikało to z zupełnej nowości materii regulowanej przez Konstytucję PRL i ustawę. Nawet przedstawiciele doktryny, o czym była już mowa wcześniej z uwagi na systematykę przyjętą w rozdziałach ustawy zasadniczej mieli różne zdania na temat tego, jaki był charakter nowo powołanego Trybunału Konstytucyjnego. Brak jednoznacznej odpowiedzi, czy był to organ quasi-sądowy o szczególnych kompetencjach, jak uważali niektórzy[701], czy jednak organ sądowy rzutował na ocenę statusu jego członków. Z perspektywy czasu wydaje się jednak słuszne przyjęcie, że nie tyle zastosowana semantyka, co rzeczywisty charakter i cechy ustrojowe pierwszego w historii polskiego systemu prawnego Trybunału Konstytucyjnego uzasadniają przyjęcie jego sądowego charakteru, a pełniących w nim urząd członków za posiadających status sędziów. Zwraca uwagę, że sam ustawodawca np. w art. 15 ust. 1 TKU85[702] posłużył się zamiennie wobec określenia członkowie Trybunału Konstytucyjnego pojęciem sędziego.

Na sędziowski charakter funkcji członków Trybunału Konstytucyjnego wskazuje

[697] Ibidem, s. 4.
[698] Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39, poz. 184.
[699] Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. nr 45, poz. 241 z późn. zm.; zwana dalej SNU84.
[700] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy-kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 4, poz. 8., z późn. zm.; zwana dalej NSAU80.
[701] L. Garlicki, *Charakter prawny nowych Trybunałów,* Państwo i Prawo 1983 r., nr 3, s. 33, zob. też A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo Konstytucyjne…,* s. 43-44.
[702] art. 15 ust. 1 TKU85, Dz. U nr 22, poz. 98z późn. zm.

również sama Konstytucja PRL, która gwarantowała im niezawisłość ze wskazaniem, że podlegają jedynie konstytucji. Tak określona niezawisłość stanowiła „gwarancję obiektywnego wykonywania urzędu sędziego", a jej granicę wyznaczała wyłącznie podległość Konstytucji PRL[703]. Według K. Działochy niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego należło postrzegać jako obowiązek kierowania się obiektywnymi kryteriami oceny konstytucyjności prawa, a także swoim wewnętrznym przekonaniem o słuszności tej oceny przy jednoczesnym zapewnieniu ich niezależności od wpływów z zewnątrz. Podległość Konstytucji natomiast definiowana jest jako konstytucyjny obowiązek kierowania się wyłącznie normami ustawy zasadniczej w procesie badania i rozstrzygania o zgodności z konstytucją aktów prawa niższego rzędu[704].

TKU85 wprowadziła również przepisy o charakterze gwarancyjnym w zakresie omawianej pozycji członków Trybunału Konstytucyjnego i ich niezawisłości. Taki charakter miał przede wszystkim art. 13 ust. 4 ustawy[705], który stanowił o kadencyjności członków. Przepis ten określał, że ich wyboru dokonywał Sejm na okres kadencji, który wynosił osiem lat, przy przyjęciu, że co cztery lata nastąpi wybór połowy składu. W ten sposób pierwszy skład Trybunału Konstytucyjnego powołano w połowie na cztery lata i w drugiej połowie na osiem lat co miało zagwarantować płynne zmiany składu co cztery lata[706].

Gwarancyjny charakter miał także przepis określający przesłanki odwołania członków Trybunału Konstytucyjnego, a zatem wyznaczający zakres ich nieusuwalności z pełnionego urzędu. Otóż Sejm mógł dokonać ich odwołania wyłącznie w sytuacji zrzeczenia się przez sędziego funkcji członka Trybunału Konstytucyjnego, nastąpienia trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków z powodu choroby, ułomności, upadku sił, skazania wyrokiem sądu, sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu lub skazania prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym na karę usunięcia z zajmowanego stanowiska[707]. Tak skonstruowane przepisy nie pozwalały na odwołanie członka Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji z powodów innych niż enumeratywnie wyliczone w ustawie, co stwarzało gwarancję nieusuwalności z omawianej funkcji za treść wydawanych orzeczeń. W ten sposób budowana autonomiczna pozycja i pewność wykonywania obowiązków członka Trybunału

[703] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 134-135.
[704] K. Działocha, *Przepisy utrzymane w mocy, rozdział 4, art. 33 a,* [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995 r., s.48-49, zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 81: „Zasadę niezawisłości sędziowskiej rozumie się bowiem jako wyłączenie możliwości administracyjnego czy służbowego oddziaływania na swobodę rozstrzygnięć."
[705] art. 13 ust. 5 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[706] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 67.
[707] art. 14 ust. 1 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

Konstytucyjnego zapewniała wymaganą niezawisłość w zakresie orzekania. Jednocześnie wyłącznie Sejm był legitymowany zarówno do powoływania, jak i odwoływania członków Trybunału Konstytucyjnego[708].

Bez wątpienia istotną gwarancją niezawisłości, którą zapewniono w TKU85 był immunitet dla jego członków. Miał on charakter formalny oraz w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia materialny. Ustawa gwarantowała, że członek Trybunału Konstytucyjnego nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej, jak również zatrzymany bez zgody trybunału, który decyzję w omawianym zakresie podejmował w pełnym składzie z wyłączeniem sędziego, którego wniosek ten dotyczył. Zwrócić należy tu uwagę, na fakt, iż w art. 15 ust. 1 ustawy, który dotyczył immunitetu ustawodawca odnosząc się do członków Trybunału Konstytucyjnego posłużył się pojęciem sędziego, co potwierdza wyżej wskazane wnioski na temat ich rzeczywistego statusu. Nadto w kolejnym przepisie wskazano, że w zakresie nie unormowanym ustawą do praw i obowiązków oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Trybunału Konstytucyjnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym [709] . Za popełnione wykroczenia przewidziano wyłączenie odpowiedzialność dyscyplinarną.

Wreszcie ustawodawca chcąc zapewnić wzmocnienie niezawisłości członków Trybunału Konstytucyjnego, a także zagwarantować jego niezależność i efektywność wprowadził poprzez art. 13 ust. 5 TKU85[710] zakaz łączenia stanowiska członka trybunału z mandatem posła na Sejm, jak również zatrudnienia w organach państwowych oraz wykonywania innego zajęcia, które utrudniałoby wykonywanie obowiązków członka trybunału albo mogłoby uchybiać jego godności, bądź podważać jego zaufanie w przedmiocie zachowania bezstronności podczas orzekania. Jak wskazuje się w doktrynie zakaz ten nie dotyczył łączenia stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego ze stanowiskiem profesora[711].

---

[708] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 75.

[709] art. 16 ustawy TKU85 Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 78: „Subsydiarność ustawy o Sądzie Najwyższym, uzupełniająca kompleks norm odnoszących się do członków Trybunału, rozciąga się także na takie sprawy, jak: czas pracy (art. 44 ustawy o Sądzie Najwyższym,), tajemnicę zawodową (art. 45), występowanie na zewnątrz ze sprawami swego urzędu (art. 48), obowiązek powiadomienia prezesa Trybunału o uczestniczeniu w sprawie sądowej (art. 49), zasad wynagradzania sędziów (art. 50), świadczeń urlopowych (art. 51), zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 54), możliwości zawieszenia sędziego w czynnościach (art. 63), przedawnienia dyscyplinarnego (art. 55), wznowienia postępowania dyscyplinarnego (art. 60), odsunięcia sędziego od pełnienia obowiązków służbowych z przyczyn dyscyplinarnych (art. 64). Odpowiednie zastosowanie ma katalog kar dyscyplinarnych (art. 56).”

[710] art. 13 ust. 5 TKU85, Dz. U.nr 22, poz. 98 z późn. zm.

[711] Z. Czeszejko-Sochacki, Trybunał Konstytucyjny…, s. 73.

Gwarancyjny charakter miał również art. 13 ust. 3 TKU85[712], który uszczegóławiał przepis art. 33 a ust. 4 Konstytucji PRL[713], w którym zawarto formalno - prawne ujęcie kwalifikacji członka Trybunału Konstytucyjnego określając, iż powinna być to osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą. Otóż ustawa wskazywała, że obok kryterium materialnego jakim była wyróżniająca się wiedza prawnicza, kandydat na stanowisko członka Trybunału Konstytucyjnego musiał wykazać się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. W omawianym czasie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądy Administracyjnego mogła być powołana osoba, która posiadała obywatelstwo polskie oraz korzystająca z pełni praw cywilnych i obywatelskich. Nadto dająca rękojmię należytego wykonywania obowiązków sędziego PRL i będąca nieskazitelnego charakteru. Wymagane było również ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie tytułu magistra prawa. Kandydat musiał nadto wyróżniać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz doświadczeniem zawodowym, a nadto co najmniej 10 letnim stażem pracy lub służby na stanowisku sędziego, prokuratora, arbitra, radcy prawnego, albo wykonywaniem zawodu adwokata lub też pracy na samodzielnym stanowisku w organach administracji państwowej pod warunkiem prowadzenia praktyki prawniczej. Wskazane 10 letnie doświadczenie w zawodach prawniczych nie było wymagane w przypadku profesorów nauk prawnych z polskich szkół wyższych oraz innych placówek naukowych i naukowo badawczych. W przypadku wymagań dotyczących kandydata na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego wymagany był dodatkowo warunek ukończenia 35 lat oraz wysoki poziom wiedzy z zakresu działalności administracji państwowej i prawa administracyjnego[714].

Odnośnie do wyżej wskazanych kwalifikacji, dyskusyjne pozostają dwie o charakterze w istocie dość niewymiernym. Mianowicie przesłanka nieskazitelnego charakteru oraz rękojmia należytego wykonywania obowiązków sędziego PRL. Przesłanka nieskazitelnego charakteru pozostaje w polskim porządku prawnym do dzisiaj i stanowi dość pojemną i dyskusyjna formułę. Zasadniczo budzi kontrowersje i pozwala stawiać pytanie, czy możliwe jest, aby jakikolwiek człowiek był nieskazitelnego charakteru. Jest zrozumiałe, że pełniąc stanowisko sędziego tak sądu powszechnego, jak i Trybunału Konstytucyjnego osoba taka musi

[712] art. 13 ust. 3 TKU85 Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[713] art. 33 a ust. 4 Konstytucji PRL Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm., zob. też S. J. Jaworski, *Niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red.
J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 93-95.
[714] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 69-71.

swoją postawą i zachowaniem reprezentować najwyższe standardy etyczno - moralne. Kwestia ta nie podlega dyskusji, jednak sformułowanie tych wymagań poprzez przesłankę nieskazitelnego charakteru było i nadal pozostaje dość dyskusyjne. Jak słusznie wskazuje M. Laskowski nieskazitelny charakter „jest terminem nieostrym, niezdefiniowanym, stanowi zwrot niedookreślony odwołujący się do przesłanek uznaniowych, o charakterze ocennym, rodzić może niebezpieczeństwo traktowania go formalnie i nie przywiązywania do niego wagi, co sprawiłoby, że wymóg ten stanie się bez mała martwy. Z drugiej zaś strony niebezpieczne może być przesadne egzekwowanie nieskazitelności charakteru danej osoby. Takie bezwzględne i nieprzejednane oceny mogłyby prowadzić do uznania, że niewiele tylko osób jest godnych do powołania na urząd sędziego czy do wykonywania innej wymienionej służby lub zawodu."[715]

Przesłanka nieskazitelnego charakteru pozostała w ustawodawstwie po dzień dzisiejszy i pomimo kontrowersji związanych z jej interpretacją nic nie wskazuje na dążenie do rezygnacji z niej. Jak już jednak wspomniano w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i warunkach ustrojowych państwa socjalistycznego przesłanka ta mogła dawać podstawy do nadinterpretacji i ocen niekoniecznie rzeczywiście odnoszących się do walorów charakteru osoby ocenianej. Podobnie ma się kwestia przesłanki rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wspomnieć w tym miejscu należy, że na brak tej rękojmi powoływano się usuwając na początku lat 80 - tych z urzędu takich sędziów jak Adam Strzembosz, Jerzy Kozdroń, czy Andrzej Jacko. Brak należytego wykonywania obowiązków sędziego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miał w tych wypadkach według przedstawicieli władzy wynikać z antysocjalistycznej i antypaństwowej aktywności tych sędziów[716].

Z. Czeszejko-Sochacki wskazywał, że „Przy ocenie kwalifikacji moralnych, potwierdzone np. lekceważenie przez kandydata w przeszłości konstytucyjnych zasad ustrojowych musiałoby stanowić przeszkodę w powołaniu na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego."[717] Powyższe potwierdza, że w tamtym czasie przesłanki nieskazitelnego charakteru oraz rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oceniane były przez pryzmat wypełniania standardów poprawności polityczno - światopoglądowej, co było wypadkową specyfiki samego ustroju socjalistycznego.

[715] M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelnego charakteru",* Prokuratura i Prawo 2008, nr 6, s. 51.
[716] K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej" rewolucji,* https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%20latach%201980-1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf [dostęp: 01.01.2026], s. 204.
[717] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 70.

Reasumując w wyżej opisany sposób ustawodawca dookreślił wymagania formalne, materialne (wyróżniająca wiedza prawnicza) oraz moralno - etyczne jakie powinni byli spełniać kandydaci na członków Trybunału Konstytucyjnego. Stworzony system gwarancji ich niezawisłości opierający się przede wszystkim na kadencyjności, immunitecie, enumeratywnie określonych podstawach odwołania oraz zakazie łączenia z innymi stanowiskami w organach państwa dał w trudnych warunkach ustroju socjalistycznego początek procesowi kształtowania się organu, który stanie się po 1989 roku jednym z najważniejszych filarów demokratycznego państwa prawa. Nie ulega też wątpliwości, że status sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz normy gwarancyjne odnoszące się do ich pozycji zapoczątkowały w historii polskiego konstytucjonalizmu zupełnie nowy etap. Jak słusznie bowiem wskazał L. Garlicki rzeczywiste „zaistnienie" Trybunału Konstytucyjnego w tamtym czasie wymagało powołania sędziów, określonych spraw oraz orzeczeń[718].

W 1985 roku powołano pierwszy skład sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pierwszy z wskazanych wyżej warunków został tym samym spełniony. Zgodnie z art. 6 ust. 1 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 roku Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał sprawy należące do jego kognicji w składzie pięciu sędziów w sytuacji, gdy wniosek lub pytanie prawne dotyczyło zgodności z Konstytucją PRL aktów ustawodawczych oraz w składzie trzech sędziów jeżeli badano zgodność z Konstytucją PRL lub aktami ustawodawczymi inne akty normatywne[719]. W pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie o szczególnej zawiłości oraz w przypadku wniosku o ponowne rozparzenie sprawy, o czym będzie w dalszych rozważaniach[720].

Pierwszymi sędziami Trybunału Konstytucyjnego zostali Kazimierz Buchała (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1989 r.), Natalia Gajl (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1989 r.), Adam Józefowicz (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1989 r.), Andrzej Kabat (1 grudnia 1985 r.- 30 listopada 1989 r.), Stanisław Pawela (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1989 r.), Czesław Bakalarski (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1993 r.), Henryk de Fiumel (1 grudnia 1985 r.-17 czerwca 1986 r.-zmarł), Kazimierz Działocha (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1993 r.), Henryk Groszczyk (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1993 r.), Leonard Łukaszczyk (1 grudnia 1985 r.-30 listopada 1993 r.), Remigiusz Orzechowski (1 grudnia 1985 r.-14 września 1993 r.), Maria Łabor-Soroka (15 września 1986 r.-30 listopad 1993 r.), Antoni Filcek (1 grudnia 1989 r.-30

[718] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 4.
[719] art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39, poz.184.
[720] art. 7 ust. 1 i ust 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39 poz.184.

października 1992 r.-zrzekł się funkcji), Mieczysław Tyczka (1 grudnia 1989 r.-17 czerwca 1994 r.-zrzekł się funkcji), Janina Zakrzewska (1 grudnia 1989 r.-27 maja 1995 r.-zmarła) oraz Alfons Klafkowski, który został Prezesem Trybunału Konstytucyjnego (1 grudnia 1985 r. -30 listopada 1989 r.)[721].

Samo powołanie członków Trybunału Konstytucyjnego nie stanowiło jednak wystarczającego warunku do stwierdzenia, że instytucja ta będzie rzeczywiście funkcjonowała w polskim porządku prawnym. Jak już wspominano wcześniej konieczne były tu również sprawy, które zawisłyby przed Trybunałem Konstytucyjnym stając się jednocześnie przedmiotem jego działalności orzeczniczej. Art. 1 pkt 1 i 2 TKU85 precyzował przedmiot kognicji Trybunału wskazując wprost, że orzeka on po pierwsze w sprawach zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych, do których zaliczono ustawy oraz dekrety zatwierdzone przez Sejm. Po drugie obszarem działalności Trybunału Konstytucyjnego miało być badanie zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych. Zdefiniowano je jako akty ustanawiające normy prawne wydawane przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwa[722]. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego były natomiast akty normatywne terenowych organów władzy i administracji, umowy międzynarodowe oraz uchwały Sejmu[723].

Jak wskazał Z. Czeszejko-Sochacki twórcy ustawy tworząc zakres przedmiotowy aktów normatywnych objętych kognicją Trybunału Konstytucyjnego zrezygnowali z ich enumeratywnego wyliczenia. Przyjęto w ten sposób, że o tym, czy dany akt jest aktem normatywnym decydować miała nie tyle jego nazwa (kryterium formalne) co jego treść, a więc to czy akt ten tworzył określone reguły powinnego zachowania[724]. Zakres badania dotyczył zarówno treści aktu poddanego kontroli, jak również umocowania kompetencyjnego organu wydającego oraz dochowania właściwego trybu wymaganego do jego wydania. Badaniu mógł

[721] https://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna-media/archiwum/czlonkowie-tk-w-latach-1985-1997 [dostęp: 01.01.2026].
[722] art. 1 ust. 1 i 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL,* Warszawa 1986 r. s. 88-90.
[723] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 90, zob. też R. Jastrzębski, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 69.
[724] Ibidem, s. 84-86., zob. też L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 218: „Szeroki zakres przedmiotowy badania konstytucyjności prawa wyraźnie podkreślił w swoim wystąpieniu poseł sprawozdawca Witold Zakrzewski. Jego zdaniem kompetencja Trybunału dotyczy wszelkich aktów nie mających rangi ustawy, jakkolwiek nazywanych, wydawanych ma jakichkolwiek podstawach prawnych, o ile tylko zawierają treści normatywne, a więc zobowiązują adresatów z mocy prawa do określonego, względnie konkretyzowanego w nich zachowania.", zob. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88: „Podsumowując: nowelizacja „Regulaminu" zawierająca generalno-abstrakcyjne normy postępowania, stanowi akt normatywny, podjęty w imieniu Ministra Łączności i w granicach jego kompetencji jako naczelnego organu administracji państwowej. Jako taki podlega, zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, kontroli zgodności z aktami ustawodawczymi.", https://www.saos.org.pl/judgments/205431 [dostęp: 01.01.2026].

podlegać zarówno cały akt, jak i jego poszczególne przepisy[725]. Kontrolą konstytucyjności zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 mogły być objęte akty ustawodawcze oraz inne akty normatywne ogłoszone, zatwierdzone bądź ustanowione po dniu wejścia w życie TKU85[726]. Ustawa zastrzegała jednak, że w stosunku do aktów normatywnych wydanych przed dniem wejścia w życie TKU85 mogło być wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli zostały ogłoszone, a gdy chodzi o dekrety nastąpiło ich zatwierdzenie, bądź też uzyskały moc obowiązującą po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[727].

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogło być wszczęte na warunkach określonych w art. 3 ust. 1 TKU85 tzn. w stosunku do ustaw i innych aktów podlegających ogłoszeniu w organie publikacyjnym - z chwilą ich ogłoszenia, natomiast w przypadku dekretów z momentem ich zatwierdzenia przez Sejm. Odnośnie do aktów normatywnych, co do których przepisy nie wymagały ogłoszenia w organie publikacyjnym celem uzyskania mocy obowiązującej za moment ten przyjmowano chwilę ich ustanowienia[728]. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nastąpić mogło z urzędu (inicjatywa własna trybunału), na wniosek uprawnianego podmiotu oraz na podstawie pytania prawnego. Co do zasady postępowanie miało charakter abstrakcyjny, chociaż poprzez pytanie prawne w pewnym zakresie odniesiono się także do kontroli o charakterze konkretnym[729].

Wniosek o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją PRL albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym mogły złożyć następujące podmioty: Prezydium Sejmu, komisje sejmowe, pięćdziesięciu posłów, Rada Państwa, Trybunał Stanu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Komitet Wykonawczy Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Wymienione podmioty mogły składać wnioski do Trybunału Konstytucyjnego z własnej inicjatywy lub na podstawie analizy skarg i wniosków składanych przez samych obywateli[730]. Wyłączne prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie zgodności konstytucyjnej aktów normatywnych dotyczących obronności lub bezpieczeństwa państwa,

[725] art. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[726] art. 35 TKU, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[727] art. 35 ust. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98, z późn. zm.
[728] art. 3 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[729] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 219, zob. też J. Knapińska, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 16.
[730] art. 19 ust. 1 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL,* Warszawa 1986 r., s. 102-103.

a także sił zbrojnych posiadały natomiast Prezydium Sejmu, Rada Państwa, Rada Ministrów oraz Komitet Obrony Kraju[731]. To ograniczenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przypadku wyżej wymienionej szczególnej kategorii aktów normatywnych stanowiło zdaniem L. Mażewskiego wyraźną próbę zabezpieczenia interesu rządzących w tych newralgicznych dla funkcjonowania państwa obszarach [732] . Ustawa dopuszczała również możliwość złożenia wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją aktu ustawodawczego lub aktu normatywnego przez wojewódzkie rady narodowe i ich prezydia, Centralną Komisję Współpracy Socjalistycznych Związków Młodzieży, a także właściwe naczelne organy statutowe ogólnokrajowych organizacji związkowych, międzyzwiązkowych oraz zrzeszeń związków zawodowych, organizacji spółdzielczych, społeczno - zawodowych organizacji rolników indywidualnych regulującego sprawy objęte zakresem działania, a także innych organizacji zawodowych. Warunkiem było jednak to, że kwestionowany we wniosku akt ustawodawczy lub normatywny dotyczył spraw objętych zakresem działania wyżej wymienionych podmiotów, ustalonym w przepisach prawa [733] . Zaznaczyć również należy, że wnioski te podlegały wstępnemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym przez jednego sędziego. Podczas posiedzenia badano wymogi formalne wniosku, jak również czy nie jest oczywiście bezzasadny lub mylnie skierowany do trybunału. W razie wydania postanowienia o nienadawaniu wnioskowi dalszego biegu wnioskującemu przysługiwało zażalenie rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów [734] . Przewidziano również, że wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wniesione po upływie pięciu lat od ogłoszenia aktu lub zatwierdzenia dekretu albo ustanowienia aktu miały być kierowane do organu, który wydał kwestionowany akt, a w przypadku dekretów do Sejmu[735].

Drugą formą inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym były pytania prawne. Ustawa określała, że w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, arbitrażowym, w sprawach o wykroczenia, a także w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należące do właściwości finansowych organów orzekających możliwe jest skierowanie pytania prawnego co do zgodności aktu

[731] art. 19 ust. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL,* Warszawa 1986 r., s. 102-103.
[732] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 219.
[733] art. 20 ust. 1 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 103-104.
[734] art. 20 ust. 3 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[735] art. 21 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

ustawodawczego z Konstytucją PRL albo innego aktu normatywnego z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym, jeżeli od udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi zależało rozstrzygnięcie sprawy. Postępowanie w związku, z którym wniesiono pytanie prawne ulegało wówczas zwieszeniu[736]. Natomiast pytania prawne były rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozstrzygania wniosków o stwierdzenie zgodności konstytucyjnej[737]. Podmiotami uprawnionym do kierowania pytań prawnych ustawodawca uczynił Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego oraz naczelne i centralne organy administracji państwowej[738]. Wyłączenie możliwości kierowania pytań prawnych przez stronę postępowania oraz organ bezpośrednio orzekający poddano w doktrynie słusznej krytyce, jako rozwiązanie zmniejszające efektywność pytań prawnych[739]. Na wymienione wyżej organy ustawodawca nałożył również obowiązek informowania Trybunału Konstytucyjnego o niezgodnościach aktów ustawodawczych lub normatywnych z Konstytucją PRL oraz tych drugich z aktami ustawodawczymi, które zasygnalizowane zostały przez organy orzekające[740]. Tak przewidziane w ustawie rozwiązanie miało czynić zadość rezygnacji na etapie prac legislacyjnych z możliwości bezpośredniego zadawania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy odwoławcze. Uzasadniano to obawą, że sądy wojewódzkie mając możliwość samodzielnego kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego będą w ten sposób unikały podejmowania samodzielnie merytorycznych rozstrzygnięć. Jednocześnie w regulacji dotyczącej sygnalizacji niekonstytucyjnych norm przez wszystkie organy odpowiednio podmiotom wymienionym w art. 22 ust. 2 TKU85 dostrzegano istotny instrument „zapewnienia praworządności i prawidłowego stosowania prawa, widząc w tym istotne źródło inspiracji do usuwania niedomagań systemowych.”[741]

Powracając do pytań prawnych wskazać należy, że w praktyce na skutek ich skierowania możliwe były dwie sytuacje. Trybunał Konstytucyjny mógł wydać orzeczenie, w którym stwierdzał, że kwestionowany akt normatywny jest zgodny z Konstytucją PRL (lub adekwatnie z aktem ustawodawczym) lub orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność. Orzeczenie o zgodności z konstytucją miało charakter wiążący i przekazywane było organowi zajadającemu pytanie prawne. Z kolei orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność przesyłano

[736] art. 10 ust. 1 i 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL,* Warszawa 1986 r., s. 115-116.
[737] art. 11 ustawy TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[738] art. 22 ust. 1TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[739] K. Wójtowicz, *Pytania prawne,* [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r., s. 218-219.
[740] art. 22 ust. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[741] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 112-113.

nie tylko organowi, który zwrócił się z pytaniem prawnym, ale jego odpis przekazywano również organowi, który wydał akt objęty orzeczeniem, przy czym w przypadku dekretu przesyłano je do Sejmu[742]. W przypadku natomiast stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny na skutek wniesienia pytania prawnego niekonstytucyjności badanego aktu ustawodawczego lub niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym innego aktu normatywnego prezes trybunału miał obowiązek przesłania orzeczenia organowi, który wydał niekonstytucyjny lub niezgodny z ustawą akt, jak również jego odpisu organowi, który zwrócił się z pytaniem prawnym[743].

Podstawą skuteczności przyjętego modelu kontroli konstytucyjności zarówno jeśli chodzi o inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie wniosku o stwierdzenie zgodności, jak i pytań prawnych pozostawał jednak system środków jakie organ kontroli konstytucyjności mógł podejmować w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją PRL aktów ustawodawczych, a także niezgodnością z nią lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych. Kwestia ta była dla nowo powstającego modelu kontroli konstytucyjności kluczowa. Brak sankcjonowania stwierdzonej niekonstytucyjności poprzez rezygnację z możliwości stosowania środków wiążącego reagowania na nią przekreślałoby zupełnie ideę badania konstytucyjności i wykluczało osiągnięcie głównego jej celu, jakim było zapewnienie zgodności i spójności konstytucyjnej całego systemu prawnego przez obiektywny, zewnętrzny i niezależny sąd konstytucyjny.

TKU85 w pierwszej kolejności odnosiła się do orzeczeń stwierdzających niezgodność z Konstytucją PRL aktu ustawodawczego. Jak sygnalizowano już wcześniej takie orzeczenie nie miało charakteru wiążącego i ostatecznego. Prezes Trybunału Konstytucyjnego miał obowiązek przedłożenia orzeczenia Sejmowi, który dokonywał jego rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym. W przypadku uznania przez Sejm, że orzeczenie to jest zasadne ustawodawca przyjął, że Sejm mógł uchylić zakwestionowany akt w całości lub w części, albo dokonać w nim stosownych zmian. Gdy jednak Sejm uznawał, że akt objęty orzeczeniem jest zgodny z Konstytucją PRL oddalał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z takim skutkiem, że sprawa objęta nim nie mogła być ponownie przedmiotem kognicji trybunału. Uchwały oddalające orzeczenia zapadać miały zgodnie z ustawą większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów[744].

[742] art. 21 ust. 4 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny…,* 116.
[743] art. 22 ust. 4 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[744] art. 6 ust. 1, 2, 3, 4 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

W omawianym wyżej zakresie zabrakło ustawodawcy wyraźnej woli nadania Trybunałowi Konstytucyjnemu całkowitej samodzielności i autonomii. Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych miała tu więc charakter wyłącznie sygnalizacyjny, bowiem ostateczne stanowisko należało do organu kontrolowanego, czyli Sejmu. Iluzoryczność takiego rozwiązania wypaczała ideę kelsenowskiego modelu scentralizowanej kontroli konstytucyjności. W warunkach nadal trwającego socjalizmu nie pozwolono na pełną kontrolę konstytucyjności aktów ustawodawczych, sprowadzając w tym obszarze działalność Trybunału Konstytucyjnego do roli polegającej na badaniu i ocenie wyrażanej w wydawanym orzeczeniu. Było to orzeczenie, które miało charakter wyłącznie sygnalizacyjny, z którym Sejm mógł się zgodzić lub je oddalić.

Inaczej wyglądała natomiast sytuacja w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym aktów normatywnych wydawanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwa. Oprócz przedłożenia orzeczenia organowi, który wydał taki akt, ustawodawca przewidział również obowiązek organu wydającego niezwłocznego dokonania odpowiednich zmian w zakwestionowanym konstytucyjnie akcie, bądź jego uchylenie w części lub w całości. W ustawie określono również ustawowy termin działania organu wydającego, który wynosił trzy miesiące od przedłożenia mu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. W przypadku nieusunięcia niezgodności stwierdzonej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w ustawowo wskazanym terminie trzech miesięcy zakwestionowany akt tracił moc z upływem tego terminu w takim zakresie w jakim wynikało to z treści orzeczenia. Ustawodawca przewidział również w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwość zawieszenia w części lub całości stosowania zakwestionowanego aktu do czasu wykonania orzeczenia przez właściwy organ. Zarówno o utracie mocy obowiązującej, jak i zawieszeniu obowiązywania prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłaszał w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony, natomiast w przypadku aktu nieogłaszanego publikacji dokonywano w Dzienniku Urzędowym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „Monitor Polski”[745].

Ustawodawca przewidział także możliwość wystąpienia w pewnych przypadkach z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy [746]. Nie sposób zgodzić się jednak ze stanowiskiem L. Mażewskiego, który wskazał, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy miał charakter środka odwoławczego, bowiem dopiero po rozpoznaniu wniosku o ponowne

[745] art. 9 ust. 1, 2, 3 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[746] art. 8 ust. 1 i 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

rozpatrzenie sprawy, a następnie ponownym zbadaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny i ponownym stwierdzeniu niekonstytucyjności lub nielegalności badanego aktu można było egzekwować od organu wydającego jego zmianę lub uchylenie[747]. Tymczasem w kwestii tej wypowiedział się sam Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z postanowieniem z dnia 26 października 1988 roku, sygn. U.7/88 [748] Trybunał wskazał, że przepis art. 27 ust. 1 TKU85 [749] stanowi, że jego orzeczenia są ostateczne, a zatem niezaskarżalne w toku postępowania, które w ogóle nie przewiduje instancji odwoławczej w znaczeniu, jakie zostało ukształtowane w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Konsekwencją prawną zasady, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne jest więc to, że z chwilą ogłoszenia stają się prawomocne. Trybunał podkreślił, że ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym składzie nie ma charakteru środka odwoławczego, zwykłego lub nadzwyczajnego. Powołując się na swoje orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86 Trybunał przypomniał, że procedura zainicjowana wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem wydanym w składzie zwykłym. Jest to jedyny skutek prawny, jaki TKU85 łączy ze złożeniem wspomnianego wniosku. Wprawdzie z powołanej TKU85 oraz z uchwały Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wynika, czy organ, który złożył wniosek na podstawie art. 27 ust. 2 lub 3 ustawy jest uprawniony do jego cofnięcia, tym niemniej Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie uznał w omawianym postanowieniu, że brak jest wystarczających argumentów przemawiających za nieprzyznaniem wymienionemu podmiotowi takiego uprawnienia. Skoro natomiast wspomniany wniosek stanowi jedynie środek prawny prowadzący do ponownego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, należy uznać, że jego cofnięcie stanowi przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania, zakończonego już ostatecznym orzeczeniem Trybunału (art. 27 ust. 1 ustawy), które podlega wykonaniu w trybie i zakresie w nim ustalonym[750].

Kompetencję do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przyznano Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego naczelnego lub centralnego organu administracji państwowej. Nadto

[747] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 220.
[748] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1988 r., sygn. U.7/88. https://www.saos.org.pl/judgments/205391 [dostęp: 01.01.2026].
[749] art. 27 ust. 1 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[750] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1988 r., sygn. U.7/88 https://www.saos.org.pl/judgments/205391 [dostęp: 01.01.2026].

uprawnienie takie przysługiwało również Radzie Państwa lub przewodniczącemu Rady Państwa w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego wydawanego przez Radę Państwa, przewodniczącego Rady Państwa lub innego naczelnego lub centralnego organu państwowego nie będącego organem administracji państwowej[751].

TKU85 przewidywała również możliwość wznowienia prawomocnie zakończonych postępowań w przypadku oparcia ich rozstrzygnięć o przepisy, których konstytucyjność lub legalność zostały zakwestionowane w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie sądowe lub arbitrażowe zakończone prawomocnym orzeczeniem mogło być na tej podstawie wznowione, przy czym w przypadku postępowań w sprawach cywilnych oraz arbitrażowych mogło to nastąpić nie później niż przed upływem odpowiednio pięciu i trzech lat od uprawomocnienia takiego orzeczenia. W przypadku prawomocnego orzeczenia i nakazu karnego w sprawach o wykroczenia oraz prawomocnych rozstrzygnięciach w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należące do właściwości finansowych organów orzekających wznowienie mogło nastąpić, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia, nakazu lub rozstrzygnięcia upłynęły nie więcej niż trzy lata. W przypadku ostatecznych decyzji administracyjnych ustawodawca przewidywał uznanie ich za nieważne w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego. Dla innych niż wyżej wymienione postępowań przewidziano możliwość wznowienia, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia nie upłynęło więcej niż trzy lata[752].

Zarówno wniosek, jak i pytanie prawne Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał na rozprawie[753], a uczestnikami postępowania Sejm określił wnioskodawcę oraz organ, który wydał akt objęty wnioskiem lub pytaniem prawnym (w przypadku dekretów także Sejm) i Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[754]. Orzeczenie zapadało większością głosów, przy czym zagwarantowano przegłosowanemu członkowi składu orzekającego możliwość zgłoszenia zdania odrębnego i sporządzenia pisemnego uzasadnienia. Orzeczenie podpisywane było przez cały skład orzekający nie wyłączając sędziego przegłosowanego[755].

---

[751] art. 27 ust. 2 i 3 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[752] art. 28 ust. 1, 2, 3, 4 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm., zob. też J. Oniszczuk *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996,* Warszawa 1998 r., s. 49.
[753] art. 29 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39, poz. 184.
[754] art. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39, poz. 184.
[755] art. 40 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. nr 39, poz. 184.

Samo ukonstytuowanie Trybunału Konstytucyjnego, a także stworzona ustawa ustrojowa i podjęta przez Sejm uchwała, które uregulowały kształt ustrojowy, tryb i formy działalności oraz zakres kognicji nowo utworzonej instytucji nie przesądzały jednak o tym, czy trybunał podejmie faktyczną i samodzielną działalność orzeczniczą. Wiele zależało bowiem nie tylko od aktywności podmiotów, którym nadano prawo inicjowania postępowania przed pierwszym w historii sądem konstytucyjnym, ale również od postawy samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Dnia 28 maja 1986 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie sędzia Kazimierz Działocha, sędzia Remigiusz Orzechowski i sędzia sprawozdawca Stanisław Pawela wydał swoje pierwsze orzeczenie[756]. Postępowanie zostało wszczęte na skutek wniosku złożonego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami[757] z art. 39 ust 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości[758] i z Konstytucją PRL, a także § 30 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionego rozporządzenia z Konstytucją PRL.

Kwestią sporną była tu zmiana sposobu pobierania opłat od osób, które wykupiły mieszkania w domach stanowiących własność państwa. W latach 70-tych możliwy był wykup takich nieruchomości przy zachowaniu formy notarialnej. Umowy nakładały na nabywców obowiązek ponoszenia tzw. opłat eksploatacyjnych, przy czym opłaty te miały charakter stały obliczany jako ułamek wartości mieszkania określonej w chwili jego nabycia. W 1985 wydano rozporządzenie, które z uwagi na rosnącą inflację dokonywało istotnej zmiany w naliczaniu opłat eksploatacyjnych i ustalając ją na 150% wysokości czynszu opłacanego przez najemców lokali w danym budynku. Co istotne rozporządzenie miało obejmować również tych nabywców, którzy zawarli umowy przed wejście w życie kwestionowanych przepisów[759].

Trybunał stosunkiem głosów dwa do jednego[760] orzekł, że § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 roku w sprawie szczegółowych zasad

[756] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 4.
[757] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, Dz. U. nr 47, poz. 239.
[758] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm., zwana dalej GNiWNU.
[759] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje 15 lat później),* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. M. Zubik, Warszawa 2001 r., s. 41.
[760] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 222, zob. też L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 41-42.

i trybu oddawania w użytkowanie gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami[761] jest niezgodny z art. 67 ust 2 Konstytucji PRL[762] oraz z art. 36 ust 1 GNiWNU z dnia 29 kwietnia 1985 roku[763]. Niezgodny z ustawą był też zdaniem trybunału drugi z zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów rozporządzenia czyli § 31[764].

Jak podnosi L. Garlicki: „W obszernym uzasadnieniu skoncentrowano się przede wszystkim na konstytucyjnym modelu stosunku między ustawą a rozporządzeniem (wskazując zwłaszcza, że należy opowiedzieć się „po stronie ważnych wartości związanych z parlamentarną, tj. ustawową drogą tworzenia prawa"). Oznacza to m.in., że ogólnikowość upoważnienia ustawowego nie może uzasadniać swobody regulacyjnej organów rządowych, a rozporządzenie-bez wyraźnego przyzwolenia ustawowego - nie może ustanawiać wyjątków od unormowań przyjętych w obowiązującym ustawodawstwie, ale podjęto też kwestie zakazu działania prawa wstecz, zasad tworzenia prawa międzyczasowego, a także zasady równości."[765]

Orzeczenie zostało pozytywnie przyjęte przez doktrynę. L. Garlicki wskazał, że: „Wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wykładnia dostarcza wszystkim organom stanowiącym i stosującym prawo wskazówek, co do rozumienia spornych kwestii konstytucyjnych, z drugiej zaś strony zapowiada prawdopodobne kierunki orzecznictwa Trybunału i zbliża się w swym znaczeniu do roli odgrywanej przez precedens sądowy."[766] E. Łętowska wskazała z kolei, że aprobata dla wyroku Trybunału Konstytucyjnego i motywów tego rozstrzygnięcia wynika z faktu, iż nie można aprobować łamania reguł dobrej legislacji, a kwestie intertemporalności i prawidłowe jej stosowanie w praktyce legislacyjnej ma zasadnicze znaczenie zarówno prawno-polityczne, jak i aksjologiczne. Umacnia, zdaniem autorki lub osłabia poczucie zaufania do prawa, a także do jego stabilności i rzetelności samego legislatora[767].

Fakt, że już w pierwszym swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zakwestionował konstytucyjność norm stanowionych przez Radę Ministrów wywołała zaskoczenie i niechęć strony rządowej. Pomimo wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy Trybunał

[761] § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, Dz. U. nr 47, poz. 239.
[762] art. 67 ust 2 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[763] art. 36 ust. 1 ustawy GNiWU, Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm.
[764] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U.1/86, Palestra 1986 r., t. 30/9, s. 67-68.
[765] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 41.
[766] L. Garlicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1986 roku U.1/86,* Państwo i Prawo 1986 r., nr 9, s. 135.
[767] E. Łętowska, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego U.1/86,* Państwo i Prawo 1986, nr 10, s.141-143.

Konstytucyjny w pełnym składzie podtrzymał stanowisko wyrażone w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 roku[768]. Podnieść w tym miejscu należy, że dokonując oceny pierwszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego L. Garlicki słusznie zwrócił uwagę, że Trybunał w uzasadnieniu wskazał, iż intencją w zakresie orzekania pozostaje odnoszenie się wyłącznie do kwestii prawnych, nie zaś dokonywanie przez skład orzekający oceny zasadności społecznej działań prawodawczych czy ich celowości. Zdaniem autora był to dowód na zdeklarowaną przez członków Trybunału Konstytucyjnego zasadę powściągliwości sędziowskiej, jaką mieli się kierować podczas orzekania[769], którą potwierdzały te fragmenty uzasadnienia omawianego orzeczenia, w których odwoływało się do zakresu kognicji trybunału wskazując, że działa on wyłącznie w ramach swojej właściwości do kontroli konstytucyjności i legalności aktów normatywnych[770].

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego U. 1/86 pokazało legitymację niezależności i samodzielności orzeczniczej tego organu. Dostrzeżono ogromny potencjał Trybunału Konstytucyjnego, który miał skończyć z nawykiem organów rządowych do swobodnego stanowienia prawa. Wskazuje się, że zarówno orzeczenie U. 1/86, jak również wydane na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów ponowne rozpatrzenie sprawy orzeczenie U. 5/85 pokazało, że Trybunał Konstytucyjny nie będzie oczywistym sojusznikiem władzy i zamierza korzystać ze swoich kompetencji zwłaszcza w zakresie ograniczania „swobody prawodawstwa rządowego"[771].

Z perspektywy 15 lat od wydania pierwszego w historii orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjnym oceniano je jako mające duże znaczenie dla kształtowania się późniejszej linii orzeczniczej tego organu. Jak podkreślił L. Garlicki: „orzeczenie to dało początek stabilnej linii rozstrzygnięć określających stosunek rozporządzenia do ustawy, a więc wyznaczających

[768] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 222, zob. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86, https://www.saos.org.pl/judgments/205376 [dostęp: 01.01.2026].
[769] L. Garlicki, *Glosa do wyroku…,* s.141, zob. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U.1/86, Palestra 1986 r., t. 30/9, s. 72: „Trybunał Konstytucyjny poddał analizie-w zakresie, w jakim to było potrzebne i możliwe-tryb opracowania i uchwalania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz aktów wykonawczych do niej, przede wszystkim jednak rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie przedmiotowych opłat. Na tej podstawie doszedł do przekonania, że w toku całej procedury legislacyjnej od momentu skierowania do Sejmu przez Radę Ministrów projektu ustawy w dniu 14 września 1983 r. i-na innej zasadzie-projektu omawianego rozporządzenia zaopatrzonego datą październik 1983 r., nie wykorzystano wszystkich możliwości, jakie stwarza procedura opracowania i uchwalania aktów normatywnych, ażeby właściwie rozdzielić materie tych dwóch typów aktów i ukształtować system norm prawnych dotyczących zasad ustalania opłat i zarządu budynkami stosownie do miejsca tych aktów w systemie źródeł prawa. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego fakt ten nie może mieć znaczenia dla kontroli legalności norm powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. Trybunał ma obowiązek oceny ich legalności w tej postaci, w jakiej zostały uchwalone i obowiązują, zasadniczo niezależnie od okoliczności, które temu towarzyszyły."
[770] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U.1/86, Palestra 1986 r., t. 30/9, s. 74.
[771] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s.5.

granice swobodzie prawodawstwa rządowego. Można tu odnotować wyraźny proces kontynuacji, tym zresztą łatwiejszy, że stosowne przepisy konstytucyjne nie uległy większym zmianom, aż do 1997 roku."[772] Drugim istotnym skutkiem omawianego rozstrzygnięcia było nawiązanie do kwestii zasady zakazu działania prawa wstecz. Chociaż brak było w tym czasie konstytucyjnego odniesienia do zasady *lex retro non agit* to jednak uznano, że zasada ta stanowi jedną z tych, które tworzą fundament porządku prawnego w państwie. Podobnie rzecz miała się z zasadą równości wskazaną w uzasadnieniu omawianego orzeczenia[773].

W samym 1986 roku wydano łącznie sześć orzeczeń. W 1987 roku natomiast wydano tylko trzy. Był to efekt braku wniosków, których nie składały podmioty do tego uprawnione. Sytuacja ta zmieniła się od 1988 roku, kiedy w sferze inicjatorów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pojawił się Rzecznik Praw Obywatelskich[774].

Jeszcze w latach 80-tych Trybunał Konstytucyjny wydał kilka istotnych dla późniejszej linii orzeczniczej rozstrzygnięć. Zaliczyć należy tu orzeczenia dotyczące zakresu aktów normatywnych podlegających kontroli konstytucyjności. W orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 roku o sygn. U. 15/88 na kanwie problemu jaki stanowiła ocena przesłanek prawnych objęcia kontrolą Trybunału Konstytucyjnego regulaminu wydanego przez Dyrektora Służby Telekomunikacyjnej doszło do wskazania zakresu aktów normatywnych, określonych w art. 1 pkt 2 TKU85. Jak wynika z treści uzasadnienia trybunał wskazał, że w omawianym przepisie ustawodawca ustanowił, że kontroli podlegają tu akty normatywne, rozumiane jako akty ustanawiające normy prawne, wydawane przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz inne naczelne i centralne organy państwa. Tym samym, zdaniem trybunału ustawodawca przesądził szereg kwestii spornych oraz niejasności, odnoszących się do pojęcia aktu normatywnego, jednak określenie przyjęte przez ustawodawcę wymaga rozwinięcia pojęcia aktu normatywnego jako aktu ustanawiającego normy prawne. Jak wskazano w doktrynie przeważał pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności tego aktu. Oznacza to, że stwierdzenie wadliwości danego aktu normatywnego nie pociąga za sobą automatycznie utraty przez ten akt charakteru aktu normatywnego, ani też utraty jego mocy obowiązującej.

[772] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 43.
[773] Ibidem, s. 43-45.
[774] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 5.

Stwierdzenie takie pociąga za sobą uznanie danego aktu za legalny bądź nielegalny zwłaszcza w rozumieniu art. 2 TKU85[775] i dopiero to zdaniem organu orzekającego prowadziło do konsekwencji określonych przez prawo obowiązujące. W dalszej części uzasadnienia wskazano, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego wydanego na czas nieokreślony może nastąpić tylko w przypadku zastąpienia go aktem o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej, wyraźnego derogowania tego aktu w akcie o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej lub odpowiedniej decyzji organu uprawnionego do kontroli legalności aktów normatywnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stanowisko ustawodawcy rozstrzyga także sporny dotąd problem otwartego bądź zamkniętego charakteru systemu źródeł prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Obowiązująca Konstytucja PRL nie wykluczała możliwości obowiązywania innych aktów normatywnych poza tymi, które zostały w niej wyraźnie wymienione i należały do kategorii aktów powszechnie obowiązujących. Według Trybunału takie stanowisko aprobuje ustawodawca w art. 1 pkt 2 TKU85[776], precyzując zakres aktów normatywnych podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego przez wskazania podmiotów, od których akty te muszą pochodzić[777].

W omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że za akty normatywne należy więc uznać także instrukcje, regulaminy itp. w tych wypadkach, gdy zawierają one normy o charakterze generalno - abstrakcyjnym, obowiązujące określone klasy adresatów. Nadto wskazano, że akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego muszą być traktowane jako akty normatywne, mimo ich wadliwości, tym bardziej, jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach. Na takie rozumienie aktu normatywnego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła przede wszystkim praktyka prawotwórcza, ukształtowana w ramach tzw. otwartego systemu aktów normatywnych. Stąd jak wynika z cytowanego uzasadnienia nie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podustawowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności. Według Trybunału rozważając dany akt prawotwórczy należy uwzględnić nie tylko takie przesłanki jak: podstawa prawna, kompetencje oraz tryb wydania aktu, ale przede wszystkim charakter norm zawartych w danym akcie, od czego zależy uznanie danego aktu za

[775] art. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[776] art. 1 pkt 2TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
[777] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 roku, sygn. U.15/88, https://www.saos.org.pl/judgments/205431 [dostęp: 01.01.2026].

akt normatywny. Istotne znaczenie przy ustalaniu, czy dany akt obowiązuje, ma także stwierdzenie, czy na podstawie tego aktu normatywnego były podejmowane decyzje stosowania prawa, kierowane do obywateli, ich organizacji oraz innych jednostek organizacyjnych w państwie.[778]

W orzeczeniach wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny przed rokiem 1989 można dostrzec nie tylko fakt rozstrzygania merytorycznych problemów na płaszczyźnie faktycznej kontroli merytorycznej. Poprzez lekturę uzasadnień dostrzec należy również tendencję do zabierania przez trybunał stanowiska w kwestiach samego postępowania, proceduralnych i formalnych, które stanowiły ważne wskazówki dla podmiotów będących uczestnikami postępowania lub zamierzających inicjować takie postępowania w przyszłości. W ten sposób tworzono zasady działania tej nowej dla porządku prawnego instytucji, które dały początek późniejszej praktyce. Jednym z takich orzeczeń było niewątpliwie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 roku o sygn. P 2/86[779] w pierwszej sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym[780]. Obok merytorycznego rozpoznania kwestii podniesionej w pytaniu prawnym skierowanym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wnioskowano o ustalenie czy § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów[781], w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 26 lutego 1985 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów[782], jest zgodny z upoważnieniem zawartym w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[783], Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności przepisów kwestionowanego rozporządzenia z ustawą wypowiedział się również dość

[778] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U.15/88, https://www.saos.org.pl/judgments/205431 [dostęp: 01.01.2026], zob. też J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996,* Warszawa 1998 r., s. 23-24.
[779] Ibidem, zob. też J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału* s. 36.
[780] A. Kabat, *Pierwsze pytanie prawne w Trybunale Konstytucyjnym,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 47.
[781] Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 25, poz. 119.
[782] Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 26 lutego 1985 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 11, poz. 48.
[783] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. nr 35, poz. 230 z późn. zm.; zwana dalej ALKU,

obszernie na temat przesłanek wszczęcia i prowadzenia postępowania na podstawie skierowanego pytania prawnego.

Trybunał wskazał w uzasadnieniu do omawianego orzeczenia, że przed przystąpieniem do rozważania problematyki stanowiącej przedmiot tego postępowania, za konieczne uznał ustosunkowanie się do zarzutów stawianych przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które sprowadzały się do kwestionowania prawidłowości skierowanego w sprawie pytania prawnego. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przepis art. 10 ust. 1 TKU85 [784] do koniecznych przesłanek wszczęcia i prowadzenia postępowania w związku z pytaniem prawnym zalicza warunek, by zostało ono skierowane przez uprawniony podmiot „w związku z toczącym się postępowaniem", ściśle określonym w tej normie oraz aby od odpowiedzi na to pytanie zależało „rozstrzygnięcie sprawy w takim postępowaniu"[785]

W dalszej argumentacji podnoszono, iż w sprawie nie budzi wątpliwości, że w konkretnym wypadku pytanie prawne zgłoszone zostało przez uprawniony do tego podmiot oraz w toku właściwego postępowania. Przepis art. 22 TKU85[786] wymieniał bowiem prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wśród podmiotów, którym przysługiwało takie uprawnienie, zaś art. 10 ust. 1 tej ustawy [787] przewidywał możliwość kierowania pytań prawnych między innymi w postępowaniu administracyjnym, a więc w postępowaniu, które toczy się w sprawach podanych w wymienionych wyżej pismach procesowych[788].

Potwierdzono również, że skierowane w sprawie pytanie prawne odpowiadało pozostałym ustawowym przesłankom, albowiem w świetle ujawnionych okoliczności związek owego pytania z „toczącym się postępowaniem" w sprawach sygn. II SA 673/86 i II SA 925/86 był dla Trybunału Konstytucyjnego oczywisty. Uzasadniając powyższe wskazano, że z pisma procesowego z dnia 3 września 1986 r., pochodzącego od przedstawiciela organu inicjującego postępowanie wynikało, że postępowanie w wymienionych sprawach zawisło przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i w związku ze skierowaniem niniejszego pytania,

[784] A. Kabat, *Pierwsze pytanie…,* s. 50-51: „Komplikacje, jakie postały więc przy ustalaniu związku pytania prawnego z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie były niewątpliwie następstwem niezbyt fortunnego unormowania w ustawie o TK instytucji pytań prawnych, organom, które nie orzekały w tych postępowaniach. Wydaje się, że gdyby ustawodawca bardziej zaufał sądom i innym organom orzekającym, i przyznał im uprawnienie do wnoszenia tych pytań, to raczej nie doszłoby do sytuacji, w której przed rozpoznaniem pytania prawnego przez Trybunał wnoszący je organ przystąpił do rozpoznania sprawy „oczekującej" na orzeczenie Trybunału."

[785] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86 https://www.saos.org.pl/judgments/205371 [dostęp: 01.01.2026].

[786] art. 22 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

[787] art. 10 ust. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.

[788] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86, https://www.saos.org.pl/judgments/205371 [dostęp: 01.01.2026].

zgodnie z art. 10 ust. 2 TKU85, zostało ono zawieszone do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.

Odnosząc się natomiast do ostatniej z wymienionych ustawowych przesłanek, a więc wymagania, aby od odpowiedzi na pytanie zależało „rozstrzygnięcie sprawy", Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w sprawach o sygn. II SA 673/86 i II SA 925/86 została ona spełniona. Wprawdzie zdaniem składu orzekającego podstawę prawną zaskarżonych decyzji Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług stanowił przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.[789], gdyż decyzje organu pierwszej instancji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydane na podstawie § 15 ust. 2 powołanego rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r.[790] (w brzmieniu ustalonym w § 1 pkt. 7 rozporządzenia tego Ministra z dnia 26 lutego 1985 r.[791]) zostały uznane za nieważne, tym niemniej powyższy fakt nie przesądzał o tym, że od odpowiedzi na wymienione pytanie prawne nie zależy rozstrzygnięcie tych spraw. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przy ustaleniu istnienia wyżej wskazanego związku (pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy) należało mieć na uwadze nie tylko podstawę prawną przyjętą w zaskarżonej decyzji, lecz również tę, która w ocenie organu orzekającego w tym stadium postępowania powinna mieć zastosowanie i nie tylko mogące wchodzić w rachubę przepisy prawa materialnego, ale i przepisy postępowania. Na kanwie wyżej przedstawionej argumentacji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w omawianych sprawach wystąpiły wszystkie niezbędne przesłanki do skierowania i rozstrzygnięcia przedmiotowego pytania prawnego[792].

W ten sposób Trybunał Konstytucyjny jasno wypowiedział się w przedmiocie koniecznych przesłanek wszczęcia i prowadzenia postępowania w związku z kierowanym pytaniem prawnym wskazując na skierowanie przez właściwy podmiot w związku z toczącym się postępowaniem oraz aby od odpowiedzi zależało rozstrzygnięcie sprawy zawisłej w tym postępowaniu[793]. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że również w przypadku tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny odniósł się do istotnego problemu rozgraniczenia przedmiotu regulacji aktem prawnym o randze ustawy i rozporządzenia, a tym samym możliwości przekroczenia

[789] art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30, poz. 168 z późn. zm., zwana dalej k.p.a.
[790] § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 25, poz. 119.
[791] Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 26 lutego 1985 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 11, poz. 48
[792] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86, https://www.saos.org.pl/judgments/205371 [dostęp: 01.01.2026].
[793] J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 36.

granic upoważnienia ustawowego do uregulowania określonej materii w drodze rozporządzenia[794]. W uzasadnieniu pytania prawnego zwrócono uwagę na fakt, że zarówno kwestia nałożenia na obywatela określonych obowiązków lub ich cofnięcia powinna być uregulowana w ustawie lub w rozporządzeniu o ile takie upoważnienie zawiera ustawa. W omawianej sprawie chodziło zatem również o zbadanie, czy fakt że ALKU [795] zawierając wyłącznie upoważnienie do uregulowania w drodze rozporządzenia trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych upoważniało organy władzy wykonawczej do zawarcia w wyżej wskazanym rozporządzeniu norm dotyczących zasad cofania takich zezwoleń[796]. Przedmiotem działania Trybunału Konstytucyjnego była zatem kontrola warunków jakim powinno odpowiadać ustawowe upoważnienie do wydawania rozporządzeń oraz omawiane rozporządzenie[797].

Trybunał Konstytucyjny w kwestii rozporządzeń wypowiadał się również w orzeczeniach z 28 maja 1986 roku o sygn. U 1/86 oraz z 16 czerwca 1986 roku o sygn. U 3/86 wysyłając jasny sygnał, że w oparciu o zasadę hierarchiczności źródeł prawa zamierza skończyć z praktyką wydawania rozporządzeń ilekroć ustawa przemilczała określone kwestie [798], zwłaszcza w zakresie kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa. Podkreślano zatem, że rozporządzenie może być wydane wyłącznie na podstawie i celem wykonania ustawy, a także w granicach jasnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego[799]. Jak słusznie podkreślił L. Garlicki w tamtym czasie praktyka stanowienia prawa opierała się bowiem w dużej mierze na zasadzie, że w barku ustawowej regulacji kwestii, które takowej regulacji wymagały, administracja rządowa chętnie korzystała z praktyki uzupełniania takiej luki na podstawie „ogólnikowych" upoważnień ustawowych i wydawała rozporządzenia często wykraczając poza ustawową podstawę i granice upoważnienia. Dlatego wyżej omówione orzeczenia jakkolwiek wywołały pewien entuzjazm wśród przedstawicieli doktryny, którzy odebrali je jako manifest samodzielności decyzyjnej i niezawisłości orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego to jednak z całą pewnością stały się one przedmiotem równie mocnej krytyki ze strony przedstawicieli strony rządowej[800].

W orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 roku o sygn. U.5/86 Trybunał wskazał natomiast, że analiza i wykładania zarówno TKU85, jak i uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu

[794] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 43., zob. też L. Garlicki, *Glosa do wyroku…,* s.135-137.
[795] ALKU, Dz. U. nr 35, poz. 235 z późn. zm.
[796] A. Kabat, *Pierwsze pytanie…,* s. 48-49.
[797] Ibidem.
[798] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 41.
[799] A. Kabat, *Pierwsze pytanie…,* s. 48-49.
[800] L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie…,* s. 41.

postępowania wskazują, że wyłącznie rozstrzygnięcia zawarte w treści orzeczenia mają moc wiążącą. Uzasadnienie natomiast zawiera wyłącznie argumentację, która stała się podstawą rozstrzygnięcia, stąd stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z konstytucją lub jego niezgodność w tym zakresie wynikają wyłącznie z treści samego orzeczenia[801].

W orzeczeniu z dnia 31 maja 1989 roku o sygn. K. 2/88 z kolei Trybunał Konstytucyjny uznał cofnięcie wniosku o stwierdzenie zgodności z ustawą zasadniczą za bezskuteczne, wobec faktu, iż nie przewidywała tego TKU85 w zakresie podstaw umorzenia postępowania[802]. Z kolei z zasady ostateczności orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował możliwość cofnięcia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez podmiot, który taki wniosek złożył, o czym była już mowa przy okazji omawiania postanowienia z dnia 26 października 1988 roku, sygn. U. 7/88[803]. Zdaniem J. Oniszczuka wyżej przedstawione orzeczenia i ich wykładniczy charakter dowodzą poważnych niedoskonałości samej TKU85 [804]. Ze stanowiskiem tym nie do końca należy się zgodzić biorąc pod uwagę istotnie całkowicie nową dla polskiego porządku prawnego instytucję. Było rzeczą oczywistą, że brak doświadczeń w zakresie funkcjonowania pierwszego polskiego sądu konstytucyjnego, będzie oznaczał występowanie w praktyce jego działalności określonych problemów. Polski model dopiero co powstawał i nie miał takich historycznych doświadczeń jak Czechosłowacja, czy Jugosławia, o państwach Europy Zachodniej nie wspominając. Dlatego nie kwestionując tego, że pierwsza ustawa dotycząca Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście posiadała pewne określone mankamenty nie można mówić o poważnych niedoskonałościach. Wydaje się, że pozytywnie należy odebrać fakt, iż Trybunał Konstytucyjny w swojej działalności orzeczniczej w latach 1986-1989 często w uzasadnieniach odnosił się do kwestii formalnych, samej procedury, czy też dokonywał uszczegółowienia lub wykładni TKU85, jak również budował w oparciu o ten rodzaj aktywności zasoby najważniejszych zasad własnego funkcjonowania, które były potem podtrzymywane i rozwijane w jego działalności po 1989 roku. Dowodzi to dążenia nie tylko do zaistnienia Trybunału na tle innych konstytucyjnych organów, ale świadczy również o rozpoczętej ścieżce do jego pełnej samodzielności.

Trybunał Konstytucyjny podejmował w pierwszych latach swojej działalności również kwestie wrażliwe społecznie. Przykładem jest orzeczenie z dnia 3 marca 1987 roku, sygn.

[801] J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 50.
[802] Ibidem, s. 39.
[803] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1988 r., sygn. U.7/88 https://www.saos.org.pl/judgments/205391 [dostęp: 01.01.2026].
[804] J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 51.

P 2/87[805] dotyczące § 1 ust. 2 Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1985 roku w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987[806] oraz § 1 ust. 2 i 3 Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1986 roku w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1987/1988[807]. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się z pytaniem prawnym czy wskazane limity przyjęć na studia medyczne 50% kobiet i 50% mężczyzn określone w wskazanych wyżej zarządzeniach są zgodne z art. 84 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym[808] oraz z art. 67 ust. 2[809] i art. 78 Konstytucji PRL[810]. Drugie ze wskazanych wyżej zarządzeń dotyczyło limitów na kierunku stomatologia, gdzie wprowadzono limit 30% dla mężczyzn i 70% dla kobiet.

Z treści uzasadnienia omawianego orzeczenia wynika, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił w zadanym pytaniu prawnym uwagę także na fakt niezgodności zarządzeń Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w zakresie stworzonych limitów w oparciu o kryterium płci z art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[811], a także z art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych[812] i art. 10 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet[813]. Odmiennie argumentował Minister Zdrowia i Opieki Społecznej podnosząc, że niektóre kierunki lekarskie, w tym głównie chirurgiczne, wymagają specjalnych cech psychofizycznych, którymi dysponują mężczyźni stąd wymaga to wykształcenia odpowiedniej

[805] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-03-03,p,2,87,16,orzeczenie.html [dostęp: 01.01.2026].
[806] § 1 ust. 2 Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1985 roku w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987, Dz. Urz. M.Z i O.S. 1986 r., nr 2, poz.6.
[807] § 1 ust. 2 i 3 Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1986 roku w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987, MP 1986 r., nr 35, poz. 274.
[808] art. 84 ust. 2 i 5 ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 4 maja 1982 r., Dz. U. nr 14, poz. 113, zwana dalej SzkolWyżU82.
[809] art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[810] art.78 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[811] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977 r., nr 38, poz. 167, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19770380167/T/D19770167L.pdf [dostęp: 01.01.2026].
[812] Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977 r., nr 38, poz. 169. https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19770380169/T/D19770169L.pdf [dostęp: 01.01.2026].
[813] Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. 1982 r., nr 10, poz. 71, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19820100071 [dostęp: 01.01.2026].

liczby lekarzy. Nadto podnosił, że wykonywanie zawodu w niektórych specjalnościach lekarskich jak np. radiologia, medycyna nuklearna jest przeciwwskazane dla kobiet ze względu na ich funkcje macierzyńskie. Wskazywał także, że wykonywanie zawodu lekarza w szpitalach wymaga zapewnienia całodobowej opieki nad chorym, możliwość zaś podejmowania dyżurów nocnych przez kobiety jest ograniczona ze względu na ich funkcje macierzyńskie i rodzinne. Ostatnim argumentem była konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby lekarzy-mężczyzn zdolnych do służby wojskowej na wypadek mobilizacji, o specjalizacjach szczególnie niezbędnych w warunkach wojennych[814].

Zgodnie z warunkami dotyczącymi wymagań formalnych w zakresie kierowania pytań prawnych Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadniał, iż udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pytanie prawne będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie skargi na decyzję Uczelnianej Komisji d/s Rekrutacji Akademii Medycznej w Krakowie, wniesionej do Ośrodka Zamiejscowego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skarżąca nie została przyjęta na Wydział Lekarski, mimo uzyskania ilości punktów uprawniających do dostania się na Wydział, ponieważ nie zmieściła się w limicie ustalonym dla kobiet.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności wymienionych przepisów zarządzeń Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z art. 84 ust. 2 i 5 ustawy o szkolnictwie wyższym[815] oraz z art. 67 ust. 2 i art. 78 Konstytucji PRL. Wyznaczył również termin trzech miesięcy na uchylenie zakwestionowanych, co do legalności i konstytucyjności przepisów, z zastrzeżeniem, że w braku ich uchylenia utracą one moc z upływem tego terminu.

Uzasadniając powyższe Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym podstawowym kryterium przyjęcia na studia medyczne jest wiedza merytoryczna, chociaż właściwy minister może określić inne warunki, które obok wyników egzaminów, uwzględniając losowe lub środowiskowe zróżnicowanie przygotowania kandydatów, mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, a rozwiązanie to dotyczy zarówno mężczyzn jak i kobiet. Uzasadniano, że analizując treść powołanych przepisów należy dojść do wniosku, że Minister Zdrowia przekroczył jednak granice normy kompetencyjnej, przyznającej mu uprawnienie do określania innych warunków, obok wyników egzaminu, wpływających na dopuszczenie do odbywania studiów, bowiem warunki te muszą uwzględniać losowe lub środowiskowe zróżnicowanie przygotowania kandydatów. Zdaniem

[814] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-03-03,p,2,87,16,orzeczenie.html [dostęp: 01.01.2026]

[815] art. 84 ust. 2 i 5 SzkolWyżU82, Dz. U. nr 14, poz. 113.

trybunału nie można było przyjąć, aby w ramach „środowiskowego lub losowego zróżnicowania" mieściło się zróżnicowanie według płci[816]. Jak słusznie ocenia M. Łabor-Soroka orzeczenie to wyeksponowało tym samym tak istotne konstytucyjne zasady jak zasada równości, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej oraz nakazu regulacji materii praw i wolności obywatelskich przez ustawę[817].

Równie istotny społecznie wydźwięk miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 roku, sygn. P.1/87 dotyczące repatriantów[818]. W tym przypadku pytanie prawne zadał Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, a dotyczyło tego czy przepis § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego, pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków[819] jest zgodny z upoważnieniem zawartym w art. 88 ust. 5[820] oraz z przepisem art. 75 k.p.a.[821].

Sprawa ta miała o tyle istotne znaczenie, że prezentowana wówczas polityka Rady Ministrów zmierzała do wskazania, że wszelkie kwestie dotyczące majątków pozostawionych na wschodzie przez repatriantów regulowały umowy z ZSRR i jej republikami, a te z kolei nie przewidywały możliwości dowodzenia przez repatriantów swoich praw w drodze zeznań świadków. Jednocześnie drogę cywilną w zakresie dochodzenia ich praw zamykały orzeczenia Sądu Najwyższego, w tym m.in. uchwała z dnia 5 września 1972 roku, sygn. III CZP 61/72 zgodnie z którą uznano, że powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o ustalenie, że powód pozostawił poza granicami nieruchomość będącą jego własnością jest niedopuszczalne[822].

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające, że kwestionowane przepisy § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego

---

[816] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-03-03,p,2,87,16,orzeczenie.html [dostęp: 01.01.2026]

[817] M. Łabor-Soroka, *Rok 1987-Orzecznictwo, problemy, ludzie,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 54, zob. też R. Hauser, A. Kabat, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego,* [w:] Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Referaty z konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w Popowie w dniach 25-26 stycznia 1994 r., red. A. Jankiewicz, Warszawa 1994 r., s. 21.

[818] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r., sygn. P. 1/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-06-10,p,1,87,13,orzeczenie.html [dostęp: 01.01.2026]

[819] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego, pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków, Dz. U. nr 47, poz. 244.

[820] art. 88 ust. 5 GNiWNU85, Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm.

[821] art. 75 k.p.a., Dz. U. nr 30, poz. 168, z późn. zm.

[822] M. Łabor-Soroka, *Rok 1987…,* s. 54-55, zob. też uchwała Sądu Najwyższego z 5 września 1972 r., sygn. III CZP 61/72, publ. Legalis nr 16506 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwg42dq&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%2061/72 [dostęp: 01.01.2026].

pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków[823] były niezgodne z przepisem art. 88 ust. 5 GNiWNU85 oraz z przepisem art. 75 k.p.a., dawało wówczas możliwość dochodzenia przez repatriantów ich praw przed organami administracji publicznej[824].

Na kanwie wyżej wskazanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego widać zasadniczo, że Naczelny Sąd Administracyjny aktywnie kooperował w ramach procedury kontroli konstytucyjności i legalności z nowo utworzonym Trybunałem Konstytucyjnym.

Dokonując oceny działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w okresie 1986-1989 r. L. Garlicki wskazał, że do Trybunału wpłynęły w tym czasie sprawy, które pozwoliły mu na realizację jego kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności. Istotnym elementem, zdaniem autora było tu nadanie „tej działalności kształtu demonstrującego samodzielność i intelektualną integralność" tego organu. Było to możliwe dzięki sędziom Trybunału Konstytucyjnego, którzy „zrozumieli i zechcieli wykorzystać stworzoną im szansę, ale także wynikiem ogólniejszego kontekstu końca lat 80, gdy postępująca dezintegracja dotychczasowego systemu sprawowania władzy pozwalała na samodzielne poszukiwanie nowych rozwiązań" [825]. Ukonstytucjonalizowanie i podjęcie rzeczywistej działalności orzeczniczej, a więc realne zaistnienie Trybunału Konstytucyjnego stało się zatem faktem jeszcze przed zmianami ustrojowymi jakie przyniósł rok 1989.

Reasumując rozważania na temat ustroju i działalności Trybunału Konstytucyjnego nie sposób zgodzić się z L. Mażewskim, który dokonując oceny rozwiązań legislacyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że brak możliwości wydawania wiążących orzeczeń w przedmiocie konstytucyjności ustaw spowodowało, iż utworzenie tej instytucji w polskim porządku prawnym nie stanowiło „rewolucyjnego zwrotu w zakresie rozwiązań ustrojowo-politycznych."[826] Chociaż świadomość braku orzeczniczej sprawczości Trybunału Konstytucyjnego wobec niekonstytucyjnych ustaw jest tu oczywista, to jednak, fakt ukonstytuowania Trybunału, którego potrzebę powołania lekceważono zarówno w okresie międzywojennym, jak i powojennym był jednak dużym krokiem naprzód w zakresie tworzenia polskiego modelu kontroli konstytucyjności. Przedstawione uwarunkowania historyczne, polityczne, społeczne jak również naukowe w sposób kompleksowy pokazują, jak trudnym

[823] § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego, pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków, Dz. U. nr 47, poz. 244.
[824] M. Łabor-Soroka, *Rok 1987…,* s. 55.
[825] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 6-7.
[826] L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 214.

gruntem dla idei kontroli konstytucyjności była rzeczywistość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dlatego dostrzegając mankamenty pierwszego normatywnego modelu kontroli konstytucyjności nie można jednak całkowicie deprecjonować wagi przyjętych zarówno w Konstytucji PRL, jak i TKU85 rozwiązań.

Dostrzec należy jeszcze jedną istotną kwestię, a mianowicie ewidentną ewolucję poglądów dotyczących samej kontroli konstytucyjności, potrzeby jej wprowadzenia do polskiego porządku prawnego i wreszcie przyjęcia rozwiązania w przedmiocie określonego modelu opartego na działalności Trybunału Konstytucyjnego. Intencje środowiska politycznego, które pod hasłem konieczności zachowania preponderancji Sejmu jako najwyższego organu władzy nie przyznało nowo utworzonemu Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości wydawania ostatecznych i wiążących orzeczeń co do konstytucyjności ustaw były oczywiste i odczytać je z dzisiejszej perspektywy należy, jako działanie charakterystyczne i typowe dla ustroju socjalistycznego. Zachowanie „ostatniego słowa" Sejmu w kwestii konstytucyjności ustaw miało stanowić formę kontroli Trybunału Konstytucyjnego postrzeganego jednak mimo wszystko nadal przez przedstawicieli socjalistycznej władzy jako organ, który bez takiej kontroli może stwarzać niebezpieczeństwo dla dotychczasowego porządku[827].

Z jednej strony władza dostrzegając pewne korzyści polityczne i społeczne z wprowadzenia instytucji kontroli konstytucyjności zdecydowała się na taki krok, z drugiej jednak, co charakterystyczne dla socjalizmu, ukształtowała model badania zgodności ustaw z Konstytucją PRL w oparciu o zasadę ostatecznego rozstrzygnięcia Sejmu. Nie można zatem mówić o całkowicie samodzielnym, autonomicznym i niezależnym sądzie konstytucyjnym[828], tym niemniej nie sposób nie zauważyć, że sama idea kontroli konstytucyjności nabrała tu innego niż wyłączenie doktrynalnego znaczenia. Zapoczątkowano jej zinstytucjonalizowanie na poziomie ustawy zasadniczej i choć powstały model nie spełniał wszystkich kryteriów, w tym przede wszystkim nie utworzył w pełni samodzielnego sądu konstytucyjnego, który znany był z założeń H. Kelsena, to jednak w tak trudnym momencie historycznym, ustrojowym

[827] Ibidem, s. 215: „Wedle Antoniego Dudka, gen. Wojciech Jaruzelski dlatego akceptował ustanowienie nowych rozwiązań ustrojowych, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie będą one zagrażały fundamentom systemu, przyniosą zaś obozowi władzy wymierne korzyści polityczne. Jak było w rzeczywistości? Otóż ówcześni rządzący nie chcieli wyrazić zgody, aby ich wola podniesiona do godności ustawy była badana pod względem zgodności z Konstytucją przez jakikolwiek organ, a tym bardziej od nich niezależny. Jeśli jednak już zdecydowano się na takie rozwiązanie, to ostateczna decyzja musiała należeć do gremium pozostającego pod kontrolą rządzących, czyli Sejmu. Zgoda była jedynie na wiążący charakter orzeczeń Trybunału w sprawie badania konstytucyjności i legalności aktów normatywnych Rady Ministrów i innych centralnych organów administracji. W przekonaniu rządzących taka sytuacja nie zagrażała systemowi ustrojowemu, a mogła podnieść sprawność działania aparatu państwowego."
[828] Ibidem, s. 215.

i politycznym dał początek instytucji Trybunału Konstytucyjnego, która po 1989 roku w zupełnie innym wymiarze stała się podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Prawdą jest również to, że już po kilku latach funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego dostrzegano konieczność zmian, które miały iść w kierunku wzmocnienia jego pozycji ustrojowej w tym w szczególności: rozszerzenia jego kognicji na uchwały Sejmu o charakterze normatywnym, umowy międzynarodowe, czy akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej, a nadto przyznania prawa występowania z pytaniami prawnymi wszystkim sądom, zniesienie instytucji ponownego rozpatrzenia sprawy, orzekania w pełnym składzie, czy wreszcie co najistotniejsze nadaniem orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ustaw mocy powszechnie wiążącej[829]. Tym niemniej były to bez wątpienia postulaty, które stanowić miały o wzmocnieniu pozycji organu już istniejącego na gruncie normatywnym oraz w świadomości społeczeństwa, jako ważnej instytucji prawa konstytucyjnego.

F. Rymarz oceniał skutki powstania w Trybunału następująco: „Powołanie do życia Trybunału Konstytucyjnego w okresie PRL w 1985 roku miało doniosłe znaczenie dla powstania przyczółków demokratycznych instytucji w kraju, ale niosło za sobą także wady „wczesnego poczęcia". Najpoważniejszą z nich był brak ostateczności orzeczeń, z czym trybunał i jego prezesi „walczyli" bardzo długo (...)"[830]. W doktrynie słusznie podkreślano, że powołanie Trybunału Konstytucyjnego „nie zmieniło oblicza systemu, nie oznaczało jeszcze dramatycznej transformacji ustrojowej, nie tworzyło państwa prawnego. Utworzenie sądu konstytucyjnego wprowadzało jednak do systemu nową jakość, ograniczało z natury rzeczy pole arbitralności władzy (…) otwierało zupełnie nową perspektywę, jeżeli chodzi o spojrzenie na prawo, oraz stwarzało szansę na stopniową zamianę oblicza systemu." [831] Drzwi do demokratycznego państwa prawnego opartego na liberalnym konstytucjonalizmie zostały uchylone.

[829] K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny de lege ferenda,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 498-503.
[830] F. Rymarz, *Wspomnienia z kadencji 1993-2001,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 70.
[831] M. Mazurkiewicz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r.,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 187-188.

§ 2. Kształtowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce w latach 1989 - 1997

2.2.1 Problemy funkcjonowania skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w okresie transformacji ustrojowej

Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce jakie przyniósł 1989 rok oraz początek lat 90-tych wydawały się idealnym momentem na konstytucjonalizację w pełni rozwiniętego i klasycznego modelu scentralizowanej kontroli konstytucyjności. Pełna suwerenność państwa, pluralizm polityczny, zasada trójpodziału władzy oraz demokratyzacja państwa zdawały się tworzyć idealny grunt na kontynuację i rozszerzenie działalności Trybunału Konstytucyjnego tak w wymiarze kompetencyjnym, jak również ustrojowym. W polu widzenia należy mieć jednak to, że w 1989 roku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie niekonstytucyjności ustaw nadal nie miały charakteru ostatecznego. Powyższe przesądzało o braku możliwości uznania, go za sąd konstytucyjny w klasycznym, kelsenowskim ujęciu. Dlatego w czasie postępujących zmian społecznych, politycznych i gospodarczych dążenie do przyjęcia modelu kontroli konstytucyjności na wzór państw Europy zachodniej wydawało się naturalnym rozwiązaniem. Tymczasem lata 1989 - 1997 pomimo demokratyzacji życia politycznego i społecznego stanowiły dla Trybunału Konstytucyjnego czas wielu trudnych wyzwań i problemów, których pokonanie oraz rozwiązanie miało zasadniczo zadecydować o jego dalszej roli i znaczeniu w tworzonym właśnie nowym ustroju państwa. Chociaż oczywistym i naturalnym rozwiązaniem wydawała się wówczas budowa całkowicie niezależnej instytucji Trybunału Konstytucyjnego to jednak okoliczności zwłaszcza polityczne, nie sprzyjały umocnieniu jego pozycji ustrojowej, a sam mechanizm kontroli konstytucyjności ustaw długo pozostawał niezmieniony.

Podstawowym problemem, jaki dotyczył działalności i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w latach 1989 - 1997 był z pewnością utrzymujący się brak ostateczności orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw, a więc możliwość ich oddalenia przez Sejm[832]. Ponadto niełatwe było w tamtym czasie budowanie i kształtowanie wzajemnych relacji z sądami oraz Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym zwłaszcza w kontekście problemów, jakie wywołało w tej materii nadanie trybunałowi kompetencji „odziedziczonej" po rozwiązanej Radzie Państwa, jakim było ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni

[832] Cz. Bakalarski, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oddalone przez Sejm,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 13, zob. też B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy,* [w:] Księga pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego, red. M. Bączyk, Toruń 1997 r., s. 572.

ustaw[833]. Wreszcie problematyczny stał się zapoczątkowany spór o „monopol" Trybunału Konstytucyjnego na wydawanie orzeczeń w przedmiocie zarówno konstytucyjności, jak i niekonstytucyjności oraz możliwych kompetencji w tym zakresie sądów powszechnych[834]. Wszystkie wymienione problemy stanowiły o codziennych zmaganiach trybunału z rzeczywistością państwa, w którym rodziła się właśnie demokracja i rządy prawa.

Kształt modelu kontroli konstytucyjności w latach 1989 - 1997 nadawany był kolejnymi nowelizacjami Konstytucji oraz ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, w tym również Trybunału Konstytucyjnego[835], aż po wejście w życie w dniu 17 października 1997 roku nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym[836]. W międzyczasie trwały dyskusje i debaty tak naukowe, jak i społeczne oraz polityczne nad tym jakie normatywne rozwiązania w zakresie kontroli konstytucyjności należy przyjąć w opracowywanej, nowej Konstytucji RP. W istocie debata ta odbywała się w tamtym czasie w okolicznościach politycznych sporów, co tylko utwierdzało sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a także przedstawicieli doktryny i ekspertów współpracujących z Sejmem w przekonaniu, że opracowywany model musi zmierzać do pozbycia się defektów dotychczas obowiązujących rozwiązań po to, aby stworzyć skuteczny i sprawny mechanizm kontroli konstytucyjności na miarę demokratycznego państwa prawa. W orbicie tych rozważań i na kanwie doświadczeń poprzedniego ustroju dostrzegano nie tylko konieczność zagwarantowania konstytucjonalizacji zasady hierarchiczności źródeł prawa i prymatu Konstytucji, ale również potrzebę ochrony praw i wolności jednostki oraz mniejszości. Takie założenia ogniskowały pracę nad normatywnym modelem kontroli konstytucyjności nie tylko poprzez dążenie do nowelizowania poprzednich rozwiązań, ale również tworzenia nowych jak np. skargi konstytucyjnej.

Ramy i zakres tematyczny przedmiotowej pracy nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszystkich przyjmowanych w latach 1989 - 1997 rozwiązań legislacyjnych, tym

---

[833] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 93-94, zob. też. L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s.12.
[834] Ibidem, s. 98.
[835] Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 3, poz. 16; ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw-Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie, Dz. U. nr 73, poz. 436, ustawa z dnia 19 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 6, poz. 35, ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw-Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. nr 83, poz. 371, ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw-Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, Dz. U. nr 47, poz.213, ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy-Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy-Prawo o adwokaturze, Dz. U. nr 77, poz. 367.
[836] Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.; zwana dalej TKU97.

niemniej warto wspomnieć o niektórych z nich, aby nie tylko zobrazować kontekst historyczny, ale także pokazać dalszą ewolucję polskiego modelu kontroli konstytucyjności.

Już uchwalona 7 kwietnia 1989 roku ustawa o zmianie Konstytucji PRL [837] wprowadzała możliwość skierowania przez Prezydenta wniosku o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem. W doktrynie zwrócono uwagę, że omawiana nowela nie określała terminu rozpoznania wniosku przez Trybunał Konstytucyjny i skutków wydanego w tym trybie orzeczenia. Nie rozwiązywała również problemu dotyczącego odpowiedzi na pytanie o to, czy Prezydent w przypadku wydania orzeczenia o zgodności skierowanej ustawy z Konstytucją obligatoryjnie podpisywał wówczas taką ustawę, czy też miał jeszcze możliwość skorzystania z prawa prezydenckiego weta[838].

Nową kompetencją Trybunału Konstytucyjnego było orzekanie w sprawie sprzeczności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych, którą nadano Trybunałowi Konstytucyjnemu ustawą nowelizującą Konstytucję z dnia 29 grudnia 1989 roku[839]. Zmiany obejmowały również przejęcie przez Trybunał Konstytucyjny kompetencji Rady Państwa w zakresie dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Z wnioskiem w tym zakresie mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego Prezydent, Premier, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prokurator Generalny. Uchwałę Trybunał Konstytucyjny podejmował w takim przypadku w pełnym składzie[840].

Braki, o których mowa wyżej dotyczące prewencyjnej kontroli konstytucyjności na wniosek Prezydenta uzupełniła natomiast uchwalona 17 października 1992 roku Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[841] nazywana „Małą Konstytucją". Przepis artykułu 18 ust. 4 omawianej ustawy przewidywał, że przed podpisaniem ustawy Prezydent mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją, przy czym przepis ten precyzyjnie wskazywał, iż Prezydent nie mógł odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną

[837] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 19, poz. 101.
[838] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 145.
[839] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.
[840] Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwa, Dz. U. nr 34, poz. 178; zwana dalej PrzekKomRP
[841] Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426; zwana dalej Mała Konstytucja.

z Konstytucją[842]. Dodatkowo badaniu konstytucyjności poddano także rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Radę Ministrów. Nadal jednak nie dokonano zmian w przedmiocie braku ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją. W dalszym ciągu Sejm posiadał kompetencję do rozpatrywania tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, co oznaczało, że orzeczenia w dalszym ciągu nie miały waloru ostatecznych[843]. Istotną zmianą było również przyznanie ustawą z dnia 19 stycznia 1990 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prawa do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Prezydium Senatu, komisjom senackim oraz grupie 30 senatorów[844].

W wyniku zmian ustawodawczych w okresie pomiędzy 1989 a 1991 roku [845] uporządkowano kwestie podmiotów uprawnionych do inicjowania kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym w kontekście zmian ustrojowych, a także przyznano Trybunałowi Konstytucyjnemu nowe wyżej opisane kompetencje. I tak odpowiednio organem uprawnionym do zainicjowania kontroli prewencyjnej ustaw był wyłącznie Prezydent. Z wnioskiem o następczą kontrolę konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych mógł wystąpić Prezydent, prezydium Sejmu, komisje sejmowe, 50 posłów, prezydium Senatu, komisje senackie, 30 senatorów, Trybunał Stanu, Rada Ministrów, premier, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny. Dodatkowo w sytuacji, gdy kwestionowany akt prawny dotyczył spraw objętych zakresem działania rady gminy, sejmiku samorządowego, naczelnych organów statutowych ogólnokrajowych organizacji związkowych, organizacji międzyzwiązkowych oraz zrzeszeń związków zawodowych, organizacji spółdzielczych społeczno-zawodowych, organizacji rolników indywidualnych oraz innych organizacji zawodowych, a także Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników również te podmioty mogły zainicjować kontrolę następczą ustaw i innych aktów prawnych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

---

[842] art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji, Dz. U. nr 84, poz. 426.
[843] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 147.
[844] Ustawa z dnia 19 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1990 r., nr 6, poz. 35.
[845] Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1990 r., nr 3, poz. 16, ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie, Dz. U. nr 73, poz. 436, ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o Podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 34, poz. 198, ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o Ubezpieczeniu społecznym rolników Dz. U. 1991 r., nr 7, pozycja 24 późn.zm., ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o zmianie ustawy o Rzeczniku praw obywatelskich oraz ustawy Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. nr 54, poz. 302., zob. też R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 148-150.

Z kolei z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego mogły zwrócić się takie podmioty jak Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, składy orzekające Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także sądy rewizyjne oraz naczelne i centralne organy administracji państwowej.

Ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw odbywało się na wniosek Prezydenta, Premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego. Natomiast orzekanie o sprzeczności celów lub działalności partii politycznej z konstytucją miało miejsce w przypadku zainicjowania takiego postępowania przez Ministra Sprawiedliwości lub sąd wojewódzki w Warszawie[846].

Słusznie zatem podnosi R. Alberski, że pierwsze zmiany legislacyjne, które obejmowały Trybunał Konstytucyjny dokonane w latach 1989 - 1991 dotyczyły trzech grup zagadnień. W pierwszej kolejności dokonywano zmian w przepisach, które pozwalały trybunałowi na realizowanie nowo przyznanych mu kompetencji. Druga grupa objęta zmianami w tym czasie dotyczyła określenia nowego kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trzecia grupa obejmowała zmiany o charakterze, które autor ocenia jako symboliczne i dotyczyła przede wszystkim zmian roty ślubowania sędziowskiego, a także obejmowała zmiany nazw państwa i typu systemu politycznego[847].

Kolejne legislacyjne zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzone w latach 1992-1997 dotyczyły pozbawienia go możliwości składania wstępnego wniosku inicjującego postępowanie obejmujące odpowiedzialność konstytucyjną, a nadto umożliwienia uczestnictwa prokuratorom prokuratur apelacyjnych w postępowaniach zainicjowanych pytaniem prawnym do trybunału, przyznania samorządowym kolegiom odwoławczym kompetencji do wnioskowania o kontrolę konstytucyjności aktów prawnych obejmujących swoim zakresem działalność samorządu terytorialnego, jak również kierowanie pytań prawnych. Nadto przyznano prezesowi Najwyższej Izby Kontroli możliwość kierowania do trybunału wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. W 1996 roku możliwość występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przyznano prokuratorom Prokuratury Krajowej. Uszczegółowiono także zasady postępowania w przypadku badania zgodności celów i działalności partii politycznych[848].

---

[846] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 150.
[847] Ibidem*,* s. 150-151.
[848] Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu Dz. U. 1993 r., nr 5, poz. 22, ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o Powołaniu sądów apelacyjnych,

Chociaż zmiany dokonywane w omawianym czasie, tak na poziomie konstytucyjnym, jak i poszczególnych ustaw zwykłych prowadziły do porządkowania dotychczasowych regulacji dotyczących normatywnego modelu kontroli konstytucyjności, a także wprowadzały nowe rozwiązania rozszerzając zarówno zakres kognicji trybunału, jak i krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania i występowania przed nim, to nadal ustawodawca nie decydował się na najbardziej oczekiwaną i rekomendowaną zmianę polegającą na uznaniu ostateczności orzeczeń trybunału o niekonstytucyjności ustaw. Z. Czeszejko-Sochacki zwracał uwagę na konieczność zagwarantowania orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym oceny konstytucyjności ustaw prawomocności formalnej rozumianej jako ich ostateczność, a więc niezaskarżalność. Jednocześnie podkreślał wagę prawomocności materialnej rodzącej skutek w postaci nadania im mocy bezwzględnie obowiązującej. Tylko takie orzeczenia, zdaniem autora mogą wywoływać skutek prawny polegający na uchyleniu lub zmianie zakwestionowanego konstytucyjnie przepisu[849].

Powyższe stanowiło poważny mankament ówczesnego modelu kontroli konstytucyjności, zwłaszcza, że w okresie transformacji ustrojowej i ożywionego życia politycznego w warunkach pluralizmu myśli i poglądów, spory o konstytucyjność efektów działalności władzy ustawodawczej i projektowanych zmian w ustawodawstwie pozostawały na porządku dziennym. Jak wskazał L. Garlicki od 1986 roku do momentu ustania możliwości

Dz. U. nr 47 poz. 213, ustawa z dnia 12 października 1994 roku, o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. nr 122 poz. 593z późn. zm., ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. 1995 r., nr 13 poz. 59, ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy Prawo o adwokaturze, Dz. U. nr 77, poz. 367, ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o Partiach politycznych, Dz. U. nr 98, poz. 64.

[849] Z. Czeszejko-Sochacki, *Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego,* Przegląd Sejmowy 1996 r., nr 3, s. 21-22, zob. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 1994, sygn. P.1/94, publ. Lex 2024 r., nr 25216: „Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 22 ust. 1, 2 zastrzeżeniem ust. 2 i 3 cyt. przepisu, nadała orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego atrybut "ostateczności". Pojęcie "ostateczności" orzeczeń nie zostało zdefiniowane w nauce prawa konstytucyjnego, natomiast w postanowieniu z dnia 26 października 1988 r. U.7/88 Trybunał Konstytucyjny zinterpretował tę ostateczność jako niezaskarżalność w toku postępowania uznając, że konsekwencją prawną zasady ostateczności jest to, że orzeczenia „z chwilą ogłoszenia stają się prawomocne". Pojęcie "ostateczności" decyzji, statuujące zasadę trwałości decyzji administracyjnej, właściwe jest postępowaniu administracyjnemu (art. 16 § 1 k.p.a.) a odnosi się do tych decyzji, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku postępowania. Niezaskarżalność orzeczeń (a więc prawomocność formalna) jako zasada w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest równoznaczna z prawomocnością materialną, rozumianą jako moc wiążąca tych orzeczeń. Ta moc nie została bowiem w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym jednolicie określona. Bezwzględna moc wiążąca została przyznana orzeczeniom dotyczącym aktów normatywnych poniżej ustawowych (art. 10), zaś ograniczona w stosunku do aktów ustawodawczych (art. 7). Szczególne znaczenie dla określenia mocy wiążącej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przypisać należy art. 31 ustawy o Trybunale Konstytucyjny Dopuszcza on "uzdrowienie" innego postępowania (sądowego, administracyjnego itp.), zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym z zastosowaniem wadliwego przepisu jedynie wtedy, gdy wadliwy przepis "w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, został zmieniony bądź uchylony w części lub w całości". Nie wszystkie więc orzeczenia ostateczne, lecz tylko te, które zdolne są wywołać skutek prawny w postaci uchylenia lub zmiany zakwestionowanego przepisu, mają walor prawomocności materialnej."

oddalenia lub odrzucenia orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności ustawy tj. 1999 roku Trybunał Konstytucyjny orzekał o niekonstytucyjności ustaw 88 razy, przy czym Sejm zaledwie 9 razy[850] nie podzielił argumentacji Trybunału[851]. Nie zmienia to faktu, że brak było uzasadnienia dla utrzymywania takiego rozwiązania, tym bardziej w warunkach zmian politycznych, ustrojowych i społecznych.

M. Safjan wskazując skutki utrzymywania możliwości oddalenia przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy w tamtym czasie, a nadto jeszcze dwa lata po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 roku podniósł, że prowadziło to do deformacji obrazu orzecznictwa konstytucyjnego, ponieważ tylko pozornie ograniczało ustawodawcę poprzez normy i zasady konstytucyjne. Zniekształceniu, zdaniem autora ulegał również obraz samej konstytucji, ponieważ utrzymujący się model pozwalał na funkcjonowanie w rzeczywistości prawnej ustaw niekonstytucyjnych, co z kolei podważało zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Wreszcie do społeczeństwa docierał wniosek, że konstytucja nie jest stosowana wprost i nadal pozostaje daleko od praktyki stosowania prawa[852].

Zatem w kontekście najpoważniejszego problemu jakim był w latach 1989-1999 brak ostateczności orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw, Trybunał Konstytucyjny starał się samodzielnie minimalizować skutki regulacji utrzymujących taki stan rzeczy poprzez swoje orzecznictwo. Co prawda nie pozwoliło to na eliminację kompetencji Sejmu do oddalenia orzeczeń Trybunału, tym niemniej ograniczało efekt bardzo lapidarnych przepisów dotyczących omawianej kwestii.

Problem braku cechy ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w przypadku niekonstytucyjności ustaw potęgowało również inne nierozwiązane zagadnienie. Było oczywiste, że orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu ustawy nie eliminowało go z porządku prawnego. Sejm miał tu bowiem następujące możliwości. Podzielając stanowisko o niekonstytucyjności dokonywał zmian w zakwestionowanym akcie prawnym, bądź uchylał go w części lub całości. Natomiast w sytuacji, gdy nie podzielano stanowiska trybunału o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego, wówczas Sejm oddalał je większością co najmniej 2/3 głosów w obecności minimum połowy ogólnej liczby posłów orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Omawiany przepis nie regulował jednak skutków braku rozpatrzenia przez Sejm orzeczenia trybunału oraz nie wskazywał w jakim terminie miał

[850] Cz. Bakalarski, *Orzeczenia Trybunału…,* s. 16-21: „Były to kolejno następujące sprawy: K.3/88, K.13/93, K.16/93, K.1/95, K. 18/95, K.27/95, K.22/96, K.38/97 i K.10/98".
[851]Ibidem, s. 15, zob. też. L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 9.
[852] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po 1997 roku-przełom czy kontynuacja?,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 82.

obowiązek to uczynić. Brak było także regulacji na wypadek sytuacji, w której Sejm co prawda przyznawał rację Trybunałowi odnośnie do stwierdzenia niekonstytucyjności normy ustawowej, jednak nie uchylał jej lub nie wprowadzał odpowiednich zmian. Taki stan rzeczy rodził z kolei problem wzruszalności orzeczeń wydanych przez sądy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu[853].

Jak wskazuje się w doktrynie rezygnacja z unormowania kwestii skutków braku reakcji Sejmu na orzeczenie o niekonstytucyjności normy ustawowej stwarzała poważny uszczerbek na autorytecie trybunału, którego działalności nie przynosiła w obliczu takich mankamentów pożądanych skutków tak w wymiarze całego systemu prawa, jak i w wymiarze skutecznej ochrony indywidualnych praw i wolności jednostki[854]. Powstawało w ten sposób zagrożenie, które trafnie zdiagnozował G. Kuca wskazując, że: „(…) gdy sądownictwo konstytucyjne nie jest w stanie zapewnić związania swoim orzecznictwem dwóch politycznych władz albo te władze nie respektują tego orzecznictwa, dochodzi do marginalizacji sądu konstytucyjnego lub jego upolitycznienia, a nawet uśmiercenia."[855] Sytuacji nie poprawiała zmiana obligująca Sejm do rozpatrzenia orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy w terminie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia takiego orzeczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego[856]. Nadal bowiem brak było normatywnie określonych konsekwencji bezskutecznego upływu wskazanego wyżej terminu 6 miesięcy w przypadku bezczynności Sejmu w wyżej omawianym zakresie. Taki stan rzeczy rodził problem możliwości stosowania zakwestionowanego przez trybunał przepisu ustawy przez sądy.

Tymczasem dnia 2 marca 1993 roku Sąd Najwyższy w uchwale o sygnaturze I PZP 3/93[857] wyraził pogląd, że zmienić lub uchylić można tylko taki akt ustawodawczy, który

---

[853] C. Bakalarski, *Orzeczenia Trybunału…,* s. 13, zob. też. T. Dybowski, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi,* Przegląd Sejmowy 1995, nr 1, s. 23-24, zob. też B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 572.

[854] Ibidem, s. 14.

[855] G. Kuca, *Ewolucja zasady podziału władzy i jej wpływ na sądownictwo konstytucyjne,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom III., red. M. Granat, Warszawa 2020 r., s. 141.

[856] TKU85, Dz. U. 1991 r., nr 109, poz. 470 oraz Dz. U. 1993, nr 47, poz. 213, zob. też. L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowe…,* s. 9.

[857] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. I PZP 3/93, publ. Lex nr 10812, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520104508/1?directHit=true&directHitQuery=10812 [dostęp: 01.01.2026], zob. też Trzciński Janusz, Glosa do uchwały SN z dnia 2 marca 1993 r., publ. Lex :„Przyjęty w Polsce model badania konstytucyjności ustaw zakłada, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność ustawy z konstytucją wymaga jeszcze uznania go za zasadne przez Sejm.(...) Rozwiązanie to prowadzi w konsekwencji do sytuacji, z punktu widzenia zasad państwa prawnego i praworządności, paradoksalnych. Otóż ustawa, o której Trybunał Konstytucyjny i Sejm zgodnie twierdzą, iż jest niezgoda z konstytucją, nadal obowiązuje. Taka koncepcja badania konstytucyjności ustaw, w której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzeczeniem ostatecznym, jest w tej chwili ewenementem. Regułą jest, iż orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności ustaw są wiążące. Jest to przy tym rozwiązanie sprzeczne z zasadą podziału władzy i zastanawiające jest to, iż refleksja co do tego istnieje, nie ma natomiast woli poprawnego uregulowania

obowiązuje. Zatem z TKU85 wynikało, że do czasu odpowiednich rozstrzygnięć Sejmu w tym względzie, ani orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ani decyzja samego Sejmu uznająca jego zasadność nie mają wpływu na moc obowiązującą aktu ustawodawczego. W ten sposób Sąd Najwyższy uznał, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków polegających na odebraniu mocy wiążącej zakwestionowanej konstytucyjnie ustawie i prowadzi jedynie do wyłącznej możliwości jej negowania, aż do czasu podjęcia stosownej decyzji Sejmu, która polegać może na zmianie lub uchyleniu w części lub w całości tej ustawy[858].

Konsekwencje powodujące obniżenie w ten sposób standardów kontroli konstytucyjności ustaw, a tym samym utrzymujące jej iluzoryczność dostrzegał także sam Trybunał Konstytucyjny[859]. Dnia 20 października 1993 roku podjął uchwałę, sygn. W.6/93[860] w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 TKU85 [861], zainicjowaną wnioskiem ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Zielińskiego. Trybunał Konstytucyjny ustalił wówczas, że Sejm ma obowiązek rozpatrzenia orzeczenia o niezgodności ustawy z Konstytucją nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a w przypadku uznania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego za zasadne Sejm powinien dokonać odpowiednich zmian w ustawie objętej orzeczeniem, bądź

---

tej kwestii, tzn. takiego, gdzie orzeczenie Trybunału jest wiążące. (...) Trzeba przyznać, iż trudno jest pogodzić zasadę państwa prawnego z sytuacją obowiązywania ustaw sprzecznych z konstytucją. Nie można jednak nie dostrzegać wyraźnie sformułowanych postanowień konstytucji, że to Sejm uchwala ustawy w określonym w konstytucji trybie i że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją są rozpatrywane przez Sejm. Nie można też oczywiście nie dostrzegać i tego, iż brak jest w konstytucji i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym postanowień mówiących o skutkach prawnych nieuchylenia lub braku nowelizacji ustawy sprzecznej z konstytucją. (...) Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego stanowiska, które podzielam, odwołał się do art. 33 a ust. 2 i art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (zob. pkt 1). Myślę, iż można by przytoczyć jeszcze jeden argument na rzecz stanowiska Sądu Najwyższego, a mianowicie art. 25 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: „W wypadkach, o których mowa w ust. 3, postępowanie zawieszone w myśl art. 11 ust. 2 podejmuje się po rozstrzygnięciu przez Sejm zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją...". Otóż Sąd podejmuje zawieszone postępowanie po rozstrzygnięciu przez Sejm zgodności ustawy z konstytucją, a nie po dokonaniu przez Sejm odpowiednich zmian w ustawie lub uchyleniu jej w części lub w całości. Oznacza to, że pomimo uznania przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego za zasadne (tzn. uznanie, że ustawa jest sprzeczna z konstytucją) - Sąd może zawieszone postępowanie podjąć i orzec. Niestety, orzekać będzie na podstawie ustawy sprzecznej z konstytucją. I tu w tym przykładzie jak w soczewce widać niepoprawność przyjętego w Polsce modelu badania konstytucyjności ustaw. Trzeba mieć nadzieję, iż w przyszłej konstytucji, a w ślad za tym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, zagadnienie to zostanie uregulowane w ten sposób, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wobec ustaw będą ostateczne i wiążące."
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/publication/385880877/trzcinski-janusz-glosa-do-uchwaly-sn-z-dnia-2-marca-1993-r-i-pzp-3-93?keyword=Uchwa%C5%82a%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%202%20marca%201993%20r.&cm=SFIRST [dostęp: 01.01.2026].

[858] Z. Czeszejko-Sochacki, *Skutki prawne…,* s. 25.

[859] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 10, zob. też. J. Trzciński, Kształtowanie *się kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa (1985-1997). Zarys problemu,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 89-90, zob. też J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 46-47.

[860] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W.6/93, Dz. U. nr 105, poz. 481.

[861] art. 7 ust. 2 TKU85, TKU85, Dz. U. 1991 r., nr 109.

uchylić ją w części lub w całości w terminie określonym w art. 7 ust. 2 TKU85. Jednocześnie trybunał wskazał, że orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w terminie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia Sejmowi orzeczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ma (zachowuje) moc obowiązującą i powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy. Natomiast w razie gdy po przedstawieniu Sejmowi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją Sejm i Senat, w przypadkach przewidzianych przepisami Małej Konstytucji, zostaną rozwiązane, bieg terminu sześciomiesięcznego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 TKU85 ulega zawieszeniu w okresie od dnia rozwiązania Sejmu i Senatu do dnia rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu i Senatu[862].

W ten sposób w oparciu o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni Trybunał Konstytucyjny doprowadził do możliwego jak na ówczesne warunki uporządkowania wyżej opisanych problematycznych kwestii, skutecznie przeciwdziałając „formalnemu sabotowaniu" orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw przez Sejm. Jak słusznie podkreślił L. Garlicki: „Tym samym Trybunał Konstytucyjny, dzięki własnej wyobraźni i odwadze orzeczniczej uczynił istotny krok w kierunku uzyskania należnej mu pozycji ustrojowej."[863] Jednocześnie krytykom uchwały, którzy wskazywali na ingerowanie w ten sposób w kompetencje Sejmu przeciwstawiano pogląd stanowiący, że nie dochodzi w takich wypadkach do podważania kompetencji Sejmu. Ma on bowiem wyłączne prawo do rozpatrywania takich orzeczeń oraz oceny ich jako zasadnych lub niezasadnych poprzez uznanie, że przepisy będące przedmiotem orzeczenia są zgodne z Konstytucją i w efekcie oddalenia orzeczenia o niekonstytucyjności. Za takim oddaleniem muszą jednak przemawiać argumenty prawne[864].

Drugą niezwykle istotną uchwałą, która przełamywała zasadę nieostateczności orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność przepisu ustawy była uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 roku, sygn. W.1/95[865]. Na zadane przez Prezydenta we wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni zagadnienie dotyczące art. 7 TKU85 ustalono, że omawiany przepis nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z Konstytucją ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a wydanych w następstwie wniosku Prezydenta złożonego w trybie

[862] Ibidem, zob. też T. Dybowski, *Wykonywanie orzeczeń…,* s. 24-25.
[863] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 11, zob. też P. Sarnecki, Z. Wojtyczek, *Glosa do uchwały TK z 20 października 1993 r., W.6/93,* Przegląd Sejmowy 1994 r. nr 1, s. 215-222.
[864] T. Dybowski, *Wykonywanie orzeczeń…,* s. 30-31.
[865] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r., sygn. W. 1/95, Dz. U. nr 111, poz. 539.

art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji [866]. Tym samym zapewniono orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego wydanym w trybie kontroli prewencyjnej ostateczny charakter, bez możliwości oddalenia ich przez Sejm[867].

Jednocześnie na kanwie trwających w przestrzeni publicznej sporów zwłaszcza natury politycznej co do kształtu nowej Konstytucji RP, w tym modelu kontroli konstytucyjności Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyraziło w dniu 21 czerwca 1995 roku jednoznaczne stanowisko w przedmiocie zapewnienia orzeczeniom wydawanym przez trybunał mocy powszechnie obowiązującej oraz ich niewzruszalności w jakiejkolwiek procedurze [868]. Nieprzejednaną postawę w tej materii prezentował także ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego A. Zoll, który podnosił: „Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest zasadniczą kwestią ustrojową decydująca o tym, czy rzeczywiście będziemy mieć model demokratycznego państwa prawnego, czy takiego modelu nie będzie."[869]

Nie sposób wskazać na racjonalne argumenty natury prawnej i ustrojowej, dla których ustawodawca tak długo utrzymywał sytuację braku ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw. Słusznie podkreślił P. Winczorek, że zasada supremacji Sejmu, tak istotna dla poprzedniego systemu socjalistycznego, w świetle rodzących się podstaw demokratycznego państwa prawa po 1989 roku nie powinna już w tym czasie oddziaływać na model kontroli konstytucyjności [870]. Tymczasem w momencie, gdy wydawałoby się zaistniały wszystkie warunki do wprowadzenia pełnego modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności opartego między innymi na fundamentalnej regule nadania orzeczeniom sądu konstytucyjnego cech mocy powszechnie obowiązującej i ostatecznej, lata 1989-1999 upływały pod znakiem utrzymywania stanu z początków ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i tylko poprzez realizację kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa udało się Trybunałowi minimalizować skutki tej sytuacji. W świetle prac nad nową ustawą zasadniczą wypracowano polityczny kompromis, który utrzymywał jeszcze możliwość rozpatrzenia i dorzucenia przez Sejm orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw uchwalonych przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP przez okres dwóch lat od jej wejścia w życie. Nie dotyczyło to natomiast

[866] Ibidem.
[867] J. Trzciński, Kształtowanie *się kompetencji…,* s. 89.
[868] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 177: „Wszelkie próby ograniczenia mocy obowiązującej wszystkich czy choćby niektórych orzeczeń TK są sprzeczne z podstawowymi zasadami ustrojowymi i szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania sądowej kontroli konstytucyjności.", zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 77.
[869] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 177-178.
[870] P. Winczorek, *Wartości naczelne „Małej Konstytucji" z 1992 r.,* Państwo i Prawo 1993, nr 1, s. 8, zob. też. L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 10.

orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych[871].

Trybunał Konstytucyjny wbrew temu co mogłoby się powszechnie sądzić, nie miał sprzyjających warunków do wzmacniania swojej pozycji ustrojowej po 1989 roku, zwłaszcza w kontekście skuteczności i gwarancyjnego charakteru kontroli konstytucyjności ustaw. W pewnej mierze poprzez „odziedziczoną" po Radzie Państwa kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa budował swoją niezależność orzeczniczą w tym zakresie, ograniczając nieco zakres dowolnego działania Sejmu odnośnie do orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw. Kompetencja ta generowała jednak inny poważny problem, jakim okazało się kształtowanie relacji z sądami, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, budowanie przez Trybunał Konstytucyjny silnej pozycji ustrojowej wśród organów państwa poprzez dążenie do ostateczności orzeczeń o niezgodności ustawy z Konstytucją odbywało się także w atmosferze głosów płynących ze strony Sądu Najwyższego podważających potrzebę funkcjonowania w nowym ustroju osobnego sądu konstytucyjnego[872].

Dlatego obok niezależności orzeczniczej, drugim ważkim zagadnieniem w okresie transformacji ustrojowej, była kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Miała ona o tyle duże znaczenie, że promieniowała na wzajemne relacje pomiędzy Trybunałem Konstytucyjny, a Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz sądami powszechnymi. Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu ustawą z 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz PrzekKomRPU z dnia 25 maja 1989 roku możliwości dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było nie tylko pozbawione głębszej analizy pod kątem takiej potrzeby i skutków przyjęcia omawianego rozwiązania, ale również z uwagi na lapidarne regulacje generowało szereg problemów[873]. Jak podniósł J. Oniszczuk kontrowersje budziły takie kwestie, jak samo pojęcie powszechnie obowiązującej wykładni, określenie kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków o dokonanie takiej wykładni i zarazem podmiotów nią związanych. Omawiane regulacje nie określały także zakresu przedmiotowego wykładni oraz jej skutków prawnych, a nadto możliwości dokonywania jej zmian, metod ustalania oraz postępowania przed samym trybunałem[874].

---

[871] C. Bakalarski, *Orzeczenia Trybunału…,* s. 14-15.
[872] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 93.
[873] Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach powszechnie obowiązującej wykładni ustalanej przez Trybunał Konstytucyjny,* [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 39-40.
[874] J. Oniszczuk, *Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia),* Przegląd Sejmowy1994 r. nr 4, s. 55.

Jak się okazuje sam Trybunał Konstytucyjny w obliczu nowych warunków kształtowania się demokratycznego państwa prawa podchodził do wagi i znaczenia nowej kompetencji w sposób powściągliwy i ostrożny[875]. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w ogłoszonej w dniu 9 grudnia 1991 roku „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności w 1991 roku Trybunału Konstytucyjnego" wskazywało, że instytucja „ustalania powszechnie obowiązującej wykładni budzi istotne zastrzeżenia w obecnych warunkach ustrojowych, a w każdym razie w obecnym ujęciu jako uprawnienie przysługujące trybunałowi. Wykładnia ta z natury rzeczy petryfikuje poddane takiej wykładni normy, kładąc kres normalnemu rozwojowi praktyki stosowania przepisów przez powołane organy, co musi sprawić, że po pewnym czasie przepisy, które raz poddane zostały powszechnie obowiązującej wykładni, przestaną, na skutek postępującej zmiany stosunków społecznych spełniać w sposób właściwy swoją rolę, jaką mogłyby spełniać przy stosowaniu wykładni, zwłaszcza celowościowej, przez organy bezpośrednio stosujące prawo." [876] Z kolei w wygłoszonej podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 listopada 1994 roku „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w okresie od 1 stycznia 1993 roku do 30 czerwca 1994 roku" podtrzymano stanowisko co do stwierdzenia, iż wykładnia powszechnie obowiązująca „petryfikuje prawo, kładąc kres naturalnej jego ewolucji wynikającej ze stosowania". Dostrzegano jednocześnie, że z uwagi na trudny czas transformacji ustrojowej wykładnia trybunału jest jednak przydatna ze względów praktycznych. W doktrynie prezentuje się stanowisko, iż w okresie „szczególnego rozchwiania systemu prawa konstytucyjnego, a także w czasie zasadniczej przebudowy ustrojowej tzw. transformacji, instytucja powszechnie obowiązującej wykładni, zapobiegała wielokrotnie cząstkowym zmianom systemu prawnego, a także sprzyjała lepszemu adoptowaniu do nowej aksjologii".[877]

Dla omawianego problemu fundamentalne znaczenie miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 1995 roku, sygn. akt W. 9/ 94[878]. Trybunał Konstytucyjny wskazał tam na istotne rozróżnienie pomiędzy wykładnią operatywną rozumianą w kontekście konkretnej jednostkowej sprawy oraz wykładnią abstrakcyjną. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w omawianej uchwale, że: „W demokratycznym państwie prawnym realizującym zasadę podziału władz, którego ustawodawstwo ustanawia drogę sądową dla rozstrzygania

[875] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 93-94.
[876] Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach…,* s. 48.
[877] Ibidem, s. 49-50, zob. też B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 576.
[878] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W. 9/94, Dz. U. nr 39, poz. 198, https://otk zu.trybunal.gov.pl/otk.xhtml?rok=1995&pozycja=20 [dostęp: 01.01.2026].

konkretnych „sporów o prawo" takich, które powstają na tle stanów faktycznych, jak i takich, które dotyczą tworzenia prawa - sądy, rozpoznając poszczególne sprawy, dokonują wykładni przepisów prawnych. Wykładnia sądowa dokonywana jest w kontekście danej jednostkowej sprawy, poddanej rozpoznaniu przez sąd, „na użytek" tej sprawy. W polskiej teorii prawa wykładnię taką określa się niekiedy mianem wykładni „operatywnej", w odróżnieniu od wykładni „abstrakcyjnej", dokonywanej np. w nauce, czy w wypowiedziach organów upoważnionych do interpretowania przepisów na użytek różnych spraw. Dzięki odniesieniu do konkretnej rozpoznawanej sprawy podmiot dokonujący operatywnej wykładni może uwzględnić w swym rozumowaniu wszystkie istotne przesłanki prawne oraz przesłanki związane ze społecznym i aksjologicznym kontekstem tej konkretnej sprawy. Taka wykładnia nie wiąże prawnie organów orzekających w innych sprawach (zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziego tylko ustawom), jednak faktycznie może wywierać wpływ na sposób rozumienia i stosowania interpretowanych przepisów w innych sprawach na przyszłość. W praktyce zasięg i intensywność tego wpływu zależą zwłaszcza od usytuowania danego organu władzy sądowniczej, zakresu jego kognicji i sposobu publikowania orzeczenia. W ten sposób sądy, podobnie jak nauka prawa, wnoszą istotny wkład do ugruntowywania właściwego znaczenia przepisów prawa w środowisku prawniczym i w świadomości społecznej, a także do rozwoju fundamentalnych składników myśli prawniczej, np. w zakresie aksjologii systemu prawa czy reguł interpretacji. W państwie prawnym, opartym na podziale władz oraz respektującym zasadę niezawisłości sędziów i ich podległości tylko ustawie, operatywna wykładnia sądowa jest zatem niezbędnym składnikiem procesu sądowego stosowania prawa, a zarazem jednym z doniosłych, nieodzownych czynników rozwoju kultury prawnej, na gruncie, której są tworzone, interpretowane i stosowane przepisy prawa. Dążenie do konsensusu opinii w środowisku prawniczym i jednolitego rozumienia przepisów prawnych zgodnie ze zobiektywizowanymi regułami wykładni łączy się tu w sposób naturalny z otwarciem na różne racjonalne argumenty, z gotowością rewizji poglądów pod wpływem takich argumentów lub w związku z ewolucją kontekstu społeczno-kulturowego. Naturalne jest zatem, że w demokratycznym państwie prawnym rozwój myśli prawniczej, szczególnie w zakresie sposobu rozumienia podstawowych zasad ustrojowych, czy reguł interpretowania i stosowania prawa, odbywa się w warunkach dyskusji, która nie może podlegać rozstrzyganiu w drodze aktów interpretacyjnych, których moc wiążąca rozciągałaby się poza sprawę poddaną orzekaniu przez sąd. W związku z tym zminimalizowany jest też zasięg ryzyka błędu w interpretacji; błąd w wykładni operatywnej wywiera skutki tylko w jednostkowej

sprawie."[879]

Jak słusznie podniósł Z. Czeszejko-Sochacki uchwała ta wskazywała na swego rodzaju „wstrzemięźliwość" Trybunału Konstytucyjnego w posługiwaniu się instrumentem powszechnie obowiązującej wykładni na rzecz prymatu wykładni operatywnej. Jednocześnie zdaniem autora intencją Trybunału Konstytucyjnego było wyrażenie zasady zgodnie, z którą powszechnie obowiązująca wykładnia stanowi instrument, którego stosowanie powinno mieć miejsce jedynie wówczas, gdy powstają wątpliwości mające znaczenie dla spójności systemu prawnego. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie można powszechnie obowiązującej wykładni stosować w każdej sytuacji, a jedynie przy występowaniu trudności interpretacyjnych w procesie stosowania prawa i tylko wówczas, gdy może to mieć znaczenie dla całego systemu prawnego. Innymi słowy, kiedy waga i skala wątpliwości ze względu na funkcjonowanie systemu prawnego uzasadniają taką konieczność i potrzebę. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przyjmował możliwość odmowy ustalenia wykładni w sytuacji, gdy warunki te nie zachodziły[880].

Trybunał Konstytucyjny stał również na stanowisku, że ustalana przez niego wykładnia powszechnie obowiązująca ma charakter wiążący wszystkie organy w tym również sądy.[881] Powyższe stało się zarzewiem sporu na tym tle pomiędzy trybunałem, a Sądem Najwyższym, którego przedstawiciele powoływali się na konstytucyjne regulacje stanowiące, że sędzia podlega wyłącznie ustawie. Jednocześnie powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej argumentowano, że skoro sędzia podlega tylko ustawie brak jest przesłanek do uznania, że sędziowie związani są powszechnie obowiązującą wykładnią prawa dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny. Co istotne spór o związanie sędziów tą wykładnią nabrał wkrótce praktycznego znaczenia, albowiem znalazł swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego[882].

Pomimo deklaracji wyważonego, wstrzemięźliwego, a nade wszystko racjonalnego stosowania przez Trybunał Konstytucyjny instrumentu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Sąd Najwyższy negował w swoim orzecznictwie związanie wykładnią Trybunału. A. Zoll wskazał, że w omawianym czasie Sąd Najwyższy kontestował trzy istotne uchwały dotyczące wykładni podjęte przez Trybunał Konstytucyjny.

Dotyczyło to w pierwszej kolejności uchwały z dnia 20 października 1993 r., sygn.

[879] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W. 9/94, Dz. U. nr 39, poz. 198, https://otkzu.trybunal.gov.pl/otk.xhtml?rok=1995&pozycja=20 [dostęp: 01.01.2026].
[880] Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach…,* s. 43-46.
[881] A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 94, zob. też. J. Oniszczuk, *Wykładania Trybunału…,* s. 58.
[882] A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 94-95.

W.6/93 [883] w sprawie nadania prezesowi Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do ogłoszenia, w sytuacji bierności Sejmu wobec orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy, o utracie mocy wiążącej niekonstytucyjnego przepisu. [884] Drugą kwestionowaną uchwałą była uchwała wykładnicza z dnia 25 stycznia 1995 roku[885] dotycząca właściwości sądów w przedmiocie orzekania o roszczeniach dotyczących wynagrodzeń tzw. służb mundurowych. Sąd Najwyższy pomimo przyjęcia w omawianej uchwale, iż właściwymi do rozstrzygania tych spraw pozostają sądy powszechne nie zastosował się od niej.[886] Wyrazem tego była m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 roku, sygn. I PZP 13/95[887],

[883] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 roku, sygn. akt W 6/93, Dz. U. Nr 105, poz. 481.
[884] A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 94.
[885] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 roku, sygn. akt W. 14/94, Dz. U. nr 14, poz. 67.
[886] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 13.
[887] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 roku, sygn. I PZP 13/95, publ. Legalis nr 29325, „Zgodnie z art. 33a ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Natomiast przepis art. 62 Konstytucji stanowi, że „Sędziowie są niezawiśli i podlegają tylko ustawom". Powstaje więc zagadnienie, czy podległość sędziów ustawom można i należy rozumieć w ten sposób, że podlegają oni także ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw lub też-patrząc od drugiej strony na to zagadnienie - czy przepis art. 33a ust. 1 Konstytucji jest, obok przepisu art. 62 Konstytucji, drugim przepisem wprowadzającym podległość sędziów, w tym przypadku wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie wypowiada się przeciwko tym możliwościom. Praktycznie omawiana kwestia jest istotna tylko w tych sporadycznych sytuacjach, w których sąd nie podziela poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sentencji uchwały ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy. Z reguły bowiem-ze względu na autorytet Trybunału-wykładnia ustalona przez ten organ jest stosowana przez sądy. Podstawowy argument przemawiający za przyjętym stanowiskiem wynika ze stwierdzenia w art. 62 Konstytucji wyłącznej podległości sędziego ustawie. Wykładnia językowa tego przepisu wyłącza możliwość stwierdzenia podległości sędziego aktom normatywnym niższego rzędu (jeżeli są one sprzeczne z ustawą) oraz wykładni ustaw dokonywanej przez organy pozasądowe (por. glosę A. Zielińskiego do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1993, III CZP 68/92, OSP 1994 z. 2 poz. 26). Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw wiąże w granicach przewidzianych w Konstytucji. Wiąże ona organy państwa obowiązane do przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 Konstytucji), gdyż w tym przypadku nie jest określona ranga przepisów wiążących te organy. Inaczej Konstytucja określa podległość sądów prawom Rzeczypospolitej Polskiej, ograniczając ją tylko do ustaw. Jest niewątpliwe i powszechnie uznane, że podlegając tylko ustawie - w tym ustawie konstytucyjnej-sąd nie jest związany aktem podustawowym w takim zakresie, w jakim wykracza on poza upoważnienie wynikające z ustawy lub jest z nią sprzeczny. Niezwiązanie sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw wynika także z art. 1 Małej Konstytucji stanowiącego między innymi, że organami Państwa w zakresie władzy sądowniczej są niezawisłe sądy. Wykładnia prawa jest bowiem zasadniczym elementem władzy sądowniczej. Sąd tylko wtedy jest związany wykładnią prawa dokonaną przez inny organ, gdy tym organem jest sąd i gdy ustawa wprowadza to związanie. Dotyczy to w szczególności sądów I-instancyjnych związanych oceną prawną sądów rewizyjnych (art. 389 k.p.c.) oraz sądów rewizyjnych przedstawiających Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 391 k.p.c.). Nie wiąże natomiast sądów powszechnych wykładnia dokonana na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48), zawierająca odpowiedź na tzw. abstrakcyjne pytanie prawne. Sądy powszechne stosują tę wykładnię wówczas, gdy ją podzielają-brak jest bowiem przepisu formalnie wiążącego sądy wykładnią ustaloną w tym trybie. Przeciwko związaniu sądów wykładnią ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny przemawia również porównanie zakresu podmiotów uprawnionych do zwracania się do Trybunału z pytaniami prawnymi dotyczącymi zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją (albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym) z zakresem podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. O ile bowiem z tej pierwszej możliwości - poza Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej - mogą także korzystać składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów

w której zakwestionowano wprost związanie sędziów wykładnią Trybunału Konstytucyjnego [888], przy czym wykładnię tą z kolei zaakceptował Naczelny Sąd Administracyjny.[889]

Trzeci przykład wykładni, której nie uznał Sąd Najwyższy dotyczył natomiast uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1996 roku, sygn. W. 18/95[890] rozstrzygającej interpretację sformułowania „terytorium państwa polskiego" w kontekście ustawy regulującej problematykę odszkodowań dla osób represjonowanych przez władze radzieckie w okresie od 1944 do 1945 roku na obszarze na wschód od linii Curzona. Trybunał przyjął wówczas, że „terytorium państwa polskiego" należy interpretować jako obszar dawnych ziem polskich sprzed 1946 roku. Jak wskazał L. Garlicki bardziej ambicjonalnie, niż merytorycznie Sąd Najwyższy uznawał w kontekście tego typu spraw, że mowa tu wyłącznie o terytorium państwa polskiego w jego granicach w chwili orzekania[891].

B. Wierzbowski wskazał, że także w doktrynie nastąpił podział w ocenie związania sądów uchwałami Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie powszechnej wykładni ustaw. Autor przyjął podobnie jak A. Stelmachowski [892] i P. Winczorek [893], że stanowisko Sądu Najwyższego o niezwiązaniu sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw z uwagi na niezawisłość sędziowską jest nieprzekonujące w świetle autoryzowania przez ustrojodawcę tej kompetencji Trybunału. Kategorycznie zatem stwierdzał autor, że wykładania dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny wiązała powszechnie, a zatem również sądy.[894] Przeciwnego zdania był A. Strzembosz[895] i W. Sanetra, którzy nie widzieli możliwości związania sędziów wykładnią ustaw dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny[896].

Pomimo istniejącego sporu w kwestii związania sądów powszechną wykładnią ustaw

---

rewizyjnych (art. 25 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), to wśród podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o ustalenie omawianej wykładni prawa pominięto składy orzekające (art. 13 tej ustawy). To pominięcie sądów (składów orzekających) byłoby trudne do uzasadnienia, gdyby powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw miała je wiązać. Powinno być to rozumiane jako wyraz zamiaru ustawodawcy wyłączenia sądów (składów orzekających) spod związania tą wykładnią." https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe4tmoa&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%2013/95 [dostęp: 01.01.2026].

[888] J. Oniszczuk, *Wykładnia Trybunału…,* s. 55, zob. też L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 13.

[889] A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95.

[890] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1996 r., sygn. W. 18/95, publ. OTK ZU 1/1996, poz. 1, https://otkzu.trybunal.gov.pl/1996/1/1 [dostęp: 01.01.2026].

[891] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 13, zob. też. A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95.

[892] A. Stelmachowski, *Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny, czyli spór o wykładnię,* Przegląd Sądowy 1996 r., nr 2, s. 3-12.

[893] P. Winczorek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego dnia 26 maja 1995 r.,* Państwo i Prawo 1996 r., nr 2, s. 103-104.

[894] B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 577-582.

[895] A. Strzembosz, *Władza sądownicza w przyszłej Konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, Przegląd Sądowy 1995 r., nr 2, s.10-11.

[896] W. Sanetra, W *sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw,* Przegląd Sądowy 1996 r., nr 2, s.30.

dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny B. Wierzbowski zwrócił natomiast uwagę, że zarówno Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, jak i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego korzystali w tym czasie z możliwości kierowania do trybunału wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa.[897] Autor ocenił omawianą instytucję jako użyteczną, a nadto stwierdza, że nie można kwestionować faktu, że wiąże ona powszechnie[898].

Opisane wyżej przykłady ukazują tło problemów, jakie nakładły się w latach 90-tych na Trybunał Konstytucyjny. Odnosząc się do tamtego momentu historycznego i wątpliwości co do przyznanej Trybunałowi Konstytucyjnemu w spadku po Radzie Państwa kompetencji A. Zoll wskazywał, że usiłowano zwłaszcza podczas prac nad treścią nowej konstytucji wypracować wraz z Sądem Najwyższym rozsądny kompromis, co jednak ostatecznie nie udało się[899]. Problem sporu pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym w przedmiocie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw został rozwiązany dopiero z chwilą uchwalenia Konstytucji RP z 1997 roku i ostatecznym pozbawienia trybunału tej kompetencji[900]. E. Łętowska sceptycznie oceniała w tamtym czasie rezygnację z instytucji powszechnie obowiązującej wykładni jakiej dokonywał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że: „Nie jest prawdą, (jak to się słyszy), że wprowadzenie powszechnie dostępnej skargi

[897] B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 576: „Na przykład wniosek w sprawie W14/ 95 dotyczący wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 26 lipca 1990 roku o partiach politycznych wywołującej wątpliwość w praktyce. Na przykład wnioski w sprawach W 20/94, W18/94, W1/ 96. We wniosku w sprawie W20/ 94 Prezes NSA wyraźnie wskazuje na zasadnicze rozbieżności interpretacyjne w odniesieniu do art. 2 punkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych występujące w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. jeden ze sposobów rozumienia wkładanego przepisu prowadził w ocenie Trybunału Konstytucyjnego do nadania temu przepisowi znaczenia niezgodnego z art. 1 przepisów konstytucyjnych."

[898] Ibidem, s. 576-582.

[899] A. Zoll *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95-96: „Kontrowersje wokół powszechnie obowiązującej wykładni ustawy przeniosły się na forum prac Komisji Nadzwyczajnej Zgromadzenia Narodowego pracującej nad projektem Konstytucji RP. Także z punktu widzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego instytucja ta nie jawiła się jako bezproblemowa. Krępowanie sędziów interpretacją Trybunału ustalaną abstrakcyjnie, a więc bez związku z rozpatrywaniem konkretnej sprawy przypominało niewątpliwie niesławnej pamięci wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej uchwalane przez Sąd Najwyższy do 1989 roku. Z drugiej strony wykładnia pozwalała na stosunkowo szybkie rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych co pozwalało nieraz uniknąć wręcz kryzysu Konstytucyjnego. (...) Zdając sobie sprawę z tych problemów próbowaliśmy w Trybunale Konstytucyjnym znaleźć rozwiązanie kompromisowe. Było dla nas jasne, że instytucja powszechnie obowiązującej wykładni była przede wszystkim nadużywana, w tym sensie, że uprawnione podmioty zbyt często występowały do Trybunału o ustalanie wykładni. Powinna to być rzeczywiście instytucja stosowana zupełnie wyjątkowo. Po rozmowach z I prezesem Sądu Najwyższego wydawało się, że znalezione zostało rozwiązanie optymalne. Trybunał Konstytucyjny miałby odmawiać ustalania powszechnie obowiązującej wykładni w sytuacji, gdy było możliwe uzyskanie w rozsądnym czasie wykładni sądowej. Odpowiednia propozycja miała być przedstawiona wspólnie przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy Komisji Nadzwyczajnej Zgromadzenia Narodowego. Wielkie było moje rozczarowanie i zaskoczenie, gdy przed posiedzeniem Komisji znalazłem projekt przedstawiony przez prezesa Strzembosza zawierający propozycję skreślenia tej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek I prezesa Sądu Najwyższego został poparty przez senatora Działochę byłego sędziego Trybunału Konstytucyjnego i został przez Komisję przyjęty. Nie jest dla mnie satysfakcją, gdy obecnie często słyszę, że wówczas popełniono błąd rezygnując w ogóle z możliwości ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustawy."

[900] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 14.

konstytucyjnej dezaktualizuje problem powszechnej wykładni TK od trony praktycznej. Ani bowiem owa skarga z jednej strony, ani działalność sądów powszechnych z drugiej, nie załatwiają tego wszystkiego, co dotychczas można było osiągnąć dzięki wykładni TK." Autorka dostrzegała, że pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni miało swoje podłoże w ambicjonalno-kompetencyjnym sporze pomiędzy trybunałem, a Sądem Najwyższym, przy czym temu drugiemu zarzucała brak koncepcji na rozwiązanie alternatywne przy niezrozumiałym braku aktywności Sądu Najwyższego w zakresie udzielania odpowiedzi na kierowane przez sądy powszechne pytania prawne[901].

Ostatnim obszarem z zakresu problemów o doniosłym znaczeniu dla umacniania pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego po 1989 roku, a przed wejściem w życie Konstytucji RP była odpowiedź na pytanie, czy ocena konstytucyjności prawa pozostaje wyłączną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego.

Było oczywiste, że sądy tak powszechne, jak i administracyjne mają możliwość kontroli konstytucyjności aktów podustawowych w przypadku konkretnych zawisłych przed nimi spraw. Procedura pytań prawnych zapewniała natomiast możliwość zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności przepisu ustawy na podstawie, którego sąd miał orzekać, jeżeli w przekonaniu sądu przepis budził wątpliwości, co do jego zgodności z konstytucją. Jakkolwiek było oczywistym, że trwający proces kształtowania się modelu kontroli konstytucyjności idzie w kierunku umocnienia jego skoncentrowanego modelu opartego na jednym sądzie konstytucyjnym, to jednak nie można nie zauważyć, że w obszarze rozproszonej kontroli konstytucyjności sądy starały się wyprowadzić kompetencje w tym zakresie również dla siebie.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że na tle wyżej opisanego problemu rozwijała się dyskusja nad zagadnieniem bezpośredniego stosowania konstytucji, o czym szerzej w dalszej części pracy. W obszarze doktrynalnym uważano, że sądy nie mają kompetencji do dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości w tej materii mogą korzystać z instytucji pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.[902]

Wśród przeciwników możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy przeważał pogląd, że kontrola konstytucyjności ustaw nie należy do sądów.

[901] E. Łętowska, *Szkoda wykładni Trybunału Konstytucyjnego,* Rzeczpospolita 1997 r, nr 6, s. 4.
[902] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 351-353, zob. też. B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 573-574.

Argumentowano, że ustawa, która została prawidłowo ogłoszona korzysta z domniemania konstytucyjności, natomiast domniemanie to może być skutecznie uchylone tylko w drodze procedury zapoczątkowanej i przeprowadzonej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Innymi słowy sądy nie mogą odmówić stosowania ustawy, co do której konstytucyjności mają wątpliwość. Taka odmowa oceniana była jako naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą, a sądowniczą i jako naruszająca zasadę trójpodziału władzy, jak również brak wzajemnej między nimi współpracy. Stosowana nawet dla dobra i korzyści strony zdaniem jej przeciwników osłabiała „poczucie pewności praw i zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa". Podkreślano także, że w przypadku przyjęcia możliwości odmowy stosowania przez sądy ustawy budzącej wątpliwości sądu orzekającego, co do konstytucyjności zachodziło niebezpieczeństwo tworzenie dwóch systemów prawnych. Pierwszego tworzonego przez ustawodawcę oraz drugiego tworzonego przez sądy[903]. B. Wierzbowski wskazał wprost w swojej argumentacji z tamtego czasu, że: „Odmowa zastosowania ustawy przez sąd w konkretnej sprawie z tego powodu, że ustawa jest w ocenie sądu niezgodna z Konstytucją, stanowi w istocie orzeczenie o niezgodności ustaw w Konstytucją, ograniczone do konkretnego przypadku i nie podlegające rozpoznaniu przez Sejm. Tym samym jest to naruszenie-na niekorzyść władzy ustawodawczej - zasady podziału władzy w kształcie nadanym jej przez art. 1 Małej Konstytucji w zw. z art. 33 a przepisów konstytucyjnych."[904]

Pomimo dość jednoznacznego stanowiska doktryny, jak wskazał L. Garlicki Sąd Najwyższy nie był już taki kategoryczny. W tej materii szczególną aktywność podejmowała w swoich judykatach Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Wydźwięk tych orzeczeń był taki, że odmowa zastosowania przepisu ustawy, co do którego sąd powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy nie ingeruje w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Skutek odmowy zastosowania normy ocenionej jako niekonstytucyjna w indywidualnie rozpoznawanej sprawie, nie polega bowiem na eliminacji jej z porządku prawnego. Stano na stanowisku, że sądy mają możliwość dokonania wyboru pomiędzy tym, czy skorzystają z możliwości skierowania pytania prawnego w razie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu na podstawie, którego mają orzekać, czy też odmówią jego zastosowania podczas orzekania i rozstrzygania w konkretnych zawisłych przed nimi sprawach[905]. Przykładem takich orzeczeń Sądu

[903] B. Wierzbowski, *Stosowanie przepisów…,* s. 572-574.
[904] Ibidem, s. 574.
[905] L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej…,* s. 15.

Najwyższego jest uchwała z dnia 21 lutego 1995 roku, sygn. akt I PZP 2/95[906], oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1996 roku, sygn. akt III ARN 93/95[907]. Jak wynika z ich treści Sąd Najwyższy nie tylko uważał, że nie jest związany obowiązkiem występowania do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w każdej sytuacji, gdy pojawiała się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu na podstawie, którego sąd miał orzekać, ale również dostrzegał konieczność dokonywania samodzielnej oceny w tym zakresie przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy. Co prawda stanowiska te pozostawały o odosobnieniu, tym niemniej jak się okaże ich nowatorskie podejście do problemu kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy będzie w przyszłości rzutowało na rozwijającą się już po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 roku

[906] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 1995 r., sygn. I PZP 2/95, publ. Legalis nr 29135, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe3tmmy&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%202/95 [dostęp: 01.01.2026].

[907] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1996 r. sygn. ARN 93/95, publ. OSNAPiUS 1996 r., nr 23, poz. 352: „W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, należących do właściwości finansowych organów orzekających, do Trybunału Konstytucyjnego mogą być kierowane pytania prawne co do zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy w takim postępowaniu. Z brzmienia tego przepisu wynika, że nie ustanawia on powinności, a jedynie możliwość skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego i to pod warunkiem, iż od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy w określonym postępowaniu. Mylny więc jest pogląd, że Naczelny Sąd Administracyjny miał obowiązek zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (zawieszając postępowanie), gdyż takiego obowiązku nie przewiduje-i nie da się go wywieść z innych norm- powoływany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten ustanawia bowiem "możliwość" skierowania pytania prawnego, której nie da się rozumieć - gdyż nie ma do tego podstaw- jako "obowiązku" wystąpienia z pytaniem, [...]. Poza wnioskami wypływającymi z wykładni językowologicznej, przeciwko odczytywaniu na tle art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przewidzianej w nim "możliwości" jako "powinności" (obowiązku) przemawia między innymi to, iż ograniczony jest krąg podmiotów upoważnionych do zgłaszania pytań prawnych (art. 25 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), który nie obejmuje wszystkich organów państwa powołanych do stosowania prawa, w tym także sądów, z wyłączeniem składów orzekających Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów rewizyjnych. Ponadto przy wykładni przewidzianej w art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym formuły "mogą być kierowane pytania prawne", nie można pomijać, iż w myśl art. 1 Małej Konstytucji (Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) niezawisłe sądy są organami Państwa w zakresie władzy sądowniczej, zaś według art. 62 Konstytucji z 1952 r. (utrzymane w mocy przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.) sędziowie są niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Wykładnia przyjmująca, iż przewidziana w art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym "możliwość" jest "powinnością" pozostawałaby więc nie tylko w sprzeczności z sensem użytych w tym przepisie słów, lecz także prowadziłaby do sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi stawiającymi sądy w roli organów władzy oraz poddającymi sędziów tylko podległości ustawom. (...)W sytuacji bowiem, gdy sąd stosuje przepis ustawy, który pozostaje w kolizji z normami Konstytucji, z reguły brak jest podstaw do stawiania jego wyrokowi zarzutu rażącego naruszenia obowiązującego porządku prawnego. Ten punkt widzenia zdaje się przy tym podzielać Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, skoro nie zarzuca zaskarżonemu wyrokowi tego, iż został on oparty na uznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny, że przepis art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest przepisem wiążącym prawnie, choć jednocześnie rewidujący pośrednio przyjmuje, że koliduje on z przepisami Konstytucji. Być może przypuszczenie takie jest jednak mylne, a stanowisko takie wynika z przekonania rewidującego-którego Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie podziela - że sądy nie są upoważnione do samodzielnego dokonywania oceny zgodności przepisów ustaw z Konstytucją i uznawaniu w jej wyniku-w razie stwierdzenia kolizji-iż określone przepisy nie mają mocy wiążącej.”

linię orzecznictwa Sądu Najwyższego. Linię skłaniającą się w kierunku po pierwsze możliwości, a nie obowiązku kierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, a także samodzielnego decydowania sądów w przedmiocie odmowy zastosowania przepisu ocenianego jako niezgodny z konstytucją.

Opisane wyżej zagadnienia dają obraz warunków rozwijania i umacniania się w okresie po 1989 roku modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności. Kontrola ta została skupiona w rękach Trybunału Konstytucyjnego, choć ze zdefiniowanymi wyżej problemami i ustrojowymi mankamentami. Czas ten można podsumować jako okres umacniania pozycji Trybunału Konstytucyjnego wśród innych organów państwa i budowania autorytetu wspierającego się na etosie nadrzędności Konstytucji jako najważniejszego aktu prawnego w demokratycznym państwie. Chociaż w procesie tym nie brakowało sporów politycznych, doktrynalnych, a nawet orzeczniczych (zwłaszcza między Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym), bez wątpienia w świadomości wszystkich tych, którzy pracowali nad treścią przyszłej Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny odgrywał zasadniczą rolę w budowaniu demokratycznego państwa prawa. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szczegółowe odniesienie do etapów prac legislacyjnych nad Konstytucją RP, tym niemniej nie można z pola widzenia tracić tego, że również w wymiarze eksperckim przedstawiciele doktryny uczestnicząc w posiedzeniach komisji [908] przygotowujących jej postanowienia, prowadzili ożywioną dyskusję tak nad problemem ostateczności orzeczeń Trybunału w przedmiocie konstytucyjności ustaw, jak i nad problemem bezpośredniego jej stosowania i możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności ze skutkiem dla konkretnie rozpoznawanej sprawy przez zwykłe sądy. Możliwość dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności przez sądy akceptowali w tamtym czasie m.in. W. Sanetra oraz P. Hofmański, natomiast krytycznie do takiego rozwiązania podchodzili M. Safjan oraz L. Garlicki [909]. W tym miejscu należy podkreślić, że ożywiona dyskusja nad istotą bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP oraz możliwością samodzielnej oceny konstytucyjności dokonywanej przez sądy toczyła się szczególnie burzliwie w okresie prac nad nową Konstytucją RP[910]. Debata ta nie zakończyła się z chwilą jej wejścia w życie, wręcz przeciwnie nabierała na sile tak w wymiarze doktrynalnym, jak i orzeczniczym. Bez wątpienia jednak jej początek stanowił burzliwy dla Trybunału Konstytucyjnego okres wczesnych lat 90 - tych.

Dokonując podsumowania tego etapu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

[908] M. Mazurkiewicz, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 198-199.
[909] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne…*, s. 358-363.
[910] Ibidem, s. 358-363.

można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że w tamtym czasie umacniał on pozycję niezależnego, apolitycznego i wyposażonego w realne kompetencje gwaranta konstytucyjności. Był to trudny moment adaptacji do nowych warunków ustrojowych, w których Trybunał Konstytucyjny nie tylko ustabilizował swoją pozycję ustrojową, ale również budował swoje relacje z Parlamentem, przedstawicielami władzy wykonawczej oraz sądami. W wymiarze społecznym jego orzecznictwo dawało gwarancję rzetelności i autorytetu, co miało niebagatelne znaczenie tak w wymiarze ustrojowym, jak i społecznym. Umacnianie samodzielności orzeczniczej, jakkolwiek utrudnionej poprzez brak ostateczności orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw, stanowiło jeden z głównych punktów odniesienia aktywności Trybunału. Prace nad nową ustawą zasadniczą nie były wolne od głosów kwestionujących konieczność jego dalszego istnienia i funkcjonowania[911]. Choć jak wskazała J. Zakrzewska Trybunał Konstytucyjny był „dzieckiem niechcianym poprzedniej władzy"[912], to jednak w warunkach zarówno ustroju socjalistycznego, jak i okresu transformacji i rodzącego się ustroju demokratycznego dzięki zasiadającym w nim sędziom od samego początku budował swój autorytet orzeczniczy na ich osobistej niezależności, wysokim poziomie etyczno - moralnym, braku uwikłania w jakiekolwiek zależności polityczne, a także wysokim standardzie wiedzy prawniczej[913]. F. Rymarz wspominając ten czas działalności Trybunału Konstytucyjnego trafnie podsumował: „Być może jest to moja subiektywna ocena, ale ten okres działalności Trybunału Konstytucyjnego należał do znaczących w budowaniu jego autorytetu, prestiżu i pozycji w państwie i społeczeństwie"[914]. Jak zawsze zatem niebagatelne znaczenia miał czynnik ludzki i postawa sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy jak podkreślił z kolei M. Safjan spełniali oczywiste i uniwersalne kryteria odnoszące się do każdego sędziego: „(…) absolutna niezależność oceny, odporność na jakąkolwiek presję polityczną, obiektywizm, otwartość na argumentację, powstrzymywanie emocji, ale również własnych preferencji ideologiczno-politycznych"[915].

Nadto M. Safjan słusznie zauważył, że okres pomiędzy 1989 a 1997 rokiem ocenić należy jako czas najgłębszego w najnowszej historii przełomu zarówno z uwagi na zakres reform jakie miały wówczas miejsce, jak i stosunkowo krótki czas ich dokonywania. Autor wskazał nadto, że w tym historycznym czasie Trybunał Konstytucyjny odegrał decydującą rolę

[911] J. Ciemniewski, *Trybunał Konstytucyjny jako przedmiot prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 22-23.
[912] K. Działocha, Początki *działalności Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r., s. 36.
[913] Ibidem, s. 37.
[914] F. Rymarz, *Wspomnienia z kadencji…,* s. 73.
[915] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 80, zob. też. M. Mazurkiewicz, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 188.

dla przebiegu demokratycznych reform i należał obok Parlamentu oraz Rządu do tych instytucji, które bezpośrednio kształtowały kierunek, treść i charakter dokonujących się przekształceń ustrojowych i społecznych. M. Safjan wskazał, że to właśnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego „wypełniło treścią pojęcie zasady demokratycznego państwa prawnego", co po 1989 roku pozostawało szczególnie ważne. Od „nasycenia" tego pojęcia realnym znaczeniem zależała, zdaniem autora wiarygodność dokonujących się zmian. Według niego to właśnie poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego upowszechniła się świadomość konstytucyjna zarówno wśród samych prawników jak i szerszych kręgów społeczeństwa. Zasady i wartości konstytucyjne zaczęły w tamtym czasie funkcjonować dzięki trybunałowi w prawniczym myśleniu, a także wpływały w coraz większym stopniu na sposób wykładni i stosowania prawa. Orzecznictwo Trybunału stopniowo i coraz wyraźniej wyznaczało granice swobody samego ustawodawcy w przedmiocie tworzenia prawa. Nadto dzięki orzecznictwu zaczęto po raz pierwszy w polskiej praktyce prawnej uznawać wartości normatywne samej konstytucji, co autor określa jako „zejście z poziomu czystej ideologii i pustych haseł" i wypracowanie metod aplikacji konstytucyjnych klauzul generalnych do oceny obowiązującego prawa[916].

Do niełatwych należały również w tym czasie relacje pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym, które A. Zoll z perspektywy tamtego momentu historycznego ocenił bardzo dosadnie: „Powstanie Trybunału Konstytucyjnego było więc porażką pewnej koncepcji, która niewątpliwie miała znacznie dowartościować Sąd Najwyższy. Mimo zmiany ustroju w 1989 roku i istotnej wymianie sędziów Sądu Najwyższego, oczywiście łącznie z jego kierownictwem, pozostała lub powstała, wśród w każdym razie niektórych sędziów, postawa uznająca w Trybunale Konstytucyjnym nie partnera w historycznym zadaniu budowy demokratycznego państwa prawa, lecz konkurenta zagrażającego pozycji Sądu Najwyższego jako najwyższego organu władzy sądowniczej"[917]. Autor wskazał, że podczas pierwszej konferencji poświęconej roli władzy sądowniczej w transformacji ustrojowej, jaka odbyła się w Popowie w 1990 roku ówczesny I Prezes Sądu Najwyższego Adam Strzembosz, wyrażał wątpliwości, co do pozytywnej roli Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zmian ustrojowych. Miało się to wiązać z koncepcją uczynienia gwarantem konstytucyjności projektowanej, nowej Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego, która miała zastąpić Trybunał Konstytucyjny. Spór ten toczył się w warunkach dążenia Trybunału do osiągnięcia ostatniego warunku pełnej niezależności i samodzielności jako sądu konstytucyjnego, a mianowicie

[916] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 73.
[917] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…* s. 93.

ostateczności orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw, a także odziedziczonej po Radzie Państwa kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw [918]. Swego rodzaju rywalizacja pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym znajdowała potem swoje odzwierciedlenie w omówionym wyżej orzecznictwie i sporach na forum prac nad nową konstytucją.

Pozytywnie ocenić należy natomiast rosnącą w biegiem czasu aktywność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazał R. Alberski dane statystyczne w tym zakresie zdają się potwierdzać stosunkowo szybki wzrost liczby spraw wpływających do trybunału. W okresie 1986-1988 do trybunału wpłynęły 54 sprawy, co dawało średnio 18 spraw rocznie. Natomiast w okresie transformacji w latach 1989-1997 do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło 440 spraw, co dawało wynik blisko 49 spraw rocznie. Około 40% spraw w okresie 1989-1997 dotyczyło badania zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją, 22,5% zgodności aktów wykonawczych z konstytucją i ustawami. Tylko 5 % spraw w tym czasie stanowiły te zainicjowane w wyniku skierowanego do trybunału pytania prawnego. W okresie od 1989 roku do 1997 roku Trybunał Konstytucyjny wydał 330 orzeczeń merytorycznych. Jak słusznie wskazuje autor: „Trybunał Konstytucyjny był jednym z ważniejszych aktorów politycznych okresu transformacji”[919].

Pomimo wyżej opisanych problemów wywołane w okresie 1989 - 1997 trudności i napięcia, pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a sądami, zwłaszcza Sądem Najwyższym oraz przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej nie przeszkodziły w konstruktywnej pracy nad tworzeniem projektu jego konstytucjonalizacji i nadaniu mu funkcji głównego strażnika nowej ustawy zasadniczej oraz silnego gwaranta konstytucyjności prawa w demokratycznej Polsce. Bez wątpienia, co należy zasygnalizować w tym miejscu, naświetlone wyżej problemy będą w przyszłości nadal tłem określonych sporów tak doktrynalnych, jak i w samej praktyce orzeczniczej zwłaszcza pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym, a fakt wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku pozwolił jedynie na ich częściowe rozwiązanie, co w kontekście tematu niniejszej pracy będzie miało swój wymiar zwłaszcza w jeśli chodzi o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP oraz odpowiedzi na pytanie o możliwość i zakres rozproszonej kontroli konstytucyjności. W ten sposób problemy, które wynikły w tej materii już w okresie początkowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, a następnie pogłębiały się w okresie transformacji ustrojowej będą rzutowały na dalszą ewolucję polskiego modelu kontroli konstytucyjności. Oczekiwania,

[918] Ibidem, s. 93, zob. też. R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 179.
[919] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 212-214.

że zostaną one rozwiązane w nowej Konstytucji RP zostały jednak mocno zweryfikowane już podczas prac nad jej projektem, gdzie najbardziej spornymi punktami jak można się domyślać była kwestia ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw, dokonywanie przez trybunał powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz zakres skargi konstytucyjnej[920].

Powyższe nie zmienia jednak z gruntu pozytywnej oceny funkcjonowania i działalności Trybunału Konstytucyjnego w okresie między 1989 a 1997 rokiem, bowiem był to czas, w którym jako stosunkowo nowa instytucja torował poprzez swoje orzecznictwo drogę idei demokratycznego państwa prawa[921], która stała się jedną z podstawowych zasad w nowej konstytucji[922].

2.2.2. Pozycja ustrojowa i warunki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Długo oczekiwana Konstytucja RP została uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 roku, natomiast 1 sierpnia 1997 roku Sejm uchwalił TKU97[923], która weszła w życie 17 października 1997 roku. Punktem wyjścia w zakresie konstytucyjnego uregulowania kontroli konstytucyjności było utrzymanie dotychczasowego kierunku, a więc modelu opartego na Trybunale Konstytucyjnym i jego kompetencjach w tym zakresie[924]. Tym razem jednak nowa

[920] Ibidem, s. 177-180.
[921] K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 141-144: „Państwo prawne to takie państwo, w którym istnieje autonomiczny w dużym stopniu względem państwa, jako organizacji politycznej urzeczywistniającej określone cele polityczne, system norm prawa. Prawo ucieleśniać ma określony system wartości akceptowanych społecznie w danym państwie i wiąże władze państwa oraz ją sprawujących. Prawo - jakkolwiek nie da się tego wykluczyć-nie powinno pełnić roli instrumentu służącego realizacji bieżących i doraźnych celów władzy państwowej, lecz służyć ma celom dalekosiężnym, które mają oparcie w wartościach społecznie akceptowanych. Najważniejszą z tych wartości jest godność człowieka i jego wolność. (...) Silna aksjologiczne determinacja prawa zgodna z odpowiednią filozofią człowieka i pozycji jednostki w państwie nie przekreśla pozytywistycznej orientacji prawa, którego źródłem jest naród zorganizowany w demokratyczne państwo. Koncepcja państwa prawnego w ujęciu demokratycznym rozdziela system wartości prawnie akceptowalnych decydujących o społecznej i humanistycznej treści trawa od prawa we właściwym tego słowa znaczeniu jako zespołu norm ustanowionych lub uznanych przez państwo za obowiązujące. (...) Sposobem zapewnienia zgodności norm prawa z systemem aksjologii społecznej jest przede wszystkim demokratyczny proces stanowienia prawa. (...) Oznacza ona, że demokratyczne państwo prawne to takie państwo, w którym prawo stanowione jest przez przedstawicielski organ narodu w drodze demokratycznej procedury. Procedurę taką opartą na zasadzie jawność i dyskusji i niezbędnej złożoności czynności ustawodawczych gwarantuje, parlamentarna droga ustawodawcza. (...) Państwo prawne jest państwem konstytucyjnym. Nie tylko w znaczeniu, że konstytucja reguluje ustrój władzy państwa i legalny sposób przejmowania władzy oraz pozycję jednostki w państwie. Dzięki swej najwyższej mocy prawnej konstytucja gwarantuje materialną i formalną koherencję całego porządku prawnego z wartościami i zasadami, które ucieleśnia.”, zob. też. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego…,* s. 235-238.
[922] M. Mazurkiewicz, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 199-201.
[923] TKU97, Dz. U. nr 102, poz.643 z późn. zm.
[924] K. Działocha, *Wizja Trybunału Konstytucyjnego w projektach Konstytucji RP,* [w:] Prawo konstytucyjne na

Konstytucja RP[925] rozwiązywała poprzedni problem, jakim było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o umiejscowienie trybunału pośród innych konstytucyjnych organów państwa i o jego pozycję ustrojową. Przesądzono zatem, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem konstytucyjnym i należy do organów władzy sądowniczej[926] umieszczając przepisy regulujące jego ustrój, kompetencje i podstawy zakresu działalności w rozdziale VII „Sądy i Trybunały", a zatem zgodnie z przyjętą zasadą trójpodziału władzy w grupie organów sklasyfikowanych jako władza sądownicza[927].

Zgodnie z art. 194 Konstytucji RP[928] Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na okres dziewięcioletniej kadencji. Elementem, który wzmacniał pozycję ustrojową trybunału była przede wszystkim zasada niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, która wprost wynika z treści art. 195 ust. 1 Konstytucji RP wskazującej na podległość sędziów tylko Konstytucji[929]. Oznacza to nic innego jak obowiązek kierowania się przez sędziego normami Konstytucji podczas orzekania. Niezawisłość sędziowską gwarantować miały takie warunki jak: wymóg legitymowania przez sędziów wyróżniającą się wiedzą prawniczą, niepołączalność stanowiska sędziego z mandatem posła lub senatora, zakaz przynależności sędziów Trybunału Konstytucyjnego do partii politycznej, związku zawodowego, a także zakaz prowadzenia działalności publicznej nie dające się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów, immunitet sędziowski oraz materialna niezależność sędziów, interpretowana jako zapewnienie takich warunków pracy i wynagrodzenia, jakie będą adekwatne do godności urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz zakresu wykonywanych przez niego obowiązków[930].

Omawiane przepisy tak Konstytucji RP, jak i TKU97 pozwoliły na wyodrębnienie następujących kategorii funkcji, jakie organ ten miał od teraz realizować jako sąd konstytucyjny. Po pierwsze kontrola konstytucyjności i legalności prawa poprzez orzekanie o zgodności z Konstytucją RP ustaw i umów międzynarodowych, a także o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu. Orzekanie o zgodności z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i z ustawami przepisów prawa wydanymi przez centralne organy

przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 643.

[925] Konstytucja RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[926] J. Trzciński, *Kształtowanie się kompetencji…,* s. 87-88, zob. też. M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998 r., s. 16.

[927] M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 5, zob. też M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 36.

[928] art. 194 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[929] art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[930] M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 34-37.

państwowe. Nową funkcją było nadanie trybunałowi kompetencji do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa[931]. Utrzymano także uprawnienie do orzekania o zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych[932]. Ustanowienie skargi konstytucyjnej i obowiązku orzekania w jej przedmiocie stanowiło kolejną nową funkcję Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak rozstrzyganie na wniosek marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, gdy nie jest on w stanie zawiadomić marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu[933]. Wreszcie funkcja sygnalizacyjna polegająca na przedstawianiu przez Trybunał Konstytucyjny organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego[934].

Określając kryteria kontroli konstytucyjności wskazać należy na możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny treści przepisów prawnych (kryterium treściowe), kompetencji danego organu do wydania aktu normatywnego (kryterium kompetencyjne) oraz trybu wydania aktu prawnego (kryterium proceduralne)[935].

Ramy niniejszej pracy, jak również jej temat nie pozwalają na szczegółowe omówienie całej materii normatywnego uregulowania modelu kontroli konstytucyjności po wejściu w życie Konstytucji RP i TKU97, tym niemniej konieczne jest odniesienie do zasadniczych rozwiązań przyjętych w omawianych aktach prawnych w kontekście tak ewolucji tego modelu, jak i rozwiązania problemów, jakie towarzyszyły trybunałowi i jego działalności przed wejście w życie Konstytucji RP

W pierwszej kolejności zatem wskazać należy, że rozwiązano podstawowy problem z okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji RP dotyczący braku przymiotu ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw[936]. Co prawda na podstawie art. 239 ust. 1 Konstytucji RP[937] jeszcze przez okres dwóch lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności ustaw uchwalonych przed jej wejściem życie nadal podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, tym niemniej po upływie tego okresu zgodnie z art. 190 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego otrzymywały status

[931] Ibidem, s. 18.
[932] Ibidem, s. 26.
[933] Ibidem, s. 28-29 oraz s. 33.
[934] Ibidem, s. 31.
[935] A. Gołuch, *Proceduralna kontrola konstytucyjności ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym,* [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r., s. 327-332.
[936] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 82.
[937] art. 239 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ostatecznych i posiadających moc powszechnie obowiązującą[938].

Tak ukształtowana treść art. 190 Konstytucji RP stanowiła jednoznaczne rozwiązanie problemu z jakim mierzył się Trybunał Konstytucyjny od momentu swojego powstania. Konstytucjonalizacja ostateczności jego orzeczeń oznaczała brak możliwości ich wzruszenia w jakiejkolwiek procedurze, za pomocą jakiegokolwiek środka i przez jakikolwiek inny organ, nawet sam trybunał. Ostateczność orzeczeń dekodować należy zarówno jako ich niezaskarżalność (prawomocność formalna) oraz niewzruszalność (prawomocność materialną)[939]. Sejm tracił zatem prawo do oddalenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność ustawy z Konstytucją RP. Wyeliminowano także znaną ustawie z 1985 roku instytucję ponownego rozpatrzenia sprawy przez powiększony skład Trybunału. Powszechność obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oznaczała, że każdy podmiot stosujący prawo ma obowiązek stosowania się do ich treści. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny uzyskał w pełni samodzielną, a co za tym idzie bardzo silną pozycję ustrojową modelowego sądu konstytucyjnego w państwie demokratycznym. Obok stwierdzenia niezgodności (negatywne) lub zgodności (pozytywne) badanej normy z Konstytucją RP, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową Trybunał Konstytucyjny poprzez swoje orzeczenia zyskał moc eliminowania z porządku prawnego normy prawnej niezgodnej z normą prawną wyższego rzędu[940], co jest zasadniczo istotą skutków jakie powinny następować w wyniku zakończenia procesu badania konstytucyjności normy prawnej. Zgodnie z art. 190 ust 1 Konstytucji RP orzeczenie trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, przy czym możliwe jest określenie innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego pod warunkiem, że wyznaczony przez Trybunał termin nie przekroczy osiemnastu miesięcy w przypadku ustawy oraz 12 miesięcy w przypadku innego aktu normatywnego. Jeżeli natomiast orzeczenie wiąże się ze skutkami finansowymi, których nie przewidziano w ustawie budżetowej termin ten jest określany po uprzednim zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów[941].

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, który był podstawą wydania

---

[938] J. Trzciński, *Kształtowanie się kompetencji…,* s. 90, zob. też M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 61: „Konstytucja wprowadza ostateczność orzeczeń Trybunału, jednakże zasada „ostateczności orzeczeń" została odroczona na dwa lata. Art. 239 ust. 1 daje wyraz niewiążącemu charakterowi orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność ustawy uchwalonej przed wejściem z Konstytucji w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Konstytucja postanawia, iż orzeczenia takie mają być przedłożone Sejmowi, który rozpatrując orzeczenie musi wypowiedzieć się, czy uznaje je za zasadne, czy też czy też oddala je (większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów)."

[939] M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 57, zob. też. R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 202.

[940] M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 31 oraz s. 58-59.

[941] art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

prawomocnego orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia jest powstanie podstawy do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia[942]. Ostateczność orzeczeń trybunału dotyczy również kontroli prewencyjnej inicjowanej przez Prezydenta. Otóż w przypadku orzeczenia Trybunału o zgodności z Konstytucją RP ustawy, co do której Prezydent zwrócił się przed jej podpisaniem o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności, głowa państwa ma obowiązek jej podpisania. Natomiast stwierdzenie w tym trybie przez trybunał niezgodności ustawy powoduje, że ustawa nie może być podpisana, przy czym w doktrynie zwraca się uwagę na możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności części przepisów ustawy, wówczas odmowa podpisu może dotyczyć niekonstytucyjnych przepisów[943].

Istotną zmianą wskazującą na ewolucję polskiego modelu kontroli konstytucyjności, było poszerzenie przedmiotu kontroli oraz katalogu wzorców kontroli. Zgodnie z treścią art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji RP umowy międzynarodowe nie mogły być przedmiotem kontroli konstytucyjności, jak również nie mogły stanowi wzorca kontroli [944]. Zatem rozszerzenie tak przedmiotu kognicji, jak i katalogu wzorców kontroli jest wyrazem ewolucji w tym zakresie podyktowanej koniecznością zapewnienia pełnej spójności z katalogiem konstytucyjnie określonych źródeł prawa.

Lektura publikacji z okresu tak poprzedzającego uchwalenie Konstytucji RP, jak i po jej wejściu w życie skłania do wniosku, że niezwykle wyczekiwaną w związku z pracami nad ustawą zasadniczą była instytucja skargi konstytucyjnej[945]. Jak wskazał W. Wróbel prace nad jej normatywnym kształtem odbywały się w atmosferze sporu (o którym była już mowa wcześniej) pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym w zakresie wzajemnych relacji obu tych organów oraz wydawanych przez nie orzeczeń. Jak słusznie ocenia autor, kompromis wypracowany na kanwie tego sporu doprowadził do powstania

[942] art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[943] J. Trzciński, *Kształtowanie się kompetencji…,* s. 90.
[944] Ibidem, s. 88.
[945] Ibidem, s. 28, zob. też B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela,* [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 220.

modelu skargi konstytucyjnej, „która z instrumentu oceny konstytucyjności indywidualnych rozstrzygnięć zamieniała się w indywidualny wniosek o kontrolę konstytucyjności abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych.” [946] W zamierzeniach skarga miała być tą instytucją dzięki, której na gruncie zasady demokratycznego państwa prawa zamierzano budować „relacje konstytucyjne państwo-jednostka”, zwłaszcza na gruncie ochrony praw i wolności. Jak wskazał M. Safjan skarga miała być swego rodzaju „przekładnią” pomiędzy ogólnymi normami konstytucyjnymi, a prawną sytuacją jednostki[947].

Przyjęty tzw. wąski model skargi zdaniem przedstawicieli doktryny nie do końca spełniał jednak oczekiwania, jakie pokładano w tej instytucji, a nadto nie był wolny od wad stanowiących o jego późniejszym funkcjonowaniu[948]. W europejskich systemach prawnych rozróżnia się dwa modele skargi konstytucyjnej: szeroki i wąski. Pierwszy przyjęty np. w systemach hiszpańskim i niemieckim oparty na konstrukcji skargi, którą wnosi się kwestionując konkretne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej naruszające konstytucyjne prawa lub wolności jednostki. Model węższy, przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP [949] pozwala jedynie na skarżenie ustawy lub innego aktu normatywnego w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP, pod warunkiem, że ustawa lub inny skarżony akt normatywny stał się podstawą indywidualnego i ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach i prawach albo obowiązkach skarżącego, z wyłączeniem prawa do azylu[950].

Tak przyjęta koncepcja nie pozostawała wolna od pewnych wad, które rodziły szereg problemów w praktyce. W tym miejscu wskazać należy m.in. na takie zastrzeżenia jak hybrydowy charakter samej skargi, która z jednej strony zawiera w sobie elementy kontroli konkretnej (indywidualnej i wymagającej ostatecznego rozstrzygnięcia wobec jednostki), z drugiej natomiast elementy odwołujące się do kontroli o charakterze abstrakcyjnym, ponieważ przedmiotem skargi jest ustawa lub inny akt normatywny będący podstawą rozstrzygnięcia. W ten sposób ukształtowana skarga powoduje trudności w zakresie skutecznego wykazania przez skarżącego niekonstytucyjności konkretnego przepisu lub przepisów, nie zaś wadliwości indywidualnego rozstrzygnięcia, czyli aktu stosowania prawa[951].

---

[946] W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna-problemy do rozwiązania,* [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r., s. 55, zob. też B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna…,* s. 215-216, zob. też. A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna,* Państwo i Prawo 1997 r., nr 3, s. 3-6.
[947] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 84.
[948] Ibidem, s. 84, zob. też. B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna…,* s. 214, zob. też. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna…,* s. 55-57.
[949] art. 79 ust.1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[950] M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale…,* s. 28-31.
[951] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 84.

Słusznie zwrócił uwagę W. Wróbel, że takie rozwiązanie implikowało dodatkowo innym problemem natury prawnej i praktycznej zarazem. Otóż nie dawało możliwości działania w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny dokonując kontroli konstytucyjności stwierdził zgodność ustawy lub innego aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, jednak ustalił równocześnie, że doszło do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności w związku w wydanie błędnego i niekonstytucyjnego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej. Brak możliwości wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w takim przypadku skutkować zatem musiało odmową nadania skardze dalszego biegu lub umorzeniem postępowania[952]. Nie wgłębiając się w ten obszar rozważań warto jedynie w tym miejscu zasygnalizować, że dostrzegano również w związku z przyjętym modelem skargi konstytucyjnej takie problemy jak dość nieprecyzyjne wskazanie, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być „akt normatywny"[953]. Nadto podkreślano brak możliwości reakcji trybunału, gdy nałożone na jednostkę nakazy lub zakazy mają bezpośrednią moc obowiązującą, a zdaniem jednostki naruszają jej konstytucyjne prawa lub wolności albo kształtują obowiązki, przy czym jednostka nie narusza wspomnianych nakazów i zakazów. W takiej sytuacji jak słusznie zauważył W. Wróbel skargę uruchamiała w pierwszej kolejności konieczność naruszenia takiej normy przez osobę, która potencjalnie chciałaby wnieść skargę po uzyskaniu ostatecznych rozstrzygnięć sądu lub organu administracji publicznej[954]. Wskazywano także na zbytni formalizm w zakresie badania legitymacji do wniesienia skargi[955], wątpliwości co do ostateczności rozstrzygnięcia i wyczerpania drogi prawnej przed skierowaniem skargi do trybunału, a także brak uregulowań, które nadawałyby orzeczeniu trybunału potwierdzającemu zasadność skargi możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na sytuację prawną skarżącego i fakt, że stanowią wyłącznie podstawę do wznowienia właściwego postępowania i uchylenia rozstrzygnięcia lub decyzji[956]. Wskazywano również, że nie do końca wiadomym było jakie dokładnie prawa i wolności objęte były zakresem skargi konstytucyjnej, a skutkiem tych wątpliwości była dyskusja na temat tego czy można uznać art. 2 Konstytucji RP[957] za samodzielną podstawę skargi[958]. Zwracano również uwagę, że przy przyjętym wąskim modelu skargi konstytucyjnej i przesłance ostateczności orzeczenia lub decyzji znacznie wydłuża się

[952] W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna…,* s. 57, zob. też. B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna…,* s. 219.
[953] W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna…,* s. 59.
[954] Ibidem, s. 57-58.
[955] Ibidem, s. 61.
[956] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 84.
[957] art. 2 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483.
[958] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 84.

czas oczekiwania na ochronę konstytucyjnych praw i wolności jednostki[959]. J. Trzciński zauważał, że obowiązujący w Konstytucji RP model skargi konstytucyjnej w pierwszej kolejności realizuje funkcję ochrony porządku prawnego, a dopiero potem ochrony konstytucyjnych praw i wolności samego obywatela. Tym niemniej paradoksalnie w szerokiej wykładni art. 79 Konstytucji RP oraz pojęcia „akt normatywny" upatrywał autor możliwości odwrócenia tych proporcji[960].

Pomimo problemów jakie wiązały się z przyjętym modelem skargi konstytucyjnej, a nade wszystko brakiem możliwości zaskarżenia indywidualnych rozstrzygnięć sądów lub decyzji organów administracji publicznej, instytucja ta została oceniona pozytywnie jako dość skuteczny instrument rozwijania konstytucjonalizmu po 1997 roku oraz doktryny ochrony indywidualnych praw i wolności jednostki[961]. W okresie pierwszych dziesięciu lat od 1998 roku do 2008 roku skargi konstytucyjne stanowiły 35% badanych w tym czasie przez Trybunał Konstytucyjny spraw, a łącznie wpłynęło ich do trybunału 2591. Wydano w tym zakresie 227 wyroków. O ile jeszcze w 1998 roku Trybunał Konstytucyjny wydał zaledwie jeden wyrok w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, o tyle w przeciągu kolejnych 10 lat tendencja ta była wyraźnie rosnąca przyjmując w latach 2004-2006 liczbę powyżej 30 orzeczeń, aby w 2008 roku spaść do 28 wyroków[962]. Dane te pokazują, że skarga konstytucyjna jako zupełnie nowa instytucja, nawet ze swoim hybrydowym charakterem stała się ważnym polem działalności Trybunału Konstytucyjnego urzeczywistniającym idee ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Trybunał Konstytucyjny z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP [963] utracił kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, która jak wskazano wcześniej stanowiła kość niezgody pomiędzy trybunałem, a Sądem Najwyższym. W okresie prac nad Konstytucją RP doszło nawet do wypracowania kompromisu w tej materii między tymi organami. Miał on polegać na pozostawieniu tej kompetencji w nowej ustawie zasadniczej, po jej modyfikacji, która miała polegać na dokonywaniu powszechnie obowiązującej wykładni przez Trybunał Konstytucyjny tylko wówczas, gdy niemożliwe było uzyskanie w rozsądnym terminie wykładni sądowej. Jednak na wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego ostatecznie kompetencję tę wykreślono i nie ma jej w Konstytucji RP[964].

---

[959] Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997 r., s. 107.
[960] J. Trzciński, *Kształtowanie się kompetencji…,* s. 86.
[961] W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna…,* s. 55-56.
[962] R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 279-282.
[963] Konstytucja RP, Dz. U. nr 78, poz. 483z późn. zm.
[964] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 95-96.

Wyeliminowanie tej kompetencji nie złagodziło sporu pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym zwłaszcza w kontekście zarzutów, jakie formułowano odnośnie do tzw. wyroków interpretacyjnych, które brak omawianej kompetencji mają kompensować. Jak słusznie zauważył K. Działocha wyroki interpretacyjne w ramach techniki wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP nawiązywały do dawnej kompetencji dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw[965].

Na kanwie przyjmowania określonej wykładni przepisu obecnie Trybunał Konstytucyjny może wydawać tzw. wyroki interpretacyjne, których istota polega na tym, że Trybunał Konstytucyjny operując wykładnią w zgodzie z Konstytucją stwierdza zgodność lub niezgodność z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego przy przyjęciu jego interpretacji w określonym rozumieniu. Zasadniczo celem nie jest tu usunięcie istniejących rozbieżności interpretacyjnych, ale „eliminacja wszystkich niekonstytucyjnych wariantów wykładni, pozostawiając jeden słuszny, niebudzący wątpliwości."[966] M. Tulej wskazuje, że wyroki interpretacyjne to całkowicie odrębna instytucja, która pozwala na utrzymanie w mocy przepisu bez jego derogowania z systemu w sytuacji, gdy nadana mu interpretacja „znosi znamiona niekonstytucyjności"[967]. W pewnym sensie orzeczenie o konstytucyjności, które ma tu cechę ostateczności i skutku *erga omnes*, rzutuje również na przyjęcie dokonanej przez trybunał wykładni pozwalającej na utrzymanie przepisu, który przy tak przyjętej interpretacji zyskuje walor zgodnego z Konstytucją RP[968]. Jak jednak wskazał M. Tulej orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego stanowią o dalszych sporach z Sądem Najwyższym, zwłaszcza w zakresie skutków, jakim jest związanie takim orzeczeniem sądów, a fakt wprowadzania interpretacji przepisu do sentencji wyroków wydaje się tu przesądzić o związaniu również samą wykładnią[969]. A. Józefowicz zaprezentował krytyczne stanowisko wobec takiego rozwiązania i uważa, że wykładnia dokonywana przy wydawaniu wyroków nie może stanowić części jego sentencji. W ten sposób, zdaniem autora Trybunał Konstytucyjny bezpodstawnie wiąże sądy swoją wykładnią, ingerując w ich kompetencję do samodzielnego

[965] K. Działocha, *Kontrowersje wokół powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 670.
[966] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s. 103.
[967] Ibidem.
[968] Konstytucja RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 późn. zm.
[969] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s.125, zob. też L. Garlicki, *Uwagi o charakterze prawnym do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997 r., s. 91: „Przepis ustawy jest uznawany za zgodny z Konstytucją, ale przy założeniu określonego jego rozumienia, sposób zaś tego rozumienia przepisu jest wskazany w sentencji orzeczenia (…) Ustalenie rozumienia przepisu następuje w sentencji orzeczenia, ma więc taką samą moc wiążącą jak pozostałe elementy sentencji i to stanowi o specyfice tego typu rozstrzygnięć."

jej dokonywania[970]. W tej materii wypowiedział się również Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z dnia 17 grudnia 1999 roku, sygn. III PZP 2/09. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne zadając pytanie, czy tzw. orzeczenie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność normy prawnej z Konstytucją stanowi podstawę do żądania wznowienia postępowania stosownie do art. 401[1] k.p.c.? W odpowiedzi podjęto uchwałę stanowiącą, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401[1] k.p.c. Jednocześnie uchwale tej nadano moc zasady prawnej[971].

---

[970] A. Józefowicz, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego,* Państwo i Prawo 1999 r., nr 11, s. 28-30.

[971] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 roku, sygn. III PZP 2/09, publ. Lex nr 593406 „(...) Konstytucyjne pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw potwierdza art. 188 Konstytucji, z którego wynika zamknięty zakres i katalog uprawnień Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm. powoływanej dalej jako ustawa o TK z 1997 r. lub ustawa o TK) ponadto przewidują, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądami (art. 3). Należy jednak podkreślić, że unormowanie to nie dopuszcza pytań prawnych o wykładnię przepisów aktu normatywnego. Powyższe regulacje konstytucyjne oraz ustawowe wykluczają niejako a priori powszechnie obowiązujący charakter i moc wiążącą orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, które wykraczają poza zamknięty zakres jego konstytucyjnie określonych prerogatyw. 7) Przy wydawaniu orzeczeń interpretacyjnych Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do wzorów i dorobku wypracowanych w orzecznictwie sądów konstytucyjnych innych państw. Nie są to racje usprawiedliwiające wydawanie orzeczeń interpretacyjnych na gruncie polskiego porządku prawnego, który nie przewiduje i nie uprawnia do orzekania na podstawie judykatów innych konstytucyjnych sądów europejskich, które przecież nie funkcjonują i nie orzekają na podstawie identycznych lub tożsamych aktów prawnych. Twierdzenie, że wszystkie sądy konstytucyjne w Europie stosują podobne, a nawet jeszcze bardziej zniuansowane formuły rozstrzygnięć nie stanowi argumentu usprawiedliwiającego powielanie formuł interpretacyjnych orzeczeń, które nie mają umocowania w polskim porządku konstytucyjnym ani ustawowym. Praktyka orzecznicza sądów konstytucyjnych innych państw nie powinna być bezkrytycznie przenoszona, powielana lub kopiowana na gruncie jurysdykcji krajowej. (…) Użyte w pytaniu Rzecznika Praw Obywatelskich określenie tzw. orzeczenie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego nie jest określeniem ustawowym ani nawet prawniczym, o czym świadczy przedrostek „tak zwane". Wprawdzie do obiegu prawniczego termin ten wprowadziło piśmiennictwo prawnicze, ale z uwagi na jego wątpliwy prawniczo element (przedrostek „tak zwane"), nazwa ta wyraża konwencjonalne określenie języka potocznego. Wymaga to prawniczej rozwagi przy rozstrzyganiu, czy tzw. wyrok interpretacyjny, niezależnie od pozytywnego lub negatywnego sformułowania ustalonej wykładni w jego sentencji, może oznaczać, że w zależności od użytej formuły interpretacyjnej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (afirmatywnej bądź negatywnej) - spośród dopuszczalnych lub możliwych sposobów rozumienia poddanego kontroli przepisu prawa - wyłącznie sposób wykładni ustalony przez Trybunał Konstytucyjny jest zgodny, a inne (różniące się) są niezgodne z Konstytucją. Same racje interpretacyjne, które mają lub mogą świadczyć o niekonstytucyjności dotychczasowej wykładni określonych przepisów prawa, nie uprawniają Trybunału Konstytucyjnego do zastępowania lub wyręczania suwerennego prawodawcy w procesach tworzenia lub sanacji prawa. 11) Podkreśla się, że dopuszczalność wydawania orzeczeń interpretacyjnych płynie z podstawowej funkcji Trybunału, tzn. z funkcji kontroli konstytucyjności prawa (por. J. Trzciński, j.w., s. 9-10). W uzasadnieniu takiego stanowiska twierdzi się, że nie ma potrzeby uchylania przepisu, który można uratować nadając mu właściwy kierunek interpretacji (por. A. Zieliński, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSP 2001 nr 4, poz. 65). Tymczasem sprawowanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności prawa nie powinno odbywać się poprzez przyznanie (przypisanie) mu niemającej konstytucyjnego umocowania prerogatywy do ustalania wykładni ustaw, która nie przysługuje temu organowi.

Nie rozstrzygając sporu o orzeczenia interpretacyjne, nie jest to bowiem przedmiotem niniejszej pracy, wskazać należy, że pomimo dekonstytucjonalizacji kompetencji Trybunału do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, wyroki interpretacyjne nawet przy założeniu ich incydentalności[972] są formą związywania sądów wykładnią dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny. Reasumując stwierdzić należy, że na kanwie wyżej opisanych zmian w zakresie pozbawienia kompetencji trybunału do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw stary problem i spór między Sądem Najwyższym, a Trybunałem Konstytucyjnym nie został jednak rozwiązany.

Konstytucja RP poprzez art. 189 [973] nadała Trybunałowi Konstytucyjnemu nową kompetencję w postaci rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Jak wskazał M. Masternak-Kubiak podmiotem takiego sporu może być każdy konstytucyjny organ, którego kompetencje, prawa i obowiązki określa Konstytucja RP i ustawa. Krąg podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego określa art. 192 Konstytucji RP[974].

Konstytucjonalizacja w 1997 roku modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności zdawała się umacniać rolę Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta konstytucyjności uprawnionego do dokonywania kontroli konstytucyjności. Przypomnieć w tym miejscu należy, że pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a sądami od samego początku funkcjonowania tego pierwszego trwał spór o możliwość dokonywania kontroli konstytucyjności również przez sądy.

Jak się okazuje sporu tego nie rozwiązała również Konstytucja RP z 1997 roku i choć zagadnieniu temu poświęcone będą rozważania w kolejnym rozdziale niniejszej pracy należy tu zasygnalizować, że spór ten zaostrzał się również po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej. Nie rozwiązywał omawianego sporu dotyczącego art. 193 Konstytucji RP, który dawał każdemu sądowi możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem

---

W ramach konstytucyjnych uprawnień Trybunału Konstytucyjnego do wydawania orzeczeń o zgodności lub niezgodności określonego przepisu z Konstytucją - ustawodawca nie zawsze oczekuje tego typu pomocy, która wkracza w sferę stanowienia lub sanacji prawa. (...)Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji nie zawiera normy prawnej, która prowadziłaby do związania wykładnią ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia interpretacyjnego. Nie powinno być sporu, że mocy wiążącej nie ma uzasadnienie wyroku, które nie jest objęte zakresem orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, a zawarta w nim norma nie poddaje się wykładni rozszerzającej poza, obok lub ponad prerogatywy do wydawania orzeczeń określonych w art. 188 Konstytucji. Praktyka zamieszczania wykładni prawa w sentencji orzeczenia interpretacyjnego powinna być uznana za niespójną z przepisami prawa i ich sądową wykładnią, zgodnie z którymi moc wiążąca prawomocnego wyroku (art. 365 § 1 k.p.c.) polega na związaniu treścią sentencji, a nie jego uzasadnienia.", http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/?tab=754137111#/jurisprudence/520687102/1?directHit=true&directHitQuery=III%20PZP%202%2F09 [dostęp: 01.01.2026].

[972] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s.103.

[973] art. 189 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[974] art. 192 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Interpretacja tego przepisu przez przeciwników możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności przez sądy szła w kierunku związania sędziów obowiązkowym kierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego ilekroć powzięli wątpliwość, co do konstytucyjności przepisu na podstawie, którego mieli wydać orzeczenie. Podkreślano, że uznanie przez sądy swojej kompetencji do samodzielnego badania i oceny konstytucyjności przepisu, a następnie samodzielna odmowa jego zastosowania może doprowadzić w przyszłości do destabilizacji całego systemu prawnego[975]. Argumentowano również, że z treści art. 178 ust. 1oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP można wyciągnąć wniosek, że sędziowie nie mogą nie zastosować ustawy w oparciu o własną ocenę konstytucyjności, ponieważ podlegają tak Konstytucji RP, jak i ustawom. Taką legitymację mają zatem wyłącznie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie podlegają ustawom, a wyłącznie Konstytucji RP. Do dokonywania przez sądy samodzielnej kontroli konstytucyjności nie uprawniał zdaniem kontestatorów także art. 8 ust 2 Konstytucji RP, który wprost mówi o bezpośrednim jej stosowaniu[976].

Nie zagłębiając się w tym miejscu w ten obszar zagadnień, będą one bowiem przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy, zwrócić jednak należy uwagę, że problem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, o którym mowa w art. 8 ust 2, a także redakcja art. 193 pozostawiły kwestię możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności otwartą na tyle, że od 1997 roku trwa nieustający spór pomiędzy zwolennikami argumentacji przemawiającej za uznaniem wyłączności skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności i preponderancji Trybunału Konstytucyjnego, a jej przeciwnikami posiłkującymi się argumentami o dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności, która to kontrola nie wyklucza wiodącego znaczenia Trybunału Konstytucyjnego. Postawić można nawet tezę, że z perspektywy czasu wejścia w życie Konstytucji RP i kolejnych lat to właśnie treść art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nie pozwalała na kategoryczne wyeliminowania sądów z procesu kontroli konstytucyjności. Rok 1997 i lata następne, gdy Trybunał Konstytucyjny dopiero rozpoczynał pracę orzeczniczą na bazie nowej Konstytucji RP okazały się czasem dualizmu poglądów tak przedstawicieli doktryny w tej materii, jak i samych sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

Bez wątpienia jednak Konstytucja RP z 1997 roku oraz nowa ustawa o Trybunale

[975] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 85.
[976] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 97-99, zob. też M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 85-86.

Konstytucyjnym stworzyły w pełni ukształtowany model kontroli konstytucyjności, z silną pozycją ustrojową samego Trybunału Konstytucyjnego, gwarancjami jego niezależności oraz niezawisłości orzekających w nim sędziów. Model, który co prawda nie był wolny od pewnych mankamentów, jednak stworzony mechanizm badania zgodności norm prawnych z Konstytucją RP był rozwiązaniem na miarę demokratycznego państwa prawa.

Podsumowanie

Na początku lat 90 - tych K. Działocha sformułował warunki, jakie musi spełniać sądownictwo konstytucyjne, aby można mówić o pełnej realizacji roli gwaranta konstytucyjności prawa. Po pierwsze była to konieczność zapewnienia sądom konstytucyjnym pełnej niezależności od innych władz i niezawisłości sędziowskiej w dziedzinie orzekania, co wiązało się również z ich apolitycznością. Nadto jak podkreślał autor, nadanie orzeczeniem sądu konstytucyjnego, także w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją, charakteru ostatecznego i wiążącego wszystkie władze. Następnie objęcie kompetencją kontroli norm wszystkich aktów normatywnych stanowionych lub obowiązujących w państwie, a nadto umożliwienie szerokiego dostępu do sądu konstytucyjnego nie tylko podmiotom prawa publicznego, lecz przede wszystkim obywatelom, a w zakresie praw człowieka każdemu podlegającemu jurysdykcji państwa[977].

Bez wątpienia od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku z uwagi na uwarunkowania polityczne, historyczne, prawne, ustrojowe, społeczne idea kontroli konstytucyjności przebyła długą drogę do momentu ziszczenia się jej założeń w instytucji Trybunału Konstytucyjnego w kształcie jakim nadała mu Konstytucja RP z 1997 roku. Chociaż Trybunał powstał w trudnych czasach socjalizmu, a jego pierwotne kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności były mocno ograniczane, to jednak za sprawą zasiadających w nim sędziów od samego początku zachował swoją niezależność i apolityczność. Swoimi pierwszymi orzeczeniami, o których była mowa wyżej torował sobie „przestrzeń konstytucyjną" w niełatwych czasach socjalizmu, jak i również w trudnym okresie transformacji po 1989 roku. Jego orzeczenia nadawały państwu polskiemu po 1989 roku wymiar demokratycznego państwa prawa. Budowały także platformę konstytucjonalizacji i poszanowania przez państwo praw oraz wolności człowieka i obywatela. Wprowadzenie zasady ostateczności orzeczeń Trybunału

[977] K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny w demokratycznym państwie prawnym* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018, s. 604.

Konstytucyjnego miało ogromny wymiar prawny, konstytucyjny, a także jak wskazał J. Stępień duże znacznie psychologiczne dla sędziów Trybunału[978], którzy wobec wyeliminowania Sejmu z „łańcucha kontroli konstytucyjności" przejmowali zasadniczo od tego momentu pełną odpowiedzialność za wydawane orzeczenia i ich skutki.

Wskazany przez K. Działochę katalog warunków jakie powinno spełniać sądownictwo konstytucyjne został zrealizowany z chwilą nadania orzeczeniom Trybunałowi Konstytucyjnemu cechy ostateczności i związania ich treścią skutkiem *erga omnes*. Z kolei spory pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a Sądem Najwyższym i sądami na gruncie interpretacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażonej w art. 8 ust 2, a co za tym idzie możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności okazały się źródłem orzecznictwa, które pozwoliło w przyszłości stopniowo zmienić optykę kategorycznie formułowanych opinii o wykluczeniu w polskim ustroju konstytucyjnym dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Jak się okaże przyszłość postawi Trybunał Konstytucyjny w bezprecedensowej sytuacji, której nie przewidzieli twórcy Konstytucji RP, jak również wszystkie te osoby, które w tamtym czasie i w latach następnych tak kategorycznie wykluczały możliwość dokonywania oceny konstytucyjności prawa przez sądy. Zanim jednak do tego doszło, kolejne lata po 1999 roku, który rozpoczynał moment pełnej samodzielności Trybunału Konstytucyjnego stanowiły czas umacniania jego pozycji ustrojowej oraz autorytetu. Był to także czas nieustającej dyskusji nad wykładnią art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i kształtowaniem zasady bezpośredniego jej stosowania w kontekście obowiązującego modelu kontroli konstytucyjności.

[978] J. Stępień, *Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?",* [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r., s. 59-60.

Rozdział III
Wpływ zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP na kształtowanie i funkcjonowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce

Uwagi wstępne

Rozważania na temat zagadnień dotyczących bezpośredniego stosowania Konstytucji RP nie bez powodu poprzedziły wcześniejsze refleksje na temat wykładni i historii kształtowania polskiego modelu kontroli konstytucyjności. Są istotne w kontekście ukazania genezy i etapów jego kształtowania, ale także pozwalają zrozumieć jak poważne znacznie dla poszukiwania optymalnych rozwiązań konstytucyjnych ma istota i charakter aktu prawnego, jakim jest konstytucja w odniesieniu do nieustająco zmieniających się warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Uniwersalizm języka konstytucji, jej wykładnia oraz podejście do charakteru ustawy zasadniczej i definiowania jej funkcji pozwalały na przestrzeni lat nie tylko na ewolucję idei kontroli konstytucyjności w Polsce. W warunkach sporów tak doktrynalnych, jak i praktycznych pomiędzy sądami i Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym czynniki te zapewniały także zachowanie swego rodzaju dynamiki modelu kontroli konstytucyjności w odniesieniu do zmian politycznych, ustrojowych, historycznych i społecznych. Analiza tych warunków przedstawiona w poprzednim rozdziale pokazała jak długą drogę „pokonała" idea kontroli konstytucyjności od okresu międzywojennego do współczesności, aby spełnić definiujące ją założenia. Proces ten nie dobiegł jednak końca z chwilą uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. Natomiast w istocie wprowadzenie do niej instytucji kontroli konstytucyjności można oceniać zasadniczo w kategoriach zakończenia dużym sukcesem trwającego od okresu międzywojennego procesu przeradzania się pewnej idei w ugruntowaną w Konstytucji RP instytucję.

Podkreślić należy, że konstytucjonalizacja nie ukończyła jednak procesu ewolucji, tak myśli polskiego konstytucjonalizmu na temat kontroli konstytucyjności, jak i rozwoju samego modelu przyjętego w ustawie zasadniczej w praktyce orzeczniczej. Na wykluczenie statycznego podejścia do modelu kontroli konstytucyjności wpływ miał niewątpliwie trwający spór pomiędzy sądami, w tym Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, a Trybunałem Konstytucyjnym w kwestii możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Spór ten wbrew rozwiązaniom przyjętym w Konstytucji RP nie uległ ostatecznemu rozstrzygnięciu z chwilą konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego stosowania

Konstytucji wyrażonej w jej art. 8 ust 2 jak również w kolejnych latach obowiązywania ustawy zasadniczej.

Przenosząc powyższe na zmieniające się warunki polityczne i społeczne, przyjęcie normatywnego charakteru wszystkich postanowień Konstytucji RP z 1997 r. oraz przyznanie jej funkcji prawnej pierwszoplanowego znaczenia, a także mając w polu widzenia wnioski dotyczące „żywotności" jej tekstu oraz służącą jego uaktualnianiu wykładnię, punktem wyjścia dla dalszych rozważań na temat kształtowania i funkcjonowania modelu kontroli konstytucyjności w Polsce po 1997 r. będzie zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Jest to zagadnienie istotne z punktu widzenia uzyskania odpowiedzi nie tylko na pytanie o sam model kontroli konstytucyjności w świetle sporu tak praktyków, jak i przedstawicieli doktryny, ale także na wskazanie konstytucyjnych możliwości w zakresie wzmocnienia ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywatela oraz człowieka w dobie bezprecedensowego kryzysu konstytucyjnego trwającego do 2015 roku, w którym podstawowy gwarant konstytucyjności jakim jest Trybunał Konstytucyjny przestał pełnić swoją rolę. Bez wątpienia geneza pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji stanowi także istotny element kształtującego się od okresu międzywojennego do współczesności modelu kontroli konstytucyjności. Pozwala to dostrzec silną korelację pomiędzy tymi zagadnieniami.

Podstawową kwestią na jaką należy zwrócić uwagę już na wstępie jest to, że bezpośrednie stosowanie konstytucji nie jest pojęciem, które po raz pierwszy pojawiło się w Konstytucji RP z 1997 roku. Jakkolwiek dzięki niej z pewnością nabrało istotnego znaczenia w kontekście wspomnianego sporu o możliwość dokonywania oceny konstytucyjności przez organy inne niż Trybunał Konstytucyjny, to jednak nie stanowiło w polskiej nauce konstytucjonalizmu zagadnienia nowego, o czym mowa będzie szerzej w dalszej części rozdziału. Nie można także przyjąć, że jest to pojęcie jednoznacznie zdefiniowane[979].

Poglądy doktryny na kwestię stosowania ustawy zasadniczej, jak również orzecznictwo w tym zakresie przechodziły widoczną ewolucję powiązaną z kształtowaniem się samego modelu kontroli konstytucyjności. Dla potrzeb tego rozdziału wyróżniono historycznie następujące ramy czasowe poszczególnych etapów dochodzenia do konstytucjonalizacji idei bezpośredniego stosowania konstytucji i jej wpływu na polski model kontroli konstytucyjności w latach następnych. Po pierwsze okres międzywojenny, który co prawda wobec rezygnacji z kontroli konstytucyjności prawa nie dostarcza szczególnie bogatych rozważań na temat stosowania konstytucji, tym niemniej nie jest też całkowicie pozbawiony ciekawych poglądów

[979] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 15.

w tej materii nielicznych przedstawicieli doktryny. Po drugie okres PRL, w którym niewątpliwie rozróżnienia wymaga moment obowiązywania Konstytucji PRL od jej wejścia w życie do czasu powstania Trybunału Konstytucyjnego, aż do 1989 roku. Wreszcie okres bezpośrednio poprzedzający uchwalenie Konstytucji PR i jej obowiązywania w kontekście ewolucji poglądów na temat bezpośredniego jej stosowania do 2015 roku i następnie w okresie kryzysu konstytucyjnego w latach następnych.

Przytoczone w dalszej części rozdziału rozważania na temat pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji porządkują problematykę dotyczącą ewolucji poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej w przedmiocie omawianego zagadnienia. Uwagi te również w odniesieniu do koncepcji dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności, kształtowały się i zmieniały adekwatnie do rozwoju samej idei kontroli konstytucyjności. Zależały też często od takich czynników jak: sama treść poszczególnych obowiązujących w danym czasie konstytucji i przyjętych przez nie rozwiązań, podejście do oceny statusu konsytuacji jako aktu prawnego lub uznanie wyłącznie ideowego czy programowego charakteru jej norm, od ustroju politycznego, a także rozwoju zasady hierarchicznego systemu źródeł prawa i prymatu konstytucji jako najważniejszego aktu normatywnego w państwie. Nie bez znaczenia były także takie elementy jak: ewolucja idei kontroli konstytucyjności, kształtowanie podstaw działalności gwaranta konstytucyjności, rozwój orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także co niezwykle istotne, charakter wzajemnych relacji pomiędzy Trybunałem, a sądami powszechnymi oraz Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wreszcie przemiany społeczne, geopolityczne, ekonomiczne i ustrojowe, które miały duży wpływ na przyjęty w obowiązującej Konstytucji RP model kontroli konstytucyjności i wykładnia zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

Wszystkie te rozważania, pozwalają na postawienie tezy o konieczności poszukiwania rozwiązań, mających na celu zagwarantowanie konstytucyjności prawa oraz ochrony gwarancji konstytucyjnych praw i wolności w czasie kryzysu konstytucyjnego trwającego od 2015 roku w treści samej Konstytucji RP, zwłaszcza w art. 8 ust 2. Rozważania te mają zatem na celu wskazanie możliwości, jakie daje Konstytucja RP i jej ponadczasowy oraz „żyjący" za sprawą wykładni tekst oraz dotychczasowe orzecznictwo i całokształt dorobku doktryny w odniesieniu do poszukiwania rozwiązań, które pomimo stagnacji i kryzysu w działalności głównego gwaranta konstytucyjności prawa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny pozwolą na miarodajną, skuteczną i zgodną z ustawą zasadniczą kontrolę konstytucyjności prawa.

Ostatecznie wszystko to ma doprowadzić do udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie o gwaranta konstytucyjności w świetle zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji

RP w trudnym dla polskiego konstytucjonalizmu momencie, w jakim znalazł się Trybunał Konstytucyjny od 2015 roku. Tak stawiane wyzwania i temat niniejszej pracy w sposób naturalny zawężają kontekst dalszych rozważań do niektórych tylko podmiotów legitymowanych do dokonywania kontroli konstytucyjności w świetle wyrażonej w art. 8 ust 2 Konstytucji RP zasady bezpośredniego jej stosowania. W głównej mierze będzie tu chodziło o rozproszoną kontrolę konstytucyjności, jako jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności zatem konieczne będzie pokazanie kontekstu historycznego zagadnienia stosowania poszczególnych ustaw zasadniczych, przy założeniu dojścia do przełomowego momentu jakim było wejście w życie Konstytucji RP, a następnie przedstawienie tak praktycznej, jak i doktrynalnej drogi rozwoju interpretacji zasady wyrażonej w art. 8 ust 2 Konstytucji RP w odniesieniu do polskiego modelu kontroli konstytucyjności. Ostatecznie to kryzys konstytucyjny trwający od 2015 roku stanowić będzie punkt końcowych rozważań na temat wzajemnej korelacji kontroli konstytucyjności i zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a także skutków wynikających z „paraliżu ustrojowego" głównego gwaranta konstytucyjności, czyli Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle przytoczonych poniżej definicji i klasyfikacji pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest odpowiedź na pytanie, czym jest samo stosowanie prawa? Zgodnie z definicją proponowaną przez J. Wróblewskiego przez stosowanie prawa należy rozumieć „proces ustalania przez organ państwa na podstawie norm prawa obowiązującego konsekwencji prawnych (pozytywnych lub negatywnych) faktów w sposób wiążący (dla określonych podmiotów). Rezultatem tego procesu jest decyzja stosowania prawa."[980] Zdaniem K. Działochy natomiast stosowanie prawa to ,,ustalanie przez organy państwa konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący na podstawie norm prawa obowiązującego", a także sytuacja, w której organ państwa na podstawie ustawowych kompetencji dokonuje „określonej czynności konwencjonalnej, aktualizującej prawny obowiązek adresata prawa"[981]. Dla usystematyzowania w tym miejscu należy wskazać, że za normę prawa konstytucyjnego przyjmuje się „taką regułę obowiązującego zachowania, która jest wypowiedzią sformułowaną w języku prawnym specyficznym dla konstytucji (w dużym stopniu opisowym) i zawiera co najmniej określenie czynu nakazanego lub zakazanego

[980] J. Wróblewski, *Stosowanie prawa. Model teoretyczny,* [w:] Pisma wybrane, red. M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015 r., s. 315.
[981] K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL,* [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r., s. 117.

adresatowi (dyspozycje)."[982]

Z kolei samo pojęcie „bezpośredniego stosowania" wywodzi się z prawa międzynarodowego oraz europejskiego i nawiązuje do pojęcia aktów samowykonalnych[983]. K. Complak wskazuje tu na tezy Th. M. Cooleya podkreślające, że norma konstytucyjna może być „samowykonalna" jeżeli zawiera regułę pozwalającą na korzystanie i ochronę przyznanego prawa lub realizację nałożonego obowiązku. Natomiast norma konstytucyjna jest „niesamowykonalna", gdy zawiera zasady za pomocą, których nabiera mocy prawa, a więc dla swojego wykonania koniecznie potrzebuje wydania przepisów ustawowych (wykonawczych). Przedstawiony w ten sposób podział, zdaniem autora znajduje analogiczne odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym traktatowym, gdzie „niesamowykonalne" normy prawa międzynarodowego celem urealnienia i wprowadzenia ich do krajowego porządku prawnego wymagają przepisów ustawowych.[984]

Przedmiotem dalszych rozważań uczynić należy także kwestię charakteru samej Konstytucji RP i jej postanowień. Podobnie jak sama idea kontroli konstytucyjności i bezpośredniego stosowania konstytucji również w tym przypadku poglądy na ten temat kształtowały się zależnie od uwarunkowań historycznych, politycznych i nie pozostawały jednolite. W dalszej części uwidoczniona będzie niewątpliwa korelacja pomiędzy uznaniem normatywnego charakteru postanowień konstytucji, a wykształceniem zasady bezpośredniego jej stosowania i oczywistego jej promieniowania na problematykę związaną z kontrolą konstytucyjności.

W tym miejscu zasygnalizować należy, że przed II wojną światową powszechnie przyjmowano, że konstytucje nie mają całkowicie normatywnego charakteru. Z kolei w krajach obozu socjalistycznego funkcja prawna konstytucji nie miała najistotniejszego znaczenia i była marginalizowana. Podstawowa i najważniejsza funkcja obejmowała wprowadzanie i utrwalanie podstaw ustroju socjalistycznego. Z kolei w przypadku zachodnio-europejskiego konstytucjonalizmu zakładano, że konstytucja spełnia funkcję organizacyjnego porządkowania[985].

---

[982] Ibidem, s. 120-121.

[983] J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP,* [w:] Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018 r., s. 90, zob. też. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy,* Państwo i Prawo 2000 r., nr 5, s. 6., zob. też. A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* red. K. Działocha, Warszawa 2005 r., s. 27-29.

[984] K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?,* [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r., s. 48, zob. też A. Mączyński, Bezpośrednie *stosowanie…,* s. 6.

[985] K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia…,* s. 46-47.

K. Complak wskazuje, że w istocie koncepcję normatywnego charakteru konstytucji zawdzięcza się amerykańskiej doktrynie i praktyce politycznej XVII i XVIII wieku, a zwłaszcza wyinterpretowaniu zasady nadrzędności postanowień konstytucji z treści jej art. 6 ust 2[986]. Z biegiem czasu normatywny charakter ustaw zasadniczych i tym samym ich funkcja prawna były coraz bardziej powszechne.

Odejście od uznania, że konstytucje mają wyłącznie programowo-polityczny charakter i przyznanie ich postanowieniom charakteru normatywnego nie oznacza bynajmniej, że współcześnie ustawy zasadnicze nie zawierają norm „programowych"[987]. Nie tylko je zawierają, ale również wskazują, że ich adresatami są wszystkie organy państwowe, które mają obowiązek poprzez przyznane im kompetencje dążyć do osiągnięcia określonych w normach „programowych" celów. Realizują także istotną funkcję w procesie określania wytycznych interpretacyjnych podczas procesu wykładni norm konstytucyjnych. Ich istotną cechą jest to, że nie stanowią samodzielnej podstawy konkretnych roszczeń prawnych[988].

Zasygnalizowane w tym miejscu zagadnienie dotyczące problematyki normatywności postanowień konstytucji oraz wagi jej funkcji prawnej ma o tyle istotne znaczenie, że pozwoli na wykazanie związku pomiędzy współcześnie występującym zjawiskiem jej osłabiania, a powstaniem i rozwinięciem kryzysu funkcjonowania skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w Polsce od 2015 roku. Natomiast w kontekście tematu niniejszej rozprawy pozwoli to na nawiązanie do istoty omawianego zagadnienia, a więc możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Wiąże się to kwestią, wynikającą z zagadnienia podmiotowego zakresu bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez sądy i możliwości przyjęcia, że posiadają one kompetencje do wydawania swoich rozstrzygnięć w oparciu o przepis Konstytucji RP, a także dokonywania samodzielnej kontroli konstytucyjności i odmowy orzekania w oparciu o przepis prawa, który uznają za niekonstytucyjny[989].

---

[986] art. 6 ust. 2 Konst.USA.

[987] P. Sarnecki, *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie,* [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r., s. 253-254: „Zgodnie z powszechnie przyjmowanym rozumieniem, mówiąc o normach programowych mamy na myśli normy wiążące adresatów poprzez wskazanie pożądanych celów, niewskazujące wszelako konkretnych kroków realizacyjnych, które winny być podjęte i odsyłające w tym względzie do ogólnospołecznej wiedzy adresatów, opartej na podstawach empirycznych. Cele te są przy tym celami trwałymi i nigdy nie będzie można uznać, iż zostały one w tym sensie zrealizowane, że oto władza publiczna zostanie zwolniona z troski o przynajmniej utrzymanie pewnego, osiągniętego już stanu rzeczy. Nie mogą więc być porównane do mety w zawodach sportowych. Niemniej „zrealizowanie" założonych celów sygnalizowane jest przez konstytucję jako nader odległa przyszłość (…) normy programowe wymagają natychmiastowego podejmowania działań, zmierzających do realizacji wskazanych przez nie celów, choćby bardzo wstępnych."

[988] Ibidem, s. 253-254.

[989] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji…,* s. 92-93.

Mając zatem na uwadze konieczność zachowania ramy tematycznej niniejszej rozprawy poniżej przeprowadzone rozważania będą w głównej mierze dotyczyły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy ze szczególnym naciskiem na dopuszczalne formy, a w szczególności sądową (rozproszoną) kontrolę konstytucyjności i prawo odmowy zastosowania przez sąd niekonstytucyjnego przepisu ustawy w ramach tzw. kolizyjnego stosowania konstytucji. Rozważania te doprowadzą ostatecznie do odpowiedzi na pytanie o charakter funkcjonującego obecnie modelu kontroli konstytucyjności i wpływu na powyższe wykładni art. 8 ust 2, art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji RP.

§ 1. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w okresie międzywojennym i PRL

3.1.1. Charakter norm konstytucyjnych i problem ich stosowania w okresie międzywojennym

Jak już wspomniano wyżej zagadnienie bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej nie pojawiło się dopiero z chwilą uchwalenia Konstytucji RP z 1997 roku. Temat ten był przedmiotem rozważań doktryny w zasadzie od początku odzyskania przez Polskę niepodległości w kontekście rodzących się sporów na tle dokonywania ocen przedwojennych konstytucji, zwłaszcza Konstytucji marcowej. W tym przypadku rozważano nie tylko teoretyczne problemy związane z jej stosowaniem, ale również budowano koncepcje charakteru jej przepisów. W istocie trudno tu doszukiwać się definiowania pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji, tym niemniej rozważania na temat stosowania ustawy zasadniczej i problemów z tym związanych są dostrzegalne w dorobku doktryny okresu międzywojennego.

Jednym z najistotniejszych głosów dotyczących charakteru przepisów Konstytucji marcowej oraz rozważań na temat możliwości ich stosowania było stanowisko J. S. Langroda. Autor podkreślał, że Konstytucja marcowa jest zbiorem reguł o charakterze programowym i naczelnym, jednak uważał również, że nie można jej traktować wyłącznie jak wskaźnika dla ustawodawcy i obywatela zawierającego „złote myśli" i pozbawionego znaczenia praktycznego. Jednoznacznie opowiadał się za uznaniem, że jest to „norma prawna sama przez się i jako norma ogólna ze stanowiska systemu ustawodawstwa obowiązuje bezpośrednio i z własnej mocy, bez konieczności odrębnego przetwarzania jej przepisów przez normy

ustawowe na normy prawne."[990] Podkreślał, że w przypadku konstytucji mamy do czynienia nie tyle z deklaracją, a ustawą obowiązującą od chwili wejścia w życie, a argument o jej wyłącznie teoretycznym i programowym znaczeniu autor uznawał za niesłuszny. Traktowanie konstytucji za wyłącznie teoretyczny akt określił, jako jej pojmowanie sprzecznie z podstawami konstytucyjnego ustroju państwa, dogmatami logicznego myślenia i fundamentalnymi zasadami prawa[991].

J. S. Langrod wskazywał nadto na pewne różnice w zakresie możliwości stosowania Konstytucji marcowej. Otóż autor odwołując się do art. 126 Konstytucji marcowej rozróżniał w treści ustawy zasadniczej odwołania do ustaw, które określał jako „ustawy wydane w stosunku do Konstytucji" oraz „ustawy wydane w wykonaniu Konstytucji"[992]. Pierwsze to ustawy wydawane na podstawie Konstytucji, natomiast drugie to ustawy wydane celem możliwości zastosowania Konstytucji[993]. W przypadku tych pierwszych J. S. Langrod wskazywał, że będą się do nich zaliczać te ustawy, których brak nie będzie miał wpływu na ważność i moc obowiązującą przepisu konstytucyjnego np. wskazane w art. 4 (budżet), art. 5 (pobór rekruta) czy art. 97 (ograniczenie wolności osobistej)[994]. Z kolei „ustawy wydane w wykonaniu Konstytucji" oznaczały dla autora grupę ustaw o charakterze wykonawczym, które były swego rodzaju „uzupełnieniem" lub „praktycznym przeprowadzeniem" przepisu konstytucyjnego, którego wykonanie całkowicie lub częściowo uzależnione było od wydania takiej ustawy np. wskazane w art. 3 ust 4. (zakres ustawodawstwa z dziedziny administracji, kultury i gospodarki przekazany samorządom terytorialnym), art. 8 (parlamentarna kontrola nad zadłużeniem państwa), czy art. 73 (sądownictwo administracyjne i Najwyższy Trybunał Administracyjny)[995]. Autor określał je mianem ustaw wykonawczych, przy czym rozróżniał ustawy wykonawcze *sensu stricto*, a więc takie bez których przepis Konstytucji nie mógł wejść w życie lub być wykonany oraz *sensu largo*, którego brak nie powodował zawieszenia mocy obowiązującej normy konstytucyjnej[996]. J. S. Langrod podkreślał nadto, że przewidziane w Konstytucji marcowej zapowiedzi wydania ustaw specjalnych, uznać należało za materialne

[990] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 9, s. 15, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=279 [dostęp: 01.01.2026]
[991] Ibidem.
[992] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 10, s. 24, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=280 [dostęp: 01.01.2026].
[993] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne…,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 9, s. 19, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=279 [dostęp: 01.01.2026]
[994] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne…,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 10, s. 22-23, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=280 [dostęp: 01.01.2026]
[995] Ibidem, s. 24.
[996] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 9, s. 18, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=279 [dostęp: 01.01.2026]

jej uzupełnienie. Traktował to jako warunek *sine qua non* praworządności, a ich brak oceniał jako zagrożenie fikcyjnością najważniejszych postanowień Konstytucji marcowej[997]. W chwili publikacji powyższych rozważań tj. w 1928 roku J. S. Langrod dostrzegał jak wiele zapowiedzi ustaw wykonawczych nie zostało przeprowadzonych w procesie ustawodawczym,[998] czyniąc jego zdaniem wiele przepisów jak np. art. 72[999] czy 121 Konstytucji marcowej [1000] faktycznie pozbawionymi mocy obowiązującej i możliwości ich zastosowania. Na przykładzie niezrealizowanej zapowiedzi wydania ustawy określonej w art. 121 autor wykazał, że obywatel poszkodowany działaniem, czy zaniechaniem organu państwowego nie mógł dochodzić odszkodowania (pomimo, iż przepis Konstytucji marcowej takie prawo obywatelom nadawał) z uwagi na brak ustawy na podstawie, której sąd mógłby w takim wypadku orzekać. Wymieniając szereg niezrealizowanych konstytucyjnych zapowiedzi wydania ustaw J. S. Langrod stwierdził w konkluzji: „Czyni to w tych wszystkich działaniach Konstytucję rzeczywiście tylko „kartką papieru" bez praktycznego znaczenia, a powiedzieliśmy już, że przypisywanie jakiejkolwiek ustawie, a tem więcej ustawie zasadniczej, znaczenia li tylko teoretycznego jest zaprzeczeniem pojęcia ustawy jako takiej."[1001]

Reasumując stwierdzić należy, że na gruncie Konstytucji marcowej trudno jeszcze mówić o pojęciu bezpośredniego jej stosowania dokładnie w takim znaczeniu, w jakim definiuje je współczesna doktryna prawa konstytucyjnego, a zwłaszcza w zakresie stosowania Konstytucji RP przez sądy. Tym niemniej wyżej przedstawione poglądy J. S. Langroda pokazują pewien kierunek rozważań na temat charakteru przepisów ustawy zasadniczej, zrywający z tezą na temat wyłącznie programowego i ideologicznego charakteru przepisów konstytucyjnych. Przez rozważania na temat normatywności przepisów Konstytucji marcowej autor nawiązywał nie tylko do zagadnienia jej mocy obowiązującej, ale w gruncie rzeczy także

[997] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 11, s. 23, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=281 [dostęp: 01.01.2026]
[998] Ibidem: „Powyższe pobieżne wyliczenie najważniejszych norm wydanych w spełnieniu zapowiedzi konstytucyjnych wskazuje nam jak wiele spośród nich pozostało dotąd niewykonanych wzgl. jak wiele wykonano tylko w minimalnej części i w sposób prowizoryczny. W szczególności nie doczekały się dotąd przeważnie wcale, w części zaś tylko w stopniu zupełnie minimalnym ustaw specjalnych następujące zapowiedzi: art. 22, 63, 65-69, 72, 95, 96, 97, 101, 105, 109, 117, 118, 121, 123 i 124. Jeżeli porównamy to ostatnie wyliczenie z podziałem zapowiedzi poprzednio dokonanym na ustawy się mające „w stosunku do konstytucji" i ustawy „wykonawcze" stwierdzimy, że wydatna większość zapowiedzi niewykonanych jest z zakresu tych drugich. Wprawdzie niektóre zapowiedzi doczekały się urzędowych projektów, które dotąd w życie nie weszły, jednak z drugiej strony niektóre zapowiedzi są zupełnie przemilczane. Wystarczy nam to dla zobrazowania obecnego stanu faktycznego i tego co jeszcze pozostaje ustawodawcy i rządowi do zrobienia na przyszłość." https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=281 [dostęp: 01.01.2026].
[999] art. 72 Konstytucji marcowej, Dz. U. nr 44, poz. 267.
[1000] art. 121 Konstytucji marcowej, Dz. U. nr 44, poz. 267.
[1001] J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne…,* Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 11, s. 23, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=281 [dostęp: 01.01.2026].

do możliwości stosowania przepisów ustawy zasadniczej.

Rozważania, co prawda incydentalne, ale pozwalające dostrzec pewne odniesienie do zagadnienia stosowania Konstytucji marcowej przedstawił także W. Makowski. Autor postawił tezę zakładającą, że Konstytucja jest ustawą, której wyższość hierarchiczna nad pozostałymi ustawami jest niekwestionowana. Uznawał ją za ustawę, z której wywodzi się cały porządek prawny państwa. Określał także mianem źródła i macierzy wszelkich ustaw. W. Makowski podnosił, że jej „wykonalność" należy oprzeć na „kooperacji, kontroli wzajemnej organów władzy w państwie, w szczególności zaś na orzekającej działalności sądów", w której widział gwaranta zapewnienia rzeczywistej mocy Konstytucji dzięki dokonywanej przez nie wykładni[1002]. Autor rozróżniał również normy ustawy zasadniczej, które mogą być jego zdaniem stosowane bezpośrednio, jak również te, które do swojego zastosowania wymagają ustawy. Zakładał, że w przypadku, gdy konstytucyjne wskazania są zbyt ogólne, stanowią deklarację, zapowiedź lub instrukcję dla ustawodawcy, a zatem gdy norma konstytucyjna nie jest wystarczająco konkretna i przez to nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, wówczas musi stanowić wskazówkę dla wykładni ustaw zwykłych, którą jego zdaniem winny dokonywać sądy[1003]. W ten sposób W. Makowski dostrzegał i wyrażał poglądy na temat stosowania Konstytucji marcowej oraz wskazywał na sądy jako podmioty, które w jego przekonaniu stosować miały ustawę zasadniczą również w kontekście swego rodzaju gwaranta konstytucyjności.

W kwestii normatywności Konstytucji marcowej, a także możliwości jej stosowania wypowiedział się także Sąd Najwyższy. Zgodnie z orzeczeniem z dnia 16 lutego 1924 roku, o którym była już mowa wcześniej, Sąd Najwyższy, przyjął, że: „Konstytucja Rzeczypospolitej jest nie deklaracją uchwalonego przez Sejm Ustawodawczy ustroju państwowego, lecz jest ustawą pozytywną, czego wyrazem jest nazwanie jej i w naczelnym ustępie, i w uchwalonej następnie ustawie przechodniej z 18 maja 1921 r. (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 268) „Ustawą Konstytucyjną", oraz ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw."[1004]

[1002] W. Makowski, *Moc ustawy…,* s. 58-60.

[1003] Ibidem, s. 57.

[1004] Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1924 r., sygn. Z.S. 69/23, publ. Lex nr 1669682, https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521763378 [dostęp: 01.01.2026]: „Przystępując więc, z kolei rzeczy, do rozważenia pytania: czy art. 96 i 111 Konstytucji zawierają jedynie przepis programowy, czy też są prawem pozytywnem, mającem moc bezpośredniego już regulowania stosunków życiowych, przychylić się należy do ostatniego poglądu, z motywów następujących: Konstytucja Rzeczypospolitej jest nie deklaracją uchwalonego przez Sejm Ustawodawczy ustroju państwowego, lecz jest ustawą pozytywną (…) Chociaż ustrój, stworzony Konstytucją marcową, nie od razu mógł być w całości w życie wprowadzony, zaczem ustawodawca konstytucyjny stworzył szereg postanowień, których urzeczywistnienie uczynił zawisłem od wydania ustawy wykonawczej, dla której ogólne tylko nieraz nakreślił zasady (np. art. 8, 9, 18, 59, 63, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 83, 85, 86, 88, 91, 92, 94, 109, 123, 124 itp.), niemniej jednak zasada, wyrażona w ust. 1 art. 126 Konstytucji, odnosząca się do urzeczywistnienia

Wyżej przedstawione rozważania dalekie są jeszcze od współczesnego rozumienia pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji, tym niemniej z pewnością ogniskują one problemy międzywojennego konstytucjonalizmu, wynikające z poszukiwania możliwie optymalnych jak na tamte czasy rozwiązań konstytucyjnych w tym zakresie. Wydaje się, że Konstytucja marcowa przesądzając o braku możliwości badania ważności ustaw przez sądy, a także rezygnując z kontroli konstytucyjności przez osobny trybunał lub sąd konstytucyjny mocno ograniczyła tym samym szersze dywagacje na temat możliwości jej bezpośredniego stosowania i zakresu podmiotów do tego umocowanych.

K. Działocha oceniając rozważania J. S. Langroda wskazał, że jego teza o możliwości stosowania przynajmniej części przepisów Konstytucji marcowej bez względu na fakt wydania następnie ustaw „wyprzedzała o dziesiątki lat podobny pogląd późniejszy w polskiej nauce prawa". Autor podkreślał, że tezy J. S. Langroda były odosobnione i nie spotkały się w tamtym czasie z szerszym zainteresowaniem doktryny[1005]. H. Suchocka z kolei zwraca słusznie uwagę, że teza J. S. Langroda o możliwości stosowania konstytucji „bez konieczności odrębnego przetwarzania jej przepisów przez normy ustawowe" stanowi w gruncie rzeczy inaczej wysłowioną myśl o możliwości uznania, że przepis konstytucji może być „podstawą lub elementem podstawy prawnej wydania aktu prawnego bez pośredniczącej roli ustaw." Autorka dostrzegła tu odmienności w stosunku do współczesnego rozumienia pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji, tym niemniej wskazała, że wyżej przedstawiona koncepcja J. S. Langroda stanowiła początek genezy konstytucyjnych rozważań na ten temat[1006].

Niewielki dorobek polskiej myśli konstytucyjnej w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej nie uległ powiększeniu o nowe koncepcje dotyczące stosowania ustawy zasadniczej na gruncie Konstytucji kwietniowej. Wynika to zapewne z faktu powtórzenia w tym zakresie

---

w czasie późniejszym niektórych postanowień, wymagających ustaw wykonawczych, jako przepis wyjątkowy, ścisłej ulegać musi wykładni, tem bardziej, że rzeczony przepis głosi równocześnie zasadę, że "niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia. Przepisy art. 96 i 111 Konstytucji nie dają żadnej podstawy do tego, by je uznać jedynie za normę, której urzeczywistnienie zawisło od wydania osobnej ustawy wykonawczej, i by tem samem uznać, że równość wobec prawa, wolność sumienia i wyznania oraz cały szereg innych praw obywatelskich, zawartych w rozdziale V Konstytucji, nie jest dotychczas w Rzeczypospolitej prawem, w czyn wcielonem. Owszem tekst tych przepisów wyraża w formie postanowienia pozytywnego wolę ustawodawcy co do poręczenia obywatelom równości wobec prawa, oraz wolności sumienia i wyznania, zaczem wyznanie lub przekonanie religijne nie może być obecnie podstawą ograniczeń obywateli, skoro im ustawodawca zapewnił, bez różnicy wyznania, te same prawa obywatelskie i polityczne (Abraham: "Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół" w dziele: "Nasza Konstytucja" str. 118). Że przepis art. 111 Konstytucji jest prawem pozytywnem, wynika także z orzeczeń Sądu Najwyższego, ogłoszonych pod poz. 521 i 522 t. II. Orzecz. S. P., zwłaszcza z drugiego z nich, w którym wyrok uchylono z powodu obrazy art. 111 Konstytucji, obrazić zaś można przy wyrokowaniu tylko przepis obowiązujący, nie zaś program ustawodawczy ".

[1005] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 11-12, zob. też. R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji,* Krajowa Rada Sądownictwa 2016 r., nr 4, s. 15.

[1006] H. Suchocka, *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP,* Studia Prawnicze 2022 r., nr 2, s. 15.

rozwiązań przyjętych uprzednio w Konstytucji marcowej. Po pierwsze powielenia przepisu wskazującego na zapewnienie zgodności ustaw z Konstytucją, po drugie braku rozwiązań dotyczących mechanizmu kontroli konstytucyjności przedwojennego prawodawstwa, po trzecie wykluczenia jako gwaranta konstytucyjności sądów lub osobnego sądu konstytucyjnego i po czwarte braku bezpośredniego odniesienia do zagadnienia stosowania norm konstytucji. Ten powielony schemat nie sprzyjał szerszym naukowym dyskusjom na temat bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji kwietniowej oraz powiązanej z tą kwestią kontroli konstytucyjności, choć jak była o tym mowa w poprzednim rozdziale przedstawiciele doktryny widzieli jeszcze na gruncie Konstytucji marcowej potrzebę dążenia do stworzenia modelu kontroli zgodności ustaw konstytucją, upatrując gwaranta konstytucyjności głównie w sądach tak powszechnych, jak i osobnym trybunale lub organie wyposażonym w kompetencję do dokonywania takiej kontroli.

3.1.2. Pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji w doktrynie socjalistycznego konstytucjonalizmu

Okres powojenny przyniósł poważne zmiany polityczne, ustrojowe, społeczne i gospodarcze. Konstytucja PRL z 1952 roku w chwili jej uchwalenia nie nawiązywała do rozwiązań dotyczących modelu kontroli konstytucyjności opartego na sądach, czy osobnym trybunale lub sądzie konstytucyjnym. Nie występowała tu również konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej [1007] . Natomiast dla rozważań na temat stosowania Konstytucji PRL z 1952 roku konieczne jest odniesienie się do poglądów na temat charakteru zawartych w niej norm. Od uznania ich normatywności zależy też moc ich obowiązywania, a tym samym możliwości stosowania. Po wejściu w życie Konstytucji PRL ówczesna doktryna była w tym przedmiocie podzielona.

Jak wskazuje P. Sarnecki część przedstawicieli polskiego konstytucjonalizmu w okresie PRL prezentowała pogląd o konieczności uznania normatywnego charakteru wszystkich postanowień ustawy zasadniczej. Inni przyjmowali natomiast pogląd o normatywnym charakterze tylko niektórych, przy czym nie prezentowano stanowiska o całkowitym braku normatywności Konstytucji PRL. Odnośnie natomiast do kwestii bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej zasygnalizować w tym miejscu należy, że socjalistyczna doktryna prawa konstytucyjnego do połowy lat 50-tych nie nawiązywała do tego zagadnienia, co było wyrazem

[1007] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych,* Kraków 2014 r., s. 286.

przyjęcia tezy o jej polityczno-bilansowym znaczeniu i nie wkraczaniu w sferę dywagacji na temat jej prawnego charakteru[1008].

Zwolennikiem uznania pełnej normatywności Konstytucji PRL był przede wszystkim S. Rozmaryn. Za błędne autor uważał stanowisko przedstawiające podział na postanowienia, które posiadają status norm prawnych oraz te o charakterze „politycznym", „opisowym", „deklaracyjnym", „dyrektywnym" czy „programowym"[1009], którym odmawiano przymiotu normatywności. Jednocześnie polemizował z twierdzeniem, że zwłaszcza takie normy jak art. 1 Konstytucji PRL[1010] i zasada kierowniczej roli klasy robotniczej mają charakter politycznego programu i uznawał je także za zasady prawne ustroju właśnie z uwagi na ich doniosłość polityczną. Nie zgadzał się z błędnym, jego zdaniem założeniem, które wykluczało normatywność postanowień Konstytucji PRL tylko z powodu ich politycznego, czy programowego charakteru[1011]. W przedstawianej koncepcji autor przyjmował, że w istocie nawet te postanowienia Konstytucji PRL, które odnosiły się do dróg, celów i dalszych etapów rozwoju państwa socjalistycznego mają charakter obowiązujących norm prawnych. W swoich rozważaniach wskazywał, że normy konstytucyjne nigdy nie mogą być dekodowane jako zalecenia „mniej wiążące" lub jako w ogóle nie mające charakteru prawnie wiążącego i dyrektywy o znaczeniu programowym. Dla S. Rozmaryna wszystkie normy Konstytucji PRL były normami prawnymi[1012]. Przeciwstawiał się także uznawaniu za programowe takich przepisów Konstytucji PRL, które dla swojej realizacji wymagały wydania ustawy. Na

[1008] J. Trzciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej,* Acta Universitatis Wratislaviensis Wrocław 1978 r., nr 398, s. 98.
[1009] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL,* Warszawa 1961 r., s. 61.
[1010] art. 1 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 późn. zm.
[1011] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa…,* s. 74-75: „Równie błędna jest teza, że niektóre części lub postanowienia konstytucji mają być jakoby tylko deklarację polityczną. Jeśli teza ta ma oznaczać, że cecha polityczności sprzeczna jest z normatywnością, to pogląd ten uznaliśmy za zupełnie błędny. Jeśli natomiast oznaczać to ma, że konstytucja w niektórych swoich częściach lub postanowieniach jest „tylko programem", to zapatrywanie takie należy również stanowczo odrzucić. Cechę programu upatruje się z reguły w takich postanowieniach, które wyraźnie dotyczą dróg dalszego rozwoju, a więc tak jak gdyby sięgają w przyszłość. Otóż wydaje nam się, że pogląd o programowym charakterze postanowień, dotyczących dróg dalszego rozwoju, polega na głębokim nieporozumieniu. Norma prawna zawsze dotyczy przyszłości, gdyż zawsze ma ona regulować postępowanie ludzi w przyszłości, tj. po jej wydaniu, choćby nawet nadawała sobie moc wsteczną. Wiadomo bowiem, że retroakcja przepisu prawnego nie oznacza bynajmniej, iż w jakiś sposób zmienia on przeszłość. (…) Jeśli więc pewnym postanowieniom przypisuje się charakter programowy (a nie normy prawnej) myśl musi tu być inna. Widocznie chodzi tutaj o takie postanowienia, których podstawową treścią i istotnym przeznaczeniem jest określać odległe cele, wytyczać drogi dalszego rozwoju, wskazywać etapy przyszłego rozwoju społecznego. Tego rodzaju postanowienia mają jakoby nie posiadać charakteru norm prawnych, gdyż dotyczą nie teraźniejszości i najbliższej przyszłości, lecz przyszłości bardziej odległej. Ale cóż z tego? Czy oznacza to, że wobec tego dane postanowienie nie może regulować postępowania ludzi? Nic, absolutnie, nic nie upoważnia do takiego wniosku. Norma prawna może regulować postępowanie ludzi również w taki sposób, że wskazuje nawet odległe cele określa drogi i etapy dalszego rozwoju. Przez to samo odnośne postanowienia nie stają się ani przepowiednią, ani prognozą; nie tracą normatywnej treści. Postanowienia te obowiązują zawsze- jak w ogóle prawo (...)".
[1012] Ibidem, s. 79.

przykładzie art. 88 Konstytucji PRL[1013] dotyczącego odwołania posłów autor wykazał, że brak ustawy „wykonawczej", która regulowałaby tryb takiego odwołania, nie czynił art. 88 wyłącznie programowym. Doszedł bowiem do wniosku, że przepis konstytucyjny o odwołalności posłów jest prawem i obowiązuje, co z kolei implikuje obowiązkiem jego realizacji poprzez wydanie ustawy. Natomiast brak realizacji tego obowiązku przez zobowiązany podmiot nie pozbawia przepisu konstytucji cechy normatywności[1014].

Wobec negacji przez przedstawicieli doktryny normatywnego charakteru wszystkich postanowień ustawy zasadniczej S. Rozmaryn wysuwał także argument o nietrafności takiego stanowiska z uwagi na brak omawianego rozróżnienia w samej Konstytucji PRL. Podkreślał, że autorzy przedstawiający koncepcję o braku normatywności wszystkich postanowień powinni dla jej uzasadnienia wskazać na wyrażoną w Konstytucji PRL w tym zakresie intencję ustawodawcy konstytucyjnego lub też na przyczyny wynikające z samej istoty tychże postanowień, którym odmawia się charakteru normatywnego. Zdaniem autora taki proces dowodowy do niczego by jednak nie doprowadził, bowiem intencją ustawodawcy konstytucyjnego był zamiar „jednolitego traktowania całości konstytucji".[1015] W konkluzji S. Rozmaryn stwierdzał: „Każda norma ustawy zasadniczej, jest naszym zdaniem, wyposażona w tę szczególną moc prawną, iż nakłada ona na ustawodawcę obowiązek wykonywania funkcji ustawodawczej w taki sposób, aby treść ustaw zapewniała realizację tej normy. Dotyczy to każdej normy konstytucyjnej, bez względu na to, czy ustawa zasadnicza w danym postanowieniu „odsyła" do ustaw zwykłych czy nie."[1016]

Teoria S. Rozmaryna na temat normatywności Konstytucji była przez długi czas jedyną w doktrynie socjalistycznego konstytucjonalizmu, w której autor w sposób kompleksowy nawiązywał do normatywności ustawy zasadniczej[1017].

S. Rozmaryn nawiązywał także do zagadnienia stosowania konstytucji, akcentując konieczność współstosowania jej norm z normami ustaw w procesie wykładni.[1018] Wskazywał na „obowiązek dawania priorytetu normom konstytucyjnym. Znaczy to, że przy wykładni i stosowaniu przepisów ustaw zwykłych *caeteris paribus* należy - z mocy hierarchicznego położenia norm konstytucyjnych - dawać pierwszeństwo takim rozwiązaniom, które najlepiej realizują normę konstytucyjną."[1019] Wychodził z założenia, że w przypadku gdy organ, który

[1013] art. 88 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[1014] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa…,* s. 80.
[1015] Ibidem, s. 61-62.
[1016] Ibidem, s. 142.
[1017] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* 109.
[1018] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 288.
[1019] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa…,* s. 264-265.

ma obowiązek stosowania ustawy zwykłej ustali, że jest ona sprzeczna z normą konstytucyjną i sprzeczności tej nie będzie można usunąć poprzez wykładnię, wówczas musi zastosować ustawę zwykłą, gdyż sama Konstytucja nie dawała mu prawa odmowy stosowania ustaw z powodu ich sprzeczności z jej normami[1020]. Autor prezentował również stanowisko zgodnie, z którym normy konstytucji mogą być stosowane samoistnie, a więc bez obligu ich konkretyzacji w ustawie chyba, że ona sama wskazuje na obowiązek uregulowania określonej materii w ustawach zwykłych[1021].

M. Florczak-Wątor podkreśla, że poglądy S. Rozmaryna na temat form stosowania konstytucji, w szczególności wyodrębnienie pojęcia współstosowania i jej stosowania samoistnego świadczą o ich prekursorskim charakterze w doktrynie powojennego konstytucjonalizmu[1022].

Odmienne wobec prezentowanego przez S. Rozmaryna stanowisko w przedmiocie bezpośredniego stosowania norm konstytucji prezentował z kolei F. Siemieński, którego poglądy na ten temat wiązały się z przyjęciem tezy o wyłącznej plenipotencji Parlamentu w zakresie bezpośredniego stosowania konstytucji[1023].

Natomiast stanowisko zbieżne ze stanowiskiem S. Rozmaryna na temat charakteru norm konstytucji zajął w tamtym czasie także K. Gościniak, który podkreślając doniosłość politycznego charakteru Konstytucji PRL, wskazywał także na normatywny charakter jej przepisów. Poprzez koncepcję społecznej funkcji ustawy zasadniczej, którą sprowadził do wyraźnego i prawnego utrwalenia nowego ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego, wyprowadzał ostatecznie wniosek o szczególnej mocy prawnej Konstytucji PRL. Jednoznacznie przyjmował, że ma ona w całości normatywny charakter. Natomiast jej „ponadustawowa moc" odzwierciedlona została np. w zakazie wydawania ustaw sprzecznych z ustawą zasadniczą oraz obowiązku wydawania aktów koniecznych do realizacji jej postanowień. K. Gościniak podkreślał, że normy konstytucyjne mają dokładnie te same cechy co Konstytucja jako całość. Zaliczał do nich to, że są ujęte w ustawie określanej mianem „Konstytucja", dla ich zmiany przewidziano szczególny tryb, posiadają szczególną moc prawną i mają doniosłe znaczenie społeczno-polityczne[1024].

Tezę o normatywnym charakterze postanowień Konstytucji PRL formułował także J. Trzciński, który przedstawił szerokie rozważania nie tylko na temat normatywności

[1020] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 288.
[1021] Ibidem.
[1022] Ibidem, s. 289.
[1023] Ibidem.
[1024] K. Gościniak, *Czym jest, a czym nie jest Konstytucja PRL,* Warszawa 1969 r., s. 43-53.

konstytucji państw socjalistycznych i kwestii ich obwiązywania, ale również odniósł się do problematyki bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych w praktyce.

W przedmiocie normatywności Konstytucji PRL J. Trzciński nawiązując wówczas do tez S. Rozmaryna, uważał, za niewystarczające jego twierdzenie, że ogół postanowień Konstytucji ma charakter normatywny, bo można z nich budować normy prawne. Wychodził bowiem z założenia, że postanowienie Konstytucji będzie miało charakter normatywny, jeśli „będzie w całości odpowiadać kryterium normy, albo będzie stanowić jeden z elementów składowych tej normy."[1025] Polemicznie podchodził do tez S. Rozmaryna na temat tego, że wszystkie przepisy mają tu charakter normatywny, ponieważ służą budowie normy prawnej, a nadto normy te jako normy konstytucyjne można tworzyć również z przepisów pozakonstytucyjnych, czyli ustawowych. Nie podzielił poglądu o możliwości budowania konstytucyjnej normy prawnej z elementów ustawowych pochodzących od ustawodawcy, nie natomiast od ustrojodawcy[1026].

J. Trzciński wychodził w tamtym czasie z założenia, że aby przyznać postanowieniom Konstytucji charakter normatywny powinny one posiadać następujące cechy. Po pierwsze jednoznacznie wskazywać adresata normy, po drugie określać czyn nakazany lub zakazany, a więc oznaczone zachowanie adresata. Wymagał zatem co najmniej dyspozycji, przyjmując, że hipotezę można skonstruować, a sankcję można było zastąpić „konstytucyjnymi gwarancjami nienaruszalności konstytucji"[1027]. Za taką gwarancję J. Trzciński uznał badanie zgodności z konstytucją ustaw i aktów podustawowych[1028].

Autor wskazywał wówczas także, że socjalistyczna koncepcja konstytucji opierała się na stosunkach ekonomicznych i politycznych, które determinowały wolę klasy panującej ostatecznie w niej wyrażonej. Warunkowało to spojrzenie na konstytucję w początkowym okresie socjalizmu jak na akt o charakterze propagandowym i politycznym, a w mniejszym stopniu jak na dokument prawny.[1029] Powyższe zdaniem J. Trzcińskiego wynikało z faktu nawiązania w socjalizmie do funkcji konstytucji jakie przypisywali jej Marks i Engels, którzy co prawda nie odmawiali jej charakteru prawnego, jednak nie była to dla nich funkcja zbyt istotna. Konstytucja nie była tu uznawana za akt konsensusu społecznego, a wyraz politycznego aktu zmagań klasowych nakierowanych na rewolucję społeczno - ustrojową[1030]. Jako akt

[1025] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 109.
[1026] Ibidem, s. 110, zob. też J. Trzciński *Konstytucja jako akt prawotwórczy,* [w:] Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*,* red. K. Działochy, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 537, Wrocław 1981 r., s. 55-56.
[1027] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 111.
[1028] J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 64.
[1029] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 11.
[1030] Ibidem, s. 12.

odzwierciedlający „rzeczywisty układ sił w walce klasowej wewnątrz społeczeństwa" konstytucję traktował również Lenin. Uznawał ją za swego rodzaju „rejestrator" dotychczasowych osiągnięć walki proletariatu z systemem burżuazyjnym i wyznacznik socjalistycznych idei do dalszej realizacji. Co prawda Lenin dostrzegał również prawną rolę konstytucji, tym niemniej zasadniczo bardziej w kontekście dążenia do realizacji umacniania socjalistycznych idei.[1031] Dogmat o konstytucji jako dokumencie, który głównie rejestruje dotychczasowe osiągnięcia rewolucji proletariatu, zdaniem J. Trzcińskiego mocno wpłynął na doktrynę socjalistycznego konstytucjonalizmu w zakresie akcentowania politycznej roli Konstytucji PRL, na dalszy plan przekierowując znaczenie jej funkcji prawnej[1032].

Funkcję polityczną konstytucji, przy jednoczesnym marginalizowaniu funkcji prawnej, akcentował mocno także Stalin podkreślając, że jest ona w gruncie rzeczy „rejestracją" i „bilansem" osiągnięć w budowie i umacnianiu ustroju socjalistycznego[1033]. Pomijanie przez Stalina funkcji prawnej konstytucji, wynikające głównie z faktu krytykowania normatywistycznych koncepcji konstytucji burżuazyjnych i wyznaczanie jej funkcji przede wszystkim politycznej, stanowiło potem odzwierciedlenie poglądów doktryny w socjalistycznej Polsce na ten temat[1034].

Dla oceny normatywności przepisów Konstytucji PRL J. Trzciński wprowadził klasyfikację, dzieląc je na przepisy o charakterze postulatów treści systemu prawa, a więc dotyczące polityczno - ustrojowych idei, celów prawa oraz państwa (np. zasada zwierzchnictwa ludu, jedność władzy, zasada centralizmu demokratycznego, gospodarki planowej, socjalistycznej własności), przepisy kompetencyjne, przepisy organizacyjne, a także przepisy o przepisach (np. przepisy, które odsyłają do ustaw lub definicje)[1035].

Przepisy stanowiące postulaty treści systemu prawa zostały tu ocenione jako te, które determinują treść prawa i nadają mu określoną drogę rozwoju. Co prawda przyjęto, że z części tego rodzaju przepisów konstytucji można wyznaczyć pośrednio adresatów i w tym sensie nabywają one normatywny charakter, jednak nie nadają się do samoistnego stosowania. Znajdują natomiast swoje wykorzystanie przy wykładni przepisów oraz w uzasadnieniach wyroków[1036]. Nie było natomiast wątpliwości co do kwestii normatywnego charakteru pozostałych wyżej wymienionych przepisów, w tym przede wszystkim przepisów

[1031] Ibidem, s. 16.
[1032] Ibidem, s. 19.
[1033] Ibidem, s. 17-18.
[1034] Ibidem, s. 19.
[1035] Ibidem, s. 113-114.
[1036] Ibidem, s. 114.

kompetencyjnych i organizacyjnych, jako tych, które w sposób konkretny i szczegółowy wyznaczają adresatom wymagane zachowania, a więc w sposób oczywisty pozwalają na budowanie norm prawnych[1037]. To w poszerzającym się zakresie konstytucyjnych przepisów kompetencyjnych i organizacyjnych Konstytucji PRL dopatrywał się J. Trzciński wzmocnienia jej funkcji prawnej, przy jednoczesnym przyjęciu, że to właśnie z tych przepisów możliwe jest poprawne konstruowanie normy prawnej[1038]. W konkluzji wskazać należy, że autor przyjął założenie o wyższej mocy prawnej Konstytucji nad mocą prawną ustaw zwykłych, który to wniosek wyprowadzał z faktu szczególnego trybu uchwalenia ustawy zasadniczej oraz jej zmiany[1039].

J. Trzciński wskazał także w swoich rozważaniach na znaczenie funkcji prawnej Konstytucji PRL obok funkcji petryfikującej (zabezpieczającej i chroniącej panujące w PRL stosunki społeczne, polityczne ekonomiczne) i dynamicznej (wyznaczające dalsze kierunki rozwoju państwa socjalistycznego), wychowawczej, integracyjnej, propagandowej czy organizacyjnej. Autor podkreślił doniosłość funkcji prawnej, interpretując ją jako możliwość pełnienia przez konstytucję roli aktu prawnego[1040]. Zauważył także, że dogmat konstytucji jako aktu przede wszystkim o charakterze politycznym nie pozwalał na ugruntowanie tezy o jej normatywnym charakterze, co z kolei przenosiło się na zakres jej stosowania tylko przy wykładni przepisów i uzasadnianiu wyroków.[1041] Oceniał, że w istocie okres w historii państw socjalistycznych łączący się z rządami Stalina wpłynął negatywnie na praktykę stosowania konstytucji i uznanie jej za dokument prawny[1042].

Niezwykle istotne w omawianych rozważaniach J. Trzcińskiego są jednoznacznie formułowane przez autora tezy o elementach konstytucji, które wzmacniają jej status jako aktu prawnego. Otóż chodziło tu przede wszystkim o system badania zgodności ustaw i innych aktów prawnych z konstytucją, hierarchię aktów prawnych, postanowienia o bezpośrednim jej obowiązywaniu oraz postanowienia o zakazie wydawania aktów prawnych sprzecznych z nią[1043]. Nie bez znaczenia były także takie czynniki jak kompletność konstytucyjnych sformułowań, logiczna i wewnętrzna spójność instytucji regulowanych przez konstytucję, a także sam tryb jej zmiany[1044]. Jednocześnie J. Trzciński zwrócił uwagę na zmienność prymatu

[1037] Ibidem, s. 114, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 57-63.
[1038] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 115.
[1039] Ibidem, s. 115.
[1040] Ibidem, s. 20-21.
[1041] Ibidem.
[1042] Ibidem, s. 52.
[1043] Ibidem, s. 49.
[1044] J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 54.

poszczególnych funkcji prawnych konstytucji w korelacji z etapami powstawania i rozwoju państwa socjalistycznego. Podnosił, że funkcja organizacyjna i propagandowa ustawy zasadniczej miały pierwszorzędne znaczenie w momencie tworzenia się państwa socjalistycznego. W okresie stabilizacji ustroju najistotniejsza zatem była funkcja petryfikująca. Natomiast w sytuacji ugruntowanego i rozwiniętego[1045] socjalizmu na pierwszym miejscu, zdaniem autora w zainteresowaniu doktryny pojawiła się funkcja prawna. Dopiero koniec lat 50-tych przyniósł większe zainteresowanie doktryny zagadnieniem konstytucji ujmowanej nie tyle w kategoriach „bilansu osiągnięć" rewolucji socjalistycznej, ale również aktu prawnego[1046]. Od programowego ujęcia postanowień Konstytucji PRL wyprowadzano wniosek o prawnym obowiązku organów władzy państwowej w zakresie realizacji określonych w ustawie zasadniczej celów. W ten sposób programowy charakter postanowień Konstytucji PRL dekodowano jako obowiązek jej poszanowania i realizacji jej norm[1047].

Przeprowadzając ocenę ewolucji i zmian konstytucji państw socjalistycznych J. Trzciński wyciągnął wniosek, że z biegiem czasu konstytucje te poszerzały i uszczegóławiały prawne regulacje stosunków społecznych między organami państwa, a także pomiędzy organami państwa a obywatelem oraz między wyżej wymienionymi, a organizacjami społecznymi i wreszcie między samymi obywatelami. Wpływało to na zwiększenie regulacji prawnych szerszego zakresu stosunków społecznych[1048].

Ostatecznie J. Trzciński uznał, że w Konstytucji PRL jedynie wstęp nie ma charakteru normatywnego, a to ze względu na brak precyzji prawniczej, brak rygorów jakim powinien odpowiadać akt prawny, deklaratywno-pompatyczny język, stwierdzanie faktów zaistniałych, a także to, że nawet jeśli wstęp zawiera sformułowania, które można by uznać za normy prawne często znajdują one odzwierciedlenie i uszczegółowienie w dalszej treści postanowień Konsytuacji, którym charakteru prawnego nie można było z pewnością odmówić. Zdaniem J. Trzcińskiego fakt, że wstęp stanowi integralną część Konstytucji PRL, nie przesądzał o jego normatywnym charakterze i zasadniczo należało raczej przyjąć, że stanowi deklarację polityczną i programową, która jednak w istocie pozwalała samej Konstytucji pełnić funkcję prawną[1049].

Rozróżniał także dwa istotne z punktu widzenia omawianej problematyki okresu PRL zagadnienia. Mianowicie pojęcie „bezpośredniego obwiązywania konstytucji" i „samoistnego

[1045] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 49.
[1046] Ibidem, s. 60.
[1047] Ibidem, s. 61, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 52.
[1048] Ibidem, s. 72, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 53.
[1049] Ibidem, s. 78, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 54.

jej stosowania". Przez bezpośrednie obowiązywanie konstytucji autor rozumiał możliwość zastosowania normy konstytucyjnej w obrocie prawnym. Wiązał istotę bezpośredniego obowiązywania konstytucji państw socjalistycznych z możliwością ich bezpośredniego stosowania w obrocie prawnym[1050]. Zauważył, że Konstytucja PRL nie zawierała przepisu o bezpośrednim jej obowiązywaniu, co jego zdaniem nie stanowiło przeszkody, aby doktryna formułowała w tym przedmiocie określone postulaty i wyprowadzała stosowne wnioski z wykładni nie tylko innych postanowień Konstytucji, ale również z treści jej wstępu. Istotę bezpośredniego obowiązywania jej przepisów J. Trzciński dostrzegł w możliwości ich bezpośredniego stosowania[1051]. Dopuścił zatem w swoich rozważaniach możliwość realizacji praw zawartych w Konstytucji PRL bezpośrednio w oparciu o jej normy, określając to procesem wprowadzenia jej w sferę obrotu prawnego. Inaczej rzecz ujmując akceptacji podlegała tu możliwość rozstrzygania sprawy przez organ państwowy bez konieczności powoływania się na ustawę oraz fakt, że podmiot, który opiera swoje prawo na przepisie Konstytucji ma legitymację do żądania jego realizacji na podstawie wyłącznie tego przepisu bez potrzeby odwoływania się do ustawy zwykłej[1052].

Konkludując autor stwierdził, że podstawową konsekwencją przyjęcia tezy o bezpośrednim obowiązywaniu Konstytucji jest możliwość jej samoistnego stosowania w praktyce. Odwoływał się przy tym do sytuacji, w której to sąd ma możliwość zastosowania konstytucji przy rozstrzygnięciu bez przywoływania normy ustawowej. Jak podkreślał, to zagadnienie miało istotne znaczenie w relacji państwo-obywatel, bowiem samoistne stosowanie konstytucji w relacji pomiędzy organami państwa nie budziło wątpliwości w praktyce socjalistycznego konstytucjonalizmu[1053].

Do form bezpośredniego stosowania konstytucji J. Trzciński zaliczał także stosowanie norm konstytucji z innym normami prawa (współstosowanie) oraz ich stosowanie przy motywacji wyroków lub interpretacji zastosowanych przy rozstrzygnięciu sprawy innych aktów prawnych[1054]. Zauważył jednocześnie, że pogląd o możliwości bezpośredniego stosowania, w formie samoistnej, a więc powołaniu się wyłącznie na konstytucję jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy bez konieczności odwoływania się do regulacji ustawowej był

[1050] J. Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 96.
[1051] J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 65.
[1052] Trzciński, *Funkcja prawna…,* s. 97: „Jest to więc wyraz przekonania, że konstytucja nie jest zaledwie aktem, którego stosowanie jest możliwe przez rozwinięcie jej zasad w ustawodawstwie zwykłym, a więc, że jest w pewnych materiach jakby tylko ramą obrazu, którego treść wypełniają szczegółowe gałęzie prawa, lecz jest także aktem określającym pewne konkretne reguły postępowania dla oznaczonych przez siebie podmiotów."
[1053] Ibidem, s. 98.
[1054] Ibidem.

odrzucany przez doktrynę socjalistycznego konstytucjonalizmu. W argumentacji odrzucającej taką możliwość wybrzmiewały przede wszystkim takie stwierdzenia jak: zbyt ogólny i programowy charakter norm konstytucyjnych, brak jasno sformułowanych nakazów przyjmujących charakter praw podmiotowych dopiero w ustawodawstwie zwykłym, czy brak sankcji na naruszenie norm konstytucyjnych[1055].

Zmianę poglądów na ten temat przynoszą dopiero lata 60-te z tym uzasadnieniem, że Konstytucja PRL nie zakazuje jej samoistnego stosowania, a sama jest przecież aktem prawnym (ustawą zasadniczą).[1056] Autor postawił więc tezę, że „(...) Konstytucja socjalistyczna może i powinna być stosowana samoistnie także przed sądami w sferze tych stosunków, które reguluje." Zatem możliwość samoistnego stosowania norm konstytucyjnych potraktował autor jako regułę, odrzucając argumenty przeciwników o możliwości samoistnego jej stosowania tylko w przypadku braku normy ustawowej (luka prawna) lub wyłączającej taką możliwość w sferze pewnych stosunków społeczno - gospodarczych lub politycznych np. jak w przypadku prawa karnego. Nie zgadzał się wówczas także z tezą o niedopuszczalności samoistnego stosowania norm konstytucyjnych, które odsyłają do uregulowania określonej kwestii na podstawie ustawy. Stwierdził bowiem, że nawet jeśli postanowienie konstytucji odsyła do ustawy możliwe jest jego samoistne stosowanie w zakresie w jakim nadaje się do tego[1057].

J. Trzciński przyjął więc, że „(...) można stosować samoistnie każde postanowienie konstytucji, nawet odsyłające do ustawy, bez żadnych ograniczeń przedmiotowych i formalnych, jeśli postanowienie to ze względu na swoją treść i formę nadaje się do samoistnego stosowania."[1058] Reasumując powyższe rozważania, słuszną jest zatem teza autora podkreślająca, że „polityka stosowania konstytucji jest zwykle odbiciem poglądów na rolę konstytucji w państwie i charakter jej postanowień."[1059]

Polemikę z tezami S. Rozmaryna na temat normatywności wszystkich postanowień Konstytucji PRL podjął w tamtym czasie także K. Działocha, który podnosił, że od momentu jej uchwalenia stanowi ona dokument przede wszystkim o charakterze politycznym, który deklarował i utwierdzał nowy ustrój, a nadto akt o charakterze propagandowo - wychowawczym. Funkcja prawna konstytucji nie była według tej koncepcji podstawową[1060]. Autor wprost negował tezy S. Rozmaryna podkreślając, że ówczesna nauka prawa

[1055] Ibidem, s. 99, zob. też. J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 66.
[1056] Ibidem, s. 100, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 66.
[1057] Ibidem, s. 108, zob. też J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 67.
[1058] Ibidem, s. 106 oraz s. 108.
[1059] J. Trzciński, *Konstytucja jako akt…,* s. 67.
[1060] K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL…,* s. 132.

konstytucyjnego postuluje konieczność „daleko idącej dyferencjacji prawnego charakteru postanowień konstytucji, co łączy się bezpośrednio z rozbudową postanowień o charakterze deklaratoryjnym i programowym po częściowej zmianie Konstytucji w 1976 r."[1061]

Za kryterium na podstawie, którego wskazywano normatywność określonych postanowień Konstytucji PRL K. Działocha przyjął definicję normy prawa konstytucyjnego. Określił ją jako „regułę obowiązującego zachowania, która jest wypowiedzią sformułowaną w języku specyficznym dla konstytucji (w dużym stopniu opisowym) i zawiera co najmniej określenie czynu nakazanego lub zakazanego adresatowi (dyspozycję)."[1062]

Rozróżnił także i zdefiniował w swoich rozważaniach pojęcie samoistnego i niesamoistnego stosowania konstytucji. W przypadku pierwszej z wskazanych form uznał, że samoistne stosowanie konstytucji zachodzi wówczas, gdy akt jej stosowania podjęty zostaje bezpośrednio i tylko na podstawie samej normy konstytucyjnej, bez konieczności konkretyzacji w ustawie. Natomiast w przypadku niesamoistnego stosowania, norma konstytucji wymaga rozwinięcia w ustawie zwykłej, a zatem może być stosowana tylko z normą ustawową lub współstosowana przy jej wykładni[1063]. Sklasyfikował też stosowanie konstytucji wyodrębniając formę aktów tworzenia prawa (generalne i abstrakcyjne) oraz stosowanie w formie indywidualnych i konkretnych aktów[1064].

K. Działocha przeprowadził także następującą klasyfikację grupy postanowień Konstytucji PRL w kontekście oceny możliwości ich stosowania: postanowienia określające podstawowe kierunki działalności państwa w sferze jego aktywności wewnętrznej i zewnętrznej (wstęp oraz art. 4, 5 ,6, 7 i 67 ust.1), postanowienia dotyczące społeczno-politycznego mechanizmu władzy w postaci partii politycznych i frontu narodowego (art.3), postanowienia zawierające podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego PRL (postanowienia rozdziału 1 „Ustrój polityczny" oraz rozdziału 2 „Ustrój społeczno-gospodarczy"), postanowienia określające organizację i zakres kompetencji organów państwa (rozdziały od 3 do7), postanowienia o podstawowych prawach i obowiązkach obywatelskich (rozdziały 8, 9 i część postanowień zawartych w rozdziale 1 i 2)[1065].

Odnośnie do pierwszej z wymienionych grup postanowień autor wykluczył możliwość nadania im charakteru normatywnego, podkreślając ich ideowo-polityczną naturę[1066]. Jeśli

[1061] K. Działocha, *Problemy zgodności…,* s. 57.
[1062] Ibidem, s. 58.
[1063] K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL…,* s. 119.
[1064] Ibidem.
[1065] Ibidem, s. 120.
[1066] Ibidem, s. 121.

chodzi o grupę postanowień określających zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego to w tym wypadku autor przyznawał im charakter normatywy jednak wskazał, że jako „zasady polityczne" lub też „normy o szczególnym ładunku politycznym" możliwość ich urzeczywistnienia uzależniona jest od innych norm konstytucyjnych, a mianowicie norm „techniczno-organizacyjnych", które określają organizację i zasady funkcjonowania organów państwa[1067]. Grupa tych postanowień jest nie tylko najliczniejsza, ale odznacza się dość dużym stopniem szczegółowości i konkretyzacji, co implikuje zwiększonymi możliwościami konstruowania na ich podstawie norm prawnych i ich stosowania[1068].

K. Działocha dostrzegł, że w przypadku postanowień Konstytucji PRL odnoszących się do praw i obowiązków obywateli w doktrynie istniała polaryzacja poglądów na temat ich normatywnego charakteru. Przywoływany wcześniej S. Rozmaryn uznawał za nietrafny pogląd o wyłącznie „opisowym" charakterze postanowień dotyczących podstawowych praw i obowiązków obywateli[1069]. K. Działocha przeciwstawił mu poglądy wskazujące, że zadaniem Konstytucji PRL nie była regulacja sytuacji prawnej jej obywateli, a „jedynie ustanowienie zasad systemu prawa w tej dziedzinie." Zbyt ogólny i nieskonkretyzowany sposób regulacji kwestii praw i obowiązków obywateli w ustawie zasadniczej wymagał zatem wydania norm prawnych, które miały pozwolić na realizację założeń konstytucyjnych w tej materii. Reasumując K. Działocha opowiedział się wówczas jednoznacznie za uznaniem, że nie wszystkie postanowienia Konstytucji PRL miały charakter normatywny[1070].

Z kolei A. Burda podkreślając zwięzłą i ogólnikową formę postanowień ustawy zasadniczej kładł w tamtym okresie nacisk głównie na ich ideologiczny i polityczny charakter[1071]. Wskazał także na zróżnicowanie pod względem regulowanej w Konstytucji materii wymieniając np. zasady polityczne i normy organizacyjno-proceduralne. Opowiadał się za uznaniem „programowego" i politycznego charakteru norm konstytucyjnych, przy czym podkreślał, że w przypadku części z nich nie jest on jednak wyłącznie „programowy". Biorąc pod uwagę, że autor podzielał pogląd S. Rozmaryna, iż „polityczny" charakter pewnych uregulowań konstytucyjnych nie pozbawia ich normatywności to jednak uważał, że dotyczy to tylko tych, które nie wymagają wydania ustawy dla ich realizacji[1072].

Dodatkowo A. Burda, zwrócił uwagę na zawarte w ustawie zasadniczej z 1952 roku

[1067]Ibidem, s. 122.
[1068] Ibidem.
[1069] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa…,* s. 72.
[1070] K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL…,* s. 123-124, zob. też K. Działocha, *Problemy zgodności…,* s. 58-60.
[1071] A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL,* Studia Prawnicze 1966, nr 3, s. 29-33.
[1072] Ibidem, s. 28 oraz 33.

sformułowania „realizacja konstytucji lub norm konstytucyjnych", „przestrzeganie konstytucji lub norm konstytucyjnych", „kierowanie się konstytucją", czy „stosowanie konstytucji"[1073]. Autor sprowadził początkowo te zwroty do uznania, że realizacja, przestrzeganie, czy stosowanie konstytucji oznacza „całokształt działań organów państwowych i obywateli, zmierzających do wprowadzenia w życie nakazów konstytucji; inaczej mówiąc-systematyczne urzeczywistnianie „programu konstytucyjnego". (…) Realizacja norm konstytucyjnych przez ich adresatów oznacza zachowanie się ich, zrelacjonowane do dyspozycji tych norm i zmierzające do sprowadzenia skutków społeczno-politycznych, objętych wolą autorytetu ustrojodawczego."[1074] Podobnie jak w omówionej wcześniej uchwale Sądu Najwyższego z 12 lutego 1955 roku wskazał także na szczególną rolę w zakresie realizacji norm konstytucyjnych przez Sejm. Podkreślił znaczenie uchwalania ustaw w procesie stosowania konstytucji, wskazując, że bez ustaw normy ustawy zasadniczej nie mogłyby być wcielone w życie. W ten sposób przesądził, że stosowanie konstytucji możliwe jest jego zdaniem tylko poprzez ustawodawstwo zwykłe[1075]. A. Burda podkreślając szczególną rolę Sejmu w procesie stosowania Konstytucji PRL argumentował także, że w ramach przyznanych konstytucyjnie kompetencji, realizacja ustawy zasadniczej dotyczy także innych organów. Zdaniem autora Konstytucję realizować miały również partie polityczne, organizacje społeczne, a nawet obywatele. Podkreślił jednak, że najistotniejsza rola w zakresie realizacji postanowień Konstytucji PRL przypada Sejmowi i innym organom posiadającym kompetencje ustawodawcze. W dalszej części swoich rozważań A. Burda wskazywał na pewne różnice pomiędzy terminami „realizacja konstytucji", „przestrzeganie" czy „kierowanie się konstytucją". Realizację stanowić ma szczególny stosunek zachowania się adresatów do dyspozycji zawartych w realizowanych normach konstytucji[1076]. Z kolei „przestrzeganie konstytucji" oznacza zachowanie adresatów zgodne z treścią kierowanych do nich przepisów zawierających określone wzory zachowań. Od realizacji i przestrzegania konstytucji autor odróżnił pojęcie „kierowania się konstytucją". Jego zdaniem w tym przypadku „nakaz kierowania się prawem nie odnosi się do pewnych *categoriatim* określonych wycinków aktywności ludzkiej, przyporządkowanych konkretnym normom, lecz do jej całokształtu zrelacjonowanego do celów leżących u podstawy całego zespołu norm prawnych."[1077] Chodzi tu zatem o takie zachowanie, które zdaniem autora nakierowane jest na wolę adresata

[1073] Ibidem, s. 19.
[1074] Ibidem, s. 20-21.
[1075] Ibidem.
[1076] Ibidem, s. 22 oraz s. 38.
[1077] Ibidem, s. 22-23.

w przedmiocie osiągnięcia celów konstytucji[1078].

Podkreślając szczególną rolę w zakresie realizacji i stosowania Konstytucji PRL przez organy państwowe A. Burda uzasadniał, że to organy państwowe jako szczególny adresat norm konstytucyjnych wpływają na ich „urealnienie" poprzez stanowienie norm prawnych niższego rzędu z norm wyższego rzędu w wyniku procesu normotwórczego, czy bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych[1079].

Reasumując wskazane wyżej różnice poglądów odnośnie do kwestii normatywnego charakteru przepisów Konstytucji PRL opierały się w pewnym stopniu na różnicy przesunięcia pewnych akcentów pomiędzy pojęciem normatywności, a możliwością stosowania jej przepisów. S. Rozmaryn nie łączył normatywności postanowień Konstytucji z ich „stosowalnością". Przyznawał wszystkim przepisom przymiot normatywny z samego faktu uznania Konstytucji za ustawę i przyznania jej mocy obowiązującej jako podstawowej cechy każdej ustawy. Brak możliwości bezpośredniego wykonania części postanowień ustawy zasadniczej, a więc ich zastosowania nie pozbawiał ich, jego zdaniem mocy obowiązującej, a tym samym normatywnego charakteru. Z kolei A. Burda i K. Działocha przesuwali akcent właśnie na możliwość stosowania, uzależniając od tego uznanie normatywnego charakteru określonych przepisów Konstytucji PRL.

Z kolei P. Sarnecki w okresie bezpośrednio poprzedzającym transformację ustrojową wskazywał na konieczność rozróżnienia bezpośredniego i pośredniego oraz samoistnego i niesamoistnego stosowania konstytucji. Według autora bezpośrednie stosowanie zastrzeżone jest dla sytuacji, w których Konstytucja wprost daje podstawę do „prawnej oceny stosunków społecznych, a przynajmniej jednego z aspektów tych stosunków. Innymi słowy, dostarczają podstawy dokonania subsumpcji rzeczywistości pod przepis konstytucyjny i orzeczenia na tej drodze o sytuacji prawnej (lub przynajmniej pewnych jej aspektach) rozmaitych adresatów normy."[1080]

Z kolei stosowanie pośrednie „polega na tym, że konstytucja służy organom orzekającym do przyjęcia właściwej interpretacji ustawy, przyjmowanej jako podstawa rozstrzygnięcia (…) Konstytucja nie stanowi tutaj bezpośredniej podstawy prawnej orzeczenia, ale oddziałuje nań pośrednio, decydująco przyczyniając się do sprecyzowania tej podstawy."[1081]

P. Sarnecki wskazał, że samoistne stosowanie Konstytucji to nie tylko przyjęcie, że

[1078] Ibidem, s. 23.
[1079] Ibidem, s. 25.
[1080] P. Sarnecki, *Stosowanie konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego,* Studia Prawnicze 1988 r., z. 3, s. 61.
[1081] Ibidem, s. 62.

określone stosunki społeczne organ orzekający może ocenić bezpośrednio na podstawie przepisu konstytucyjnego, ale również uznanie dopuszczalności zastosowania wyłącznie przepisu konstytucyjnego jako jedynej i wyłącznej podstawy wydania orzeczenia. Z kolei współstosowanie oznacza sytuację, w której do wydania orzeczenia stosuje się normę konstytucyjną i ustawową, jednak norma konstytucyjna może być tu zastosowana bezpośrednio lub pośrednio[1082]. Autor przyjął, że sądy z racji niezawisłości i podlegania ustawom mają możliwość sięgania po przepisy konstytucji zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio. Wykluczył jednak sądową kontrolę konstytucyjności ustaw, wskazując na konieczność kierowania w przypadku, który tego wymagał pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego[1083].

Przegląd stanowisk przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w odniesieniu do zagadnienia charakteru prawnego postanowień Konstytucji PRL ukazuje brak jednolitych podglądów w tej materii. Z drugiej jednak strony czyni to dyskusję prowadzoną na ten temat polem rozważań, które ogniskowały w tamtym czasie zainteresowanie doktryny coraz bardziej na zagadnieniu normatywności przepisów konstytucji oraz możliwości jej bezpośredniego stosowania. Jakkolwiek jeszcze wyłącznie na gruncie doktrynalnym, tym niemniej coraz bardziej akcentującym i zwracającym uwagę na funkcję prawną konstytucji.

W kwestii dotyczącej charakteru norm Konstytucji PRL i możliwości ich bezpośredniego stosowania wypowiadał się także Sąd Najwyższy. Jak podkreślił K. Działocha w okresie początkowym obowiązywania Konstytucji PRL dostrzegalna była większa tendencja do powoływania się przez Sąd Najwyższy na jej postanowienia niż w późniejszym czasie[1084]. Powodem było uchwalenie w połowie lat 60-tych kodeksu cywilnego [1085], kodeksu postępowania cywilnego[1086], kodeksu rodzinnego[1087] i w dalszym okresie kodeksu pracy[1088]. Brak tych ustaw powodował, że sędziowie stawali wobec konieczności stosowania ustaw z okresu międzywojennego, które w znacznej mierze nie przystawały do nowych założeń ustroju socjalistycznego, przez co odbiegały od rzeczywistych stosunków społeczno-gospodarczych. W tamtym okresie zatem postanowienia Konstytucji PRL stanowiły istotne wsparcie w zakresie dokonywania wykładni i stosowania przedwojennego ustawodawstwa

[1082] Ibidem.
[1083] Ibidem, s. 64.
[1084] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL przez sądy,* Studia Prawnicze 1988 r., nr 4, s. 16.
[1085] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 późn. zm.; zwana dalej k.c.
[1086] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296 późn. zm.; zwana dalej k.p.c.
[1087] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. nr 9, poz. 59 późn. zm., zwana dalej; k.r.i.o.
[1088] Ustaw z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. 1974 r., nr 24, poz. 141 późn. zm.; zwana dalej k.p.

w warunkach ówczesnej rzeczywistości.[1089] Jak podkreślał K. Działocha było to o tyle specyficzne zjawisko, że zarówno w latach 50-tych, jak i 60-tych nie eksponowano szczególnie rangi prawnej ustawy zasadniczej[1090]. Dopiero z czasem, gdy konstytucjonalizm socjalistyczny coraz bardziej zaczął akcentować prawną funkcję konstytucji, jej rola w orzecznictwie Sądu Najwyższego zmalała[1091].

Jeśli chodzi więc o charakter samej Konstytucji PRL to w orzecznictwie Sądu Najwyższego można dostrzec pewną ewolucję poglądów. Początkowo uznawano postanowienia ustawy zasadniczej za zasady współżycia społecznego[1092]. Z kolei w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 12 lutego 1955 roku[1093], wskazano na brak możliwości bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, ale przyjęto, że normy Konstytucji PRL są zasadami prawnymi. W uzasadnieniu wymienionej uchwały wskazano m.in., że: „Konstytucja, jako akt ustawodawczy (...) nie jest pozbawiona tym samym mocy derogacyjnej, o ile chodzi o przepisy z nią sprzeczne. Nie może być pozbawiona tej mocy jako konstytucja państwa typu socjalistycznego, która nie jest-jak burżuazyjne ustawy zasadnicze-programem czy deklaracją, lecz ustawowym podsumowaniem osiągniętego już rozwoju i gwarantem istniejących już zdobyczy społeczno-gospodarczych i politycznych narodu. Pojęcie sprzeczności przepisów zwykłych z przepisami Konstytucji PRL wymaga bliższego sprecyzowania. Normy konstytucyjne konstytuują podstawowe zasady prawne, stanowią zrąb nadbudowy prawnej nie nadający się z reguły bezpośrednio do praktycznego stosowania w codziennym życiu społeczeństwa bez rozwinięcia w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych. Między tymi ustawami i aktami istniejącymi już w chwili wejścia w życie Konstytucji, a jej postanowieniami może zarysować się sprzeczność, skutkująca uchyleniem mocy przepisu zwykłego. Zachodzi to jednak tylko w tych przypadkach, gdy norma konstytucyjna jest wprost przeciwieństwem normy zwykłej i jedna z nich wypowiada treść ideologiczną wyraźnie przeciwstawną drugiej. Równoległe istnienie takich dwu norm jest bezwzględnie

[1089] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 16.
[1090] Ibidem, s. 17.
[1091] Ibidem.
[1092] Orzeczenie SN-Izba Cywilna z dnia 12 października 1952 r., sygn. C 2104/52: „Zasady Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak zasada, że praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela (art. 14), oraz zasada powszechnego obowiązku strzeżenia i umacniania mienia społecznego (art. 77), są nie tylko zasadami prawnymi, ale zarazem podstawowymi zasadami współżycia społecznego w Państwie Ludowym, publ. Legalis nr 683967, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnjygu4ti&refSource=ols-citation&ols=C%202104/52 [dostęp: 01.01.2026], zob. też orzeczenie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 11 listopada 1954 r, sygn. I CR 1573/54, publ. Legalis nr 666422, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrga2de&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%201573/54 [dostęp: 01.01.2026].
[1093] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrgazdq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

niedopuszczalne, norma zwykła traci swą moc. (…) Praworządność ludowa, która, jak wyżej już podkreślono, zakazuje stosowania przepisów ustaw zwykłych rzeczywiście przeciwstawnych Konstytucji, nie godzących się z zasadami ustroju i celami Państwa Ludowego, choć formalnie nie uchylonych, wymaga jednak równocześnie z równą siłą ścisłego przestrzegania zasady, że decyzja, czy przepisy dotychczasowe ustawodawstwa zwykłego są pod względem swej formy niedoskonałe i wadliwe i w jakim zakresie ma nastąpić dostosowanie ich do założeń i wskazań konstytucyjnych, jest wyłączną prerogatywą ustawodawcy ludowego.”[1094] J. Trzciński słusznie ocenił omawianą uchwałę jako wyraz „afirmacji panującego wówczas stanowiska doktryny politycznej i prawnej co do roli konstytucji w obrocie prawnym.”[1095]

Cytowany fragment uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego zwraca uwagę na kilka bardzo ważnych kwestii. Po pierwsze, wbrew zawartemu w uzasadnieniu uchwały twierdzeniu, że Konstytucja PRL nie ma charakteru programowego, jak jej zachodnie odpowiedniki, Sąd Najwyższy potwierdził, że w istocie traktował ją jak ideową deklarację potwierdzającą i formułującą społeczno-gospodarcze i polityczne idee ustroju socjalistycznego. Po drugie z treści omawianego uzasadnienia wybrzmiewa zagadnienie kontroli konstytucyjności, chociaż w wymiarze wyłącznie charakterystycznym dla lat 50-tych. Sąd Najwyższy wskazuje na możliwość istnienia normy ustawowej, która może być sprzeczna z Konstytucją PRL. Oczywiście dość zachowawczo, by nie stwierdzić asekuracyjnie wskazano, że sprzeczność ta może mieć miejsce wtedy, gdy przepis wydany „w Polsce burżuazyjnej” w sposób oczywisty „nie godzi się z zasadami ustroju i celami Państwa Ludowego”. Dalej Sąd Najwyższy wskazuje, że w takiej sytuacji „niedopuszczalność stosowania konkretnego przepisu jest nakazem praworządności ludowej, mimo braku formalnego uchylenia”[1096]. Konstytucja PRL z 1952 roku w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania omawianego orzeczenia nie przewidywała żadnego modelu kontroli zgodności ustaw z ustawą zasadniczą, zatem stwierdzenie o niedopuszczalności stosowania przepisu z nią sprzecznego nie oznaczało tu nadania sądom, czy Sądowi Najwyższemu kompetencji do dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu ustawy, a tym bardziej odmowy jego zastosowania. Stwierdzenie, że przepis ustawodawstwa zwykłego jest wadliwy konstytucyjne i konieczne jest jego dostosowanie do

[1094] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrgazdq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].
[1095] J. Trzciński *Funkcja prawna…,* s. 19.
[1096] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrgazdq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

Konstytucji PRL było tu, zdaniem Sądu Najwyższego wyłączną prerogatywą ustawodawcy ludowego [1097] . Zatem tylko ustawodawca pozostawał w tym wypadku gwarantem konstytucyjności. Powyższe pozostaje zbieżne z przedstawionym już w poprzednim rozdziale historycznym ujęciem genezy modelu kontroli konstytucyjności w okresie wczesnego PRL. Zadaniem przede wszystkim ustawodawcy było tworzenie norm ustawowych zgodnych z Konstytucją PRL, która przez ogólny charakter swoich norm wymagała uchwalenia ustaw konkretyzujących jej postanowienia. W ten sposób pojmowano zagadnienie kontroli konstytucyjności i sprowadzano je do założenia, że ustawodawca kierując się Konstytucją PRL jest w stanie dokonać samokontroli konstytucyjnej, polegającej na uchwalaniu ustawy wyłącznie z nią zgodnych. Powstawała zatem sytuacja, w której kontrolowany miał za zadanie sam siebie kontrolować, a wszystko to oczywiście w przebiegu procesu legislacyjnego. Uchwała Sądu Najwyższego z 12 lutego 1955 roku zdeterminowała późniejszą linię orzeczniczą w omawianym zakresie [1098] . J. Trzciński podkreślił, w tym kontekście, że: „Cytowana uchwała była nie tylko potwierdzeniem istniejącego stanu rzeczy, lecz także zamknięciem na długie lata dostępu obywatela do konstytucji i konstytucji do sądów (…).”[1099]

Z kolei w postanowieniu z dnia 2 czerwca 1980 r.,[1100] Sąd Najwyższy - Izba Cywilna wypowiedział się przyznając normom konstytucyjnym status podstawowych zasad porządku prawnego PRL [1101]. Pomimo odwoływania się do Konstytucji PRL w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślić należy, że uchwała Izby Cywilnej z dnia 12 lutego 1955 roku wyrażała stanowisko, w którym normy konstytucyjne jako określone zasady prawne nie nadawały się do bezpośredniego i praktycznego stosowania. Dlatego też Sąd Najwyższy w swojej praktyce orzeczniczej powołując się w uzasadnieniu na Konstytucję PRL przywoływał najczęściej jednocześnie także przepisy ustaw zwykłych. Jak trafnie podkreślił K. Działocha pogląd

[1097] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrgazdq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

[1098] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 286.

[1099] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne,* Warszawa 2023 r., s. 22.

[1100] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 1980 r., sygn. I CR 124/80, publ. Legalis nr 22067, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgi2dmmi&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%20124/80#link_id=mrswglrrgi2dmmi_mfrxilrsgm [dostęp: 01.01.2026]

[1101] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 1980 r., sygn. I CR 124/80, publ. Legalis nr 22067, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgi2dmmi&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%20124/80#link_id=mrswglrrgi2dmmi_mfrxilrsgm [dostęp: 01.01.2026]: „Przepis art. 114 § 1 KRO określający górną granicę wieku, po przekroczeniu której traci bierną zdolność przysposobienia, nie jest wyrazem podstawowych zasad naszego porządku prawnego w dziedzinie ochrony rodziny przez Państwo i nie wyznacza charakteru jego ustroju. Z punktu widzenia samej instytucji przysposobienie nie jest to też przepis, do którego miałby zastosowanie art. 22 § 1 prawa prywatnego międzynarodowego. W rozumieniu art. 1146 § 1 pkt 5 KPC nie jest bezwzględnie sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego PRL orzeczenie sądu zagranicznego o przysposobieniu obywatela polskiego, który w dacie tego orzeczenia nie był już małoletni (art. 114 § 1 KRO).”

wyrażony w omawianej uchwale stał się wiodącym dla ówczesnego orzecznictwa, czego wyrazem miał być fakt, iż Sąd Najwyższy nie stosował norm konstytucyjnych w sposób bezpośredni i samoistny, ale łącznie z ustawami i w celu przeprowadzania wykładni[1102].

Pomimo powyższego wskazuje się w doktrynie na przykłady orzeczeń[1103], w których Sąd Najwyższy przywoływał przepis konstytucyjny obok przepisu ustawowego i taki przepis konstytucyjny stanowił dla sądu podstawę sformułowania samoistnego, a więc nie wynikającego z ustawy, „istotnego elementu podstawy prawnej rozstrzygnięcia". Innymi słowy z powołanego w ten sposób przepisu Konstytucji PRL, sąd wyprowadzał *expresis verbis* element podstawy rozstrzygnięcia, który nie wynikał jednak z wymienionego obok przepisu ustawowego. Orzeczenia te przywoływały np. konstytucyjne przepisy o obowiązku szukania pracy, obowiązku pieczy nad mieniem społecznym, obowiązku strzeżenia własności społecznej[1104]. Należy zwrócić także uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1957 roku. Zgodnie z przyjętą w nim tezą: „Sędziowie, podlegający tylko ustawom, są uprawnieni do kontroli legalności rozporządzeń wykonawczych pod kątem widzenia ich zgodności z ustawami, w szczególności, gdy przepisy tych aktów normatywnych naruszają prawa obywateli, z drugiej jednak strony są związani w swym orzecznictwie cywilnym konstytutywnymi decyzjami organów administracyjnych wydanymi w granicach ich ustawowej kompetencji, choćby nawet merytorycznie niesłusznymi z punktu widzenia sądu."[1105] Wskazuje się, że orzeczenie to przysłużyło się nie tyle do praktyki odmawiania przez Sąd Najwyższy mocy obowiązującej aktom podustawowym w przypadku zakwestionowania ich legalności, co raczej do stosowania narzędzia jakim jest wykładnia, aby nadać im treść zgodną z ustawą[1106].

Podsumowując, w doktrynie zauważono, że od momentu uchwalenia Konstytucji PRL Sąd Najwyższy nie wskazał w żadnym ze swoich orzeczeń na sprzeczność z nią ustawy i zasadniczo, głównie w drodze wykładni znajdował rozwiązania, aby pogodzić ustawowe rozwiązania z Konstytucją. Tym niemniej w przypadku aktów podustawowych, a więc

---

[1102] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 17-18.
[1103] Orzeczenie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 13 października 1954 r., sygn. II C 240/55, publ. Legalis nr 666431,https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrga2tc&refSource=ols-citation&ols=II%20C%20240/55 [dostęp: 01.01.2026], uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 marca 1959 r., sygn. I CO 127/58, publ. Legalis nr 610217, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydkobuhazds&refSource=search&ols=I%20CO%20127/58&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].
[1104] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 19-21.
[1105] Orzeczenie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 27 czerwca 1957 r., sygn. 3 CR 702/56, publ. Legalis nr 61040, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydkobvgaytm&refSource=ols-citation&ols=3%20CR%20702/56 [dostęp: 01.01.2026].
[1106] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 22.

rozporządzeń wykonawczych w sytuacji stwierdzenia ich sprzeczności z ustawą, praktyką było przyjmowanie, że w konkretnej sprawie zawisłej przed sądem nie mają one mocy wiążącej[1107].

Podkreśla się także dużą rolę w rozwoju zasady stosowania konstytucji i jej wykładni, jaką odegrało sądownictwo administracyjne, zwłaszcza w kontekście powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przyznanych mu kompetencji do kontroli legalności decyzji administracyjnych[1108]. Jednym z kluczowych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianym okresie był wyrok z dnia 6 lutego 1981 roku[1109]. W uzasadnieniu wymienionego orzeczenia wskazano, m.in., że: „Akt administracyjny, jakim jest decyzja organu administracji państwowej nakładająca określone obowiązki na spółdzielnie, jest normatywnym wystąpieniem państwa zagrożonym ewentualnością użycia przymusu, któremu adresat (tj. spółdzielnia) obowiązany jest się podporządkować, to-z uwagi na fakt, iż dotyczy on sfery praw i wolności obywatelskich - podstawę jego wydania może stanowić wyłącznie przepis aktu ustawodawczego (tj. ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo przepis aktu wykonawczego wydanego na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym (tzn. na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej) i mieszczący się w ramach tego upoważnienia. Analogiczna sytuacja zachodzi w wypadkach nakładania na mocy decyzji organów administracji państwowej obowiązków na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Uchwały Rady Ministrów mogą być bądź wydane „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” (por. art. 41 pkt 8 Konstytucji PRL), bądź też podejmowane przez Radę Ministrów bez specjalnego upoważnienia ustawowego, jako naturalna konsekwencja struktury tego organu, który jako kolegialny nie może przejawiać inaczej swej działalności jak w formie uchwał. W pierwszym wypadku uchwały Rady Ministrów są aktami wykonawczymi ze wszystkimi tego konsekwencjami przedstawionymi wyżej, w drugim zaś mamy do czynienia z tzw. samoistnymi uchwałami Rady Ministrów. Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i podobnie jak i wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu dany akt. Podporządkowanie organizacyjne bowiem (w zakresie nim objętym) znosi istnienie "wolności" działania. W takiej sytuacji podstawą prawną regulowania zachowań podmiotów podporządkowanych może być

[1107] K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL…,* s. 130-131.
[1108] Ibidem, s.131.
[1109] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80, publ. Legalis nr 34465, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkoi&refSource=ols-citation&ols=SA%2081 9/80 [dostęp: 01.01.2026].

ogólny przepis kompetencyjny, upoważniający organ nadrzędny do sprawowania ogólnego kierownictwa pracą czy to organów podległych, czy też pracowników podporządkowanych temu organowi służbowo."[1110]

Orzeczenie to oceniano jako istotne dla zagadnienia stosowania Konstytucji, albowiem w sposób konkretny wyznaczało ono zakres aktów prawa powszechnie obowiązującego na gruncie Konstytucji PRL. Przyjętą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego koncepcję podziału na akty powszechnie obowiązujące i akty wewnętrznego kierownictwa porównywano do zasadniczego kryterium badania legalności decyzji administracyjnych i określano w nauce prawa konstytucyjnego jako „wytwór bezpośredniego stosowania konstytucji."[1111] Opierano się tu nie tylko na postanowieniach Konstytucji odsyłających do norm ustawowych, ale również bezpośrednio na postanowieniach, które określały kompetencje organów naczelnych organów administracji w zakresie ich prawotwórczej działalności[1112]. Wskazuje się również, że podstawą uznania przez sądy administracyjne, że zarówno prawa jak i obowiązki nakładane na podmioty prawa muszą wynikać z aktu ustawowego (ustawy lub dekrety z mocą ustawy) lub wykonawczego wydanego na podstawie ustawy był przepis art. 90 Konstytucji PRL [1113] przewidujący obowiązek obywateli w zakresie przestrzegania jej postanowień oraz ustaw. Tą drogą wyznaczono więc jak podniósł K. Działocha granicę obowiązków obywatelskich treścią norm Konstytucji i ustaw.[1114]

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianym okresie powoływano się również bezpośrednio na konkretne przepisy Konstytucji PRL. Takim przykładem jest orzeczenie z dnia 26 października 1984 r.[1115], w którym powołano się na art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL[1116], a więc zasadę równości obywatela wobec prawa wyznaczając w ten sposób kierunek rozwijany w późniejszym orzecznictwie administracyjnym[1117].

[1110] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80, publ. Legalis nr 34465, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkoi&refSource=ols-citation&ols=SA%20819/80 [dostęp: 01.01.2026].

[1111] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 25.

[1112] Ibidem.

[1113] art. 90 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

[1114] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 26.

[1115] Ibidem.

[1116] art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

[1117] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 26, zob. też orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 1985 r., sygn. II SA 1365/85, publ. Lex nr 11662, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/?tab=193660713#/jurisprudence/520105358/1?pit=2025-10-09&directHit=true&directHitQuery=11662 [dostęp: 01.01.2026], wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 1984 r., sygn. III SA 182/84 publ. Legalis nr 35305 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgy2dsmy&refSource=ols-citation&ols=III%20SA%20182/84 [dostęp: 01.01.2026], orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 1984 r., sygn. SA/WR.701/83, publ. Legalis nr 35190 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyztmnq&refSource=search&ols=SA/WR.701/83&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

Reasumując należy zgodzić się ze stanowiskiem K. Działochy, który na podstawie analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na stosowanie przez nie Konstytucji PRL, choć bez wątpienia punktem spornym była tu ocena, czy w formie bezpośredniej, czy jednak pośredniej[1118].

Istotny dla definiowania zasady bezpośredniego stosowania konstytucji i klasyfikowania jej form moment nadszedł z chwilą rozpoczęcia działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w 1985 roku. Jak słusznie wskazuje M. Florczak-Wątor rozpoczął się tym samym czas wydobywania z przepisów Konstytucji konkretnych treści normatywnych, które pozwalały następnie na przeprowadzenie oceny zgodności z Konstytucją badanych aktów ustawowych lub podustawowych[1119]. Wskazać w tym zakresie należy m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r.[1120]. Trybunał przyjął w nim, że: „W państwie praworządnym wszelka władcza działalność wymaga podstaw prawnych, a więc legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Wynika z tego, że cała działalność prawotwórcza powinna mieć legitymację w postanowieniach Konstytucji lub zasadach konstytucyjnie ustanowionych w aktach prawnych, to znaczy wydanych na mocy Konstytucji i właściwych do przydzielenia w jakimś zakresie kompetencji prawotwórczych. (...) Dla poznania zjawiska stosowania norm Konstytucji kluczowe znaczenie ma podział na samoistne i niesamoistne stosowanie Konstytucji. W przypadku samoistnego stosowania Konstytucji akt stosowania Konstytucji podjęty zostaje bezpośrednio i tylko na podstawie normy samej Konstytucji, tj. bez potrzeby jej rozwinięcia i konkretyzacji w ustawie zwykłej. Zaś niesamoistne stosowanie Konstytucji ma miejsce wtedy, gdy norma Konstytucji wymaga uprzedniego rozwinięcia i konkretyzacji w drodze ustawy zwykłej. Samoistne stosowanie Konstytucji może mieć postać zarówno aktów tworzenia prawa, jak i aktów indywidualnych. Jeśli chodzi o formę i zakres stosowania norm Konstytucji przez poszczególne rodzaje organów państwa to zależą one przede wszystkim od charakteru funkcji prawnych organów, zdeterminowanych przez rodzajowo jednorodne normy kompetencyjne przyznane organom. Sejm, wykonujący funkcję zwierzchniego kierownictwa państwowego, powołany jest do stosowania Konstytucji zawsze w sposób samoistny zarówno wtedy, gdy stanowi ustawy rozwijające i konkretyzacji normy Konstytucji, jak i wówczas, gdy podejmuje akty

[1118] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL…,* s. 31-32.
[1119] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 298.
[1120] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r., sygn. Kw 1/89, publ. Legalis nr 10039, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglruge&refSource=ols-citation&ols=Kw%201/89#link_id=mrswglruge_mrswglrshe [dostęp: 01.01.2026].

indywidualne i konkretne."[1121].

Pod koniec lat 80-tych zrozumiałe było, że zachodzi określona korelacja pomiędzy uznaniem normatywności postanowień Konstytucji, nadaniem jej najwyższej mocy obowiązującej jako podstawy hierarchicznego systemu źródeł prawa, a procesem jej stosowania i wykładni, który pozwalał na ustalenie i stwierdzenie sprzeczności norm prawa z Konstytucją PRL[1122]. Powołanie i działalność Trybunału Konstytucyjnego pozwoliły na dalszą ewolucję poglądów doktryny w zakresie dotyczącym prawnej funkcji Konstytucji, jej normatywnego charakteru, a co za tym idzie poszerzenia naukowego obszaru zainteresowania kwestią bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz kontrolą konstytucyjności prawa. W sposób naturalny pozwalało to nie tylko na stawianie pytań o samą formę stosowania przepisów ustawy zasadniczej, ale również o podmioty do tego legitymowane. Dało to także asumpt do późniejszej dyskusji na temat konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji w latach 90-tych, gdy decydowano o kształcie Konstytucji RP z 1997 r.

Podsumowując schyłkowy moment obowiązywania Konstytucji PRL M. Safjan podkreślił, że była to era Konstytucji traktowanej wyłącznie w kategoriach sfery ideologiczno - politycznej, w której zakres ochrony praw i wolności obywatelskich miał raczej deklaratoryjny charakter. Konstytucja PRL oceniona została przez autora jako instrument stwarzający pozory instytucji i określonych rozwiązań, a próby powoływania się na nią jako źródło niechęci decydentów politycznych."[1123]

Taka ocena nie wydaje się jednak do końca uzasadniona, zwłaszcza w kontekście zmian konstytucyjnych, które w latach 70-tych i 80-tych przyniosły zalążki dla omawianego modelu kontroli konstytucyjności. Nie można pominąć, że opisana wcześniej działalność Trybunału Konstytucyjnego na kanwie Konstytucji PRL dała rezultat w postaci orzeczeń stanowiących dorobek wykorzystywany potem jako podstawy rozwoju demokratycznego państwa prawnego. Początkowe sceptyczne w okresie wczesnego socjalizmu podejście do zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej z biegiem czasu przeradzało się w coraz większe zainteresowanie tą problematyką i dało pole do dyskusji doktrynalnych na ten temat. Stało się z czasem oczywiste, że zasada bezpośredniego stosowania konstytucji, jako afirmacja jej prawnego charakteru i najwyższej mocy obowiązywania będą budować nowy porządek prawny.

[1121] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r., sygn. Kw 1/89, publ. Legalis nr 10039, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglruge&refSource=ols-citation&ols=Kw%201/89#link_id=mrswglruge_mrswglrshe [dostęp: 01.01.2026].
[1122] K. Działocha, *Problemy zgodności…,* s. 50.
[1123] M. Safjan, *Pułapki bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej,* Rzeczpospolita z 2 stycznia 1998 r.

Czy w warunkach konstytucjonalizmu socjalistycznego możliwości urealnienia omawianej zasady były większe? Czy gdyby Konstytucja PRL od samego początku jej istnienia uznana została za akt prawny, proces jej urzeczywistniania w praktyce orzecznictwa sądowego przebiegałby inaczej lub szybciej? Czy pozytywna odpowiedź na te pytania doprowadziłaby do stwierdzenia, że miałoby to niewątpliwie wpływ na przyspieszenie procesu tworzenia modelu kontroli zgodności prawa z Konstytucją w Polsce? Zapewne tak. Jednak nie mogło się to wydarzyć w warunkach ustroju państwa socjalistycznego. Dorobek doktryny choć w początkowym okresie państwa socjalistycznego dość skromny jeśli chodzi o rozważania na temat normatywnego charakteru ustawy zasadniczej i zagadnienia stosowania konstytucji, zaczął rozwijać się adekwatnie do zmian samej Konstytucji PRL i stopniowego wprowadzania do niej zmian przynoszących takie instytucje jak Trybunał Konstytucyjny, czy sądownictwo administracyjne. Zapoczątkowane pod koniec lat 80-tych dyskusje na temat dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, czy Sądu Najwyższego w przedmiocie możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji PRL w dynamiczny sposób rozwijały się po 1989 roku, aby swoje apogeum osiągnąć podczas prac nad Konstytucją RP. Nie można zatem bagatelizować i nie dostrzegać koncepcji i ewolucyjnego charakteru dyskusji doktrynalnych, jak i dorobku orzecznictwa z okresu PRL dotyczących zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, bo choć w warunkach socjalizmu miały one charakter często nowatorski i niezbyt powszechny to jednak dawały początek myśli, która swoje odzwierciedlenie znalazła potem w nowej Konstytucji państwa w pełni już demokratycznego, jako jedna z jego podstawowych zasad konstytucyjnych.

§2. Dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności w latach 1997-2015 w kontekście wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji RP

3.2.1. Konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP

Początek lat 90-tych nie przyniósł szczególnych zmian w poglądach na temat bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Sądom nadal wyznaczano znaną w okresie PRL rolę polegającą wyłącznie na odmowie stosowania w konkretnie rozstrzyganej sprawie przepisów o randze podustawowej sprzecznych z Konstytucją lub ustawą. W dalszym ciągu dominowało przekonanie, że sądy nie powinny mieć możliwości samodzielnego badania konstytucyjności ustaw. Deklarowano co prawda zasadność rozwiązania polegającego na przyznaniu sądom prawa do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych

w razie wątpliwości, co do konstytucyjności przepisu mogącego stanowić podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, jednak nadal utrzymywana była teza o możliwości odmowy zastosowania przez sądy jedynie przepisów podustawowych w razie oceny ich niekonstytucyjności.

Zdaniem L. Garlickiego sądom pozostawał wówczas wybór jednego z dwóch rozwiązań, a więc skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, albo w przypadku aktów podustawowych odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Według autora nie wymagało to zmian, a dotychczasowy system kontroli aktów podustawowych dokonywany zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy oceniano w tym przypadku jako optymalne rozwiązanie[1124].

Pomimo ciągle jeszcze funkcjonującego przekonania co do wyżej wskazanych kwestii kontroli konstytucyjności ustaw i aktów podustawowych, rozwijano jednak poglądy na temat korelacji pomiędzy mocą prawną ustawy zasadniczej, a możliwościami i formami jej stosowania. Stawiano pytania o to na czym ma polegać stosowanie Konstytucji przez sądy, po co sądy mają ją stosować i jakie skutki tak dla sądów jak i samej Konstytucji przyniesie bezpośrednie jej stosowanie? [1125] L. Garlicki wskazywał wówczas, że sądy w swojej działalności mogą zasadniczo zignorować postanowienia Konstytucji, jak również powoływać się na nią w orzeczeniu wyłącznie dla celów ornamentacyjnych, uznając ustawę zasadniczą za akt o charakterze politycznym i ideologicznym, a nie prawnym. Nadto Konstytucji przypisywano również możliwość stosowania jej postanowień jako wskazówek interpretacyjnych pozwalających na przeprowadzenie w sposób prawidłowy procesu wykładni norm ustawowych lub wyznaczając jej właściwy kierunek. Wreszcie czwartą formę podejścia sądu do stosowania Konstytucji stanowić miało, zdaniem autora powoływanie jej przepisu jako podstawy rozstrzygnięcia. Wówczas norma Konstytucji przestawała pełnić funkcję wskazówki interpretacyjnej innych aktów prawnych, a stawała się samoistną podstawą rozstrzygnięcia, powołaną w sentencji[1126].

Czas przeobrażeń ustrojowych i przemian społeczno-politycznych na początku latach 90-tych wyznaczył obowiązującej wówczas Konstytucji nową rolę, polegającą na rozwiązywaniu problemów związanych z nadal funkcjonującym w obrocie prawnym ustawodawstwem poprzedniego systemu, z którego zmianami i legislacyjnym przystosowaniem do nowych warunków ustrojowych początkowo nie nadążano. Rozwiązania poszukiwano więc w teorii

[1124] L. Garlicki, *Władza sądownicza a nowa konstytucja,* Przegląd Sądowy 1991 r., nr 1-2, s. 13-15.
[1125] Ibidem, s. 15.
[1126] Ibidem, 16-17.

o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji jako podstawy do „reinterpretacji wielu obowiązujących norm starego prawa (…) a w skrajnych przypadkach podstawy do uznawania nieobowiązywania tych norm jako sprzecznych z konstytucją."[1127] Tym samym bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy miało stanowić skuteczne narzędzie dostosowywania prawa z poprzedniego systemu do rzeczywistości powstałej po 1989 roku. Trudno też nie zgodzić się z tezą stawianą wówczas przez L. Garlickiego, że to właśnie bezpośrednie stosowanie Konstytucji nadawało jej charakter „aktu żyjącego", w przeciwnym razie pozostawałaby ona wyłącznie aktem politycznym. Pozwalało to także na formułowanie ponadczasowych i istotnych dla danego porządku prawnego generalnych wartości, na których opiera się system prawa. Tenże system wartości obok najwyższej mocy prawnej Konstytucji nadawał jej istotne znaczenie w państwie prawa[1128].

Dokonana w 1989 roku transformacja ustroju i kolejne lata postawiły przed rodzącą się w Polsce demokracją wiele wyzwań. Jednym z najistotniejszych było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Zapoczątkowana w poprzednim systemie ustrojowym dyskusja na temat bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji przeniosła się na grunt prac nad nową ustawą zasadniczą. Rozważano więc, czy bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w jej postanowieniach, a jeśli tak, to jak należy tę zasadę sformułować[1129].

Jeszcze jednak na kilka lat przed wejściem w życie nowej Konstytucji pojawiły się incydentalne orzeczenia, które dawały wyraz przekonaniu o wadze i istocie bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy w formie samodzielnego dokonywania przez nie oceny konstytucyjności przepisów ustawy i odmowy zastosowania tych niezgodnych z ustawą zasadniczą. Przykładem jest wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 listopada 1994 r.[1130], gdzie wskazano, że przepis art. 121 (zdanie pierwsze) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[1131], w zakresie odnoszącym się do okresu od wejścia w życie tej ustawy do chwili jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, jest niezgodny z art. 1 Konstytucji, czego konsekwencją było uznanie, że decyzja wydana na podstawie tego przepisu choć formalnie zgodna z prawem, to jednak

[1127] Ibidem, s. 18-20.
[1128] Ibidem.
[1129] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 300.
[1130] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 listopada 1994 r., sygn. II URN 44/94, publ. Legalis nr 2508680, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tinjtgm4ts&refSource=ols-citation&ols=II%20URN%2044/94 [dostęp: 01.01.2026].
[1131] Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 z późn. zm.

z uwagi na naruszenie art.1 Konstytucji winna być uchylona[1132].

W trakcie prac nad Konstytucją RP głos krytyczny na temat wprowadzenia do jej treści postanowienia o jej bezpośrednim stosowaniu zabrał T. Zieliński, wskazując, że nazbyt optymistycznym było założenie, że nowa Konstytucja będzie „żywą literą prawa"[1133]. Analiza dalszych rozważań na ten temat skłania do wniosku, że T. Zieliński spłycał kwestię bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej do sytuacji, w której obywatel będzie miał możliwość wprost powoływania się na jej przepis w postępowaniu sądowym lub administracyjnym wywodząc tym samym z takiego przepisu swoje roszczenie nie zważając na regulacje ustawowe. Projektowi Konstytucji zawierającemu przepis o jej bezpośrednim stosowaniu autor nazbyt pochopnie zarzucał wówczas iluzoryczność i nierealny charakter[1134].

Tymczasem w polemicznej wobec stanowiska T. Zielińskiego publikacji E. Łętowska oddała na czym polega istota zasady bezpośredniego stosowania konstytucji w kontekście kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy. Autorka przeciwstawiała się sprowadzaniu zasady bezpośredniego stosowania wyłącznie do sytuacji, w której uznaje się, że bezpośrednio można zastosować tylko taki przepis konstytucji, który jest „kompletnym i wystarczającym źródłem normatywnym konkretnego rozstrzygnięcia", swego rodzaju „normatywną podkładką" rozstrzygnięcia [1135]. Zdaniem autorki mechanizm bezpośredniego stosowania konstytucji polegać miał nie tylko na tym, aby dany przepis konstytucji był wyłączną podstawą rozstrzygnięcia. Zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, jak przekonywała wówczas autorka miała polegać także, a może nawet przede wszystkim, na umożliwieniu zastosowania przepisów konstytucji, bez względu na stopień ich konkretyzacji „jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego konstytucją ma odczytać, wyinterpretować normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia.

[1132] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 listopada 1994 r., sygn. II URN 44/94, publ. Legalis nr 2508680, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tinjtgm4ts&refSource=ols-citation&ols=II%20URN%2044/94 [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, publ. Legalis nr 30005, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsga3taoi&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%2012/96 [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 maja 1996 r., sygn. I PZP 11/96, publ. Legalis nr 29975, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsga3dona&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%2011/96 [dostęp: 01.01.2026].

[1133] T. Zieliński, *Konstytucyjne złudzenia,* Rzeczpospolita z dnia 1 sierpnia 1996 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/101109-Konstytucyjne-zludzenia.html [dostęp: 01.01.2026].

[1134] T. Zieliński, *Konstytucyjne…*

[1135] E. Łętowska, *Co to znaczy „bezpośrednie stosowanie konstytucji",* Rzeczpospolita z dnia 13 sierpnia 1996 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/102656-Co-to-znaczy-quot;bezposrednie-stosowanie-konstytucjiquot;.html [dostęp: 01.01.2026], zob. też. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz,* [w:] Konstytucja i jej gwarancje przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 391-392.

Bezpośrednie stosownie konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej."[1136] W ten sposób E. Łętowska, zanim jeszcze weszła w życie Konstytucja RP rozumiała i uzasadniała korelację zasady nadrzędności konstytucji oraz bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej z kontrolą konstytucyjności prawa. Stanowisko to pomimo upływu lat nie straciło na aktualności i trafności wniosków w nim zawartych.

W latach 90-tych zaczęła się nieco zmieniać perspektywa orzecznictwa na zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji. Wyrazem tego był wyrok Sądu Najwyższego - Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 listopada 1990 r.[1137]. Przyjęte we wskazanym wyroku tezy stanowiły m.in., że: „Jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań Konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Jednym z fundamentów takiego systemu jest założenie, iż obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści. Odmienne założenie musiałoby prowadzić do sankcjonowania woluntaryzmu, nadużyć a nawet dyskryminowania poszczególnych jednostek, do czego właśnie w oparciu o konstytucyjną zasadę równości wobec prawa dopuścić nie można. Przy wydawaniu decyzji w sprawach „uznaniowych" należy brać przede wszystkim pod uwagę wnioski płynące z fundamentalnej zasady równości obywateli wobec prawa, ustanowionej przez Konstytucję (…). Dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej, szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli."[1138]

Wyrok ten zapadł na kanwie sprawy, w której dokonano oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wydanej przez organ administracji decyzji nakazującej rozbiórkę barakowozu postawionego przez właściciela na terenie, co do którego

[1136] E. Łętowska, *Co to znaczy…*

[1137] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90, publ. Legalis nr 27141, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrg43deni&refSource=ols-citation&ols=III%20ARN%2028/90 [dostęp: 01.01.2026].

[1138] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90, publ. Legalis 27141, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrg43deni&refSource=ols-citation&ols=III%20ARN%2028/90 [dostęp: 01.01.2026].

plan zagospodarowania przestrzennego wykluczał możliwość zabudowy o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym. Istotą problemu było jednak to, że inne osoby mimo tego samego zakazu również postawiły tego typu zabudowania na newralgicznym obszarze, a jednak wyrażono zgodę na pozostawienie tych zabudowań. Przepis art. 67 ust. 2 Konstytucji[1139] stanowiący zasadę równości obywateli wobec prawa stał się tu samodzielną podstawą rozstrzygnięcia.[1140]

Omawiany wyrok został skrytykowany przez T. Dybowskiego poprzez wskazanie, że normy konstytucyjne powinny być stosowane przez sądy, ale wyłącznie jako wskazówki interpretacyjne przy stosowaniu prawa. Natomiast bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych z założeniem uznania możliwości potraktowania ich jak przepisy, które stanowią samoistną przesłankę rozstrzygnięcia oceniał autor jako wysoce wątpliwe[1141]. Odmienne stanowisko przedstawił natomiast A. Zieliński, wskazując, że w pełni akceptowalny jest pogląd o możliwości wzruszenia przez sąd decyzji administracyjnej powołując się na naruszenie w planie zagospodarowania przestrzennego konstytucyjnej zasady równości wobec prawa[1142]. Zdaniem autora zniechęcanie sądów do bezpośredniego stosowania Konstytucji było bezzasadne, a omawiany wyrok stanowił według niego wyraz odcięcia się Sądu Najwyższego od omówionej wyżej uchwały Sądu Najwyższego-Izby Cywilnej z dnia 12 lutego 1955 roku[1143], która przyjmowała tezę o braku możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji[1144].

Na uwagę w kontekście rozważań na temat rozwoju koncepcji konstytucjonalizacji bezpośredniego stosowania konstytucji zasługuje również zagadnienie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na dokładne omówienie wszystkich propozycji, tym niemniej warto wskazać na pewne zagadnienia związane z przedstawianą tu problematyką.

Jak wskazała M. Florczak-Wątor w czasie prac nad Konstytucją RP nie było już wątpliwości co do tego, że bezpośrednie stosowanie jej postanowień stanowić ma jedną z zasad konstytucyjnych. Autorka na podstawie analizy ówcześnie wypracowanych projektów przyszłej Konstytucji RP wyróżnia trzy zasadnicze i proponowane wówczas sposoby

[1139] art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
[1140] T. Dybowski, *Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90,* Przegląd Sądowy 1991 r., nr 3, s.72-74.
[1141] Ibidem, s. 75-76, zob. też W. Sokolewicz, *Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90,* Państwo i Prawo nr 1991, nr 9.
[1142] A. Zieliński, *Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90,* Przegląd Sądowy 1992 r., nr 3, s. 85.
[1143] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 25 maja 1955 r., sygn. I CO 14/55, publ. Legalis nr 637400, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmmjsgaytm&refSource=ols-citation&ols=I%20CO%2014/55 [dostęp: 01.01.2026].
[1144] A. Zieliński, *Glosa do wyroku…,* s. 91.

konstrukcji omawianej zasady[1145].

Po pierwsze wskazuje na projekty (np. art. 12 projektu Konstytucji sygnowanego przez Prezydenta RP), które proponowały ujęcie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji jako wyjątku w sytuacji, w której określona materia nie znalazłaby regulacji w ustawie[1146]. Drugą grupę stanowiły projekty, które dopuszczały bezpośrednie stosowanie Konstytucji tylko w zakresie materii dotyczącej praw i wolności (np. art. 16 projektu Konstytucji przedłożony przez klub parlamentarny PSL, koła poselskie Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów Nadzieja i posłów niezrzeszonych)[1147]. Trzeci sposób formułowania zasady bezpośredniego stosowania zakładał przyjęcie, że nie ma ona charakteru absolutnego i stąd należy dopuścić wyjątki. Tak też projekt art. 50 ust. 2 nowej ustawy zasadniczej sformułowała Komisja Konstytucyjna Senatu I kadencji [1148]. Podobnie brzmiała treść obywatelskiego projektu art. 51 ust. 3[1149].

Powyższe propozycje odzwierciedlają zasadniczo głosy doktryny, które wybrzmiewały już wcześniej w kontekście rozważań na temat możliwości bezpośredniego stosowania postanowień konstytucji. Od dopuszczających powyższe tylko w określonym zakresie, a więc tam, gdzie możliwe jest skonstruowanie normy prawnej, poprzez ograniczenia w sytuacji odesłania do regulacji ustawowej, aż po uznanie niemal pełnej stosowalności z ewentualnymi wyjątkami wskazanymi w samej Konstytucji[1150].

Podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego za absolutnym charakterem zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji opowiadała się I. Lipowicz, natomiast przeciwnego zdania był S. Gebethner. Z kolei K. Działocha podtrzymywał swoje wcześniej już wyrażane stanowisko, że bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej będzie możliwie wówczas, gdy nie będzie ona odsyłała do ustaw zwykłych. Natomiast P. Winczorek przedstawiał koncepcję bezpośredniego stosowania konstytucji w oparciu o tezę, że ustawa

[1145] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 300-301, zob. też E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995 r., s. 209-210.
[1146] Ibidem, s. 300: „Przepisy Konstytucji stosuje się z uwzględnieniem postanowień ustaw, a w razie ich braku, bezpośrednio.", zob. też. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997, część 1,* Warszawa 1997 r., s. 45, zob. też E. Łętowska, *Po co ludziom…,* s. 234.
[1147] Ibidem, s. 301: „Przepisy Konstytucji normujące prawa i wolności oraz ich gwarancje stosuje się bezpośrednio.", zob. też. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997…,* s. 190, zob. też zob. też E. Łętowska, *Po co ludziom…,* s. 234.
[1148] Ibidem, s. 301: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba Konstytucja stanowi inaczej.", zob. też. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997…,* s. 149, zob. też. zob. też E. Łętowska, *Po co ludziom…,* s. 234.
[1149] Ibidem, s. 301: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, poza wyjątkami przez nią określonymi.", zob. też. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997…,* s. 304.
[1150] Ibidem, s. 302, zob. też H. Suchocka, *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP,* Studia Prawnicze 2022 r., nr 2, s. 16-19.

wydana na jej podstawie jest aktem stosowania ustawy zasadniczej[1151].

Prace nad Konstytucją RP przybierające postać wielu propozycji i projektów nie pozostawiały natomiast wątpliwości, co do jej normatywnego charakteru oraz nadania Konstytucji najwyższej mocy wśród źródeł prawa. W uzasadnieniu do projektu przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji wskazano, że: „Szczególną wagę Konstytucji podkreśla w projekcie wiele przepisów-od zasady konstytucjonalizmu umieszczonej wśród zasad naczelnych, przez przyznanie jej najwyższego miejsca wśród źródeł prawa i nadanie jej przepisom mocy bezpośredniego stosowania (…).”[1152] Z kolei uzasadnienie projektu opracowanego przez klub parlamentarny PSL, koła poselskie Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów Nadzieja oraz posłów niezrzeszonych zawierał następującą argumentację przemawiającą za normatywnym charakterem konstytucji oraz koniecznością przyjęcia zasady jej bezpośredniego stosowania: „Założenie, iż Konstytucja ma być aktem normatywnym, znajduje swoje rozwinięcie przede wszystkim w samej konstrukcji postanowień projektu-odnoszących się do poszczególnych instytucji, a także w postanowieniach projektu konstytucji określających ją jako podstawę zamkniętego systemu źródeł prawa w państwie. Konstytucja jako akt normatywny ma być aktem bezpośredniego stosowania wszędzie tam, gdzie formułuje normy prawne. Uwaga ta odnosi się w takiej samej mierze do postanowień regulujących zarówno system organów państwa, jak i status jednostki w państwie (instytucje praw i wolności obywatelskich). Chodzi tu przede wszystkim o te postanowienia projektu Konstytucji wyposażające obywatela np. w prawo do złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego (w naruszeniu prawomocnym rozstrzygnięciem organu państwa jego konstytucyjnych praw lub wolności).”[1153]

W duchu prac nad treścią nowej Konstytucji argumenty o bezpośrednim stosowaniu jej postanowień stanowiły wyraz ugruntowanego przekonania o jej normatywnym charakterze i najwyższej mocy obwiązującej. Natomiast trudności w zakresie sformułowania zasady bezpośredniego jej stosowania wynikały zasadniczo z braku jednolitego stanowiska co do interpretacji samego pojęcia i braku konsensusu co do form takiego stosowania. Ta niejednoznaczność stanowiła pole do dyskusji doktrynalnej, natomiast w przypadku tworzenia aktu prawnego, jakim jest konstytucja brak jednoznacznego definiowania, oznaczał problem wymagający rozstrzygnięcia w przyszłości. Czas pokazał, że kwestia wykładni skonstytucjonalizowanej zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej stanowiła

[1151] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw…,* s. 302-303.
[1152] R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997…,* s. 186.
[1153] Ibidem, s. 222.

wyzwanie przed, którym stanął nie tylko Trybunał Konstytucyjny, ale również sądy powszechne i administracyjne.

3.2.2. Wykładnia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i jej oddziaływanie na proces badania zgodności konstytucyjnej prawa przez sądy

Długo oczekiwany moment dla polskiej demokracji nadszedł z chwilą uchwalenia w dniu 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP. Nadanie jej najwyższej mocy prawnej, uczynienie najważniejszym źródłem prawa i przyjęcie zasady bezpośredniego jej stosowania tworzyło kompatybilne ze sobą zasady konstytucyjne, które stanowiły część podstawy porządku demokratycznego państwa prawa. Art. 8 ust. 1 [1154] stanowi zatem, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej.", a konsekwencją powyższego zgodnie z art. 8 ust. 2 jest to, że „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej." Tak przyjęte brzmienie art. 8 ust 2. Konstytucji RP zamknęło okres przeobrażenia myśli i koncepcji od przyjmowania polityczno - propagandowego charakteru konstytucji do uznania jej za dokument prawny. Zdaniem J. Trzcińskiego konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP oznaczała, że intencją ustrojodawcy było wprowadzenie jej do szerszego obrotu prawnego, w tym do sądów [1155].

Zdaniem K. Działochy odmienne definiowanie pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji wynika z czterech zagadnień warunkujących te różnice. Autor wskazał, że konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP stanowiła wyraz zwycięstwa doktrynalnych rozważań uzasadniających takie rozwiązanie, tym niemniej jednak samo jej wprowadzenie do ustawy zasadniczej nie rozwiązywało kwestii fundamentalnej, a więc niejednoznaczności jej interpretacji. Odnosząc się do wspomnianych różnic autor zwrócił uwagę na po pierwsze na samo znaczenie pojęcia stosowania konstytucji, po drugie na pojęcie i zakres bezpośredniego jej stosowania, po trzecie na wskazanie zakresu norm konstytucji, które mogą być stosowane bezpośrednio i po czwarte na podmioty prawne posiadające legitymację do stosowania konstytucji[1156].

Ze względu na akt będący wynikiem stosowania normy konstytucyjnej K. Działocha rozróżnił akty tworzenia prawa, które mają charakter generalny i abstrakcyjny oraz akty

[1154] art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[1155] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…,* s. 34.
[1156] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 16, zob. też K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Wstępny,* Warszawa 2004 r., s. 44.

indywidualne i konkretne jak np. decyzje lub wyroki[1157].

Stosowanie konstytucji i jej norm w wąskim tego słowa znaczeniu najczęściej interpretowane jest jako ustalanie praw i obowiązków adresata aktu, np. wyroku sądu lub decyzji administracyjnej. Mamy tu więc do czynienia z konkretnym i indywidualnym odniesieniem. Tymczasem jak wskazał autor takiemu ujęciu często przeciwstawia się pogląd o tym, że z konstytucyjnego punktu widzenia, nie odpowiada ono do końca roli konstytucji w procesie stosowania prawa, bowiem zakres ten należy rozszerzyć także o akty podejmowane przez organy na podstawie przyznanych im kompetencji, a które mają charakter abstrakcyjny i ogólny np. ustaw, które mają na celu wykonanie norm konstytucyjnych[1158].

Zdaniem K. Działochy bezpośrednie stosowanie konstytucji może mieć charakter samoistny tj. wówczas, gdy akt stosowania konstytucji zostaje podjęty bezpośrednio i na podstawie samej normy konstytucyjnej, a nadto nie istnieje potrzeba uszczegółowienia normy w ustawie. Dotyczy to zarówno aktów konkretnych i indywidualnych (wyroki, decyzje), jak i aktów abstrakcyjnych i indywidualnych (np. uchwalanie ustaw). W doktrynie wskazuje się, że samoistne stosownie przepisu konstytucji jest rzadsze z uwagi na oblig jednoznaczności i precyzji przepisu, który ma być stosowany. Z kolei niesamoistne stosowanie konstytucji (określane także jako współstosowanie) wymaga konkretyzacji normy konstytucyjnej w ustawie [1159] i choć jest słabszą formą bezpośredniego stosowania konstytucji jest jednocześnie częściej występującym przypadkiem jej stosowania. W takiej sytuacji interpretacja normy ustawowej następuje w oparciu o normę konstytucji, której przyznaje się pierwszeństwo[1160].

Wskazuje się także na następujące formy wpółstosowania konstytucji: ornamentacyjne, gdy organ stosujący przywołuje przepis konstytucji w uzasadnieniu aktu indywidualnego, a sama ustawa daje mu podstawę rozstrzygnięcia, interpretacyjne, gdy organ stosuje technikę wykładni ustaw zgodnie z konstytucją oraz modyfikowane, gdy interpretacja normy ustawowej stanowi wynik eliminacji kolizji normy ustawowej z normą konstytucji poprzez zdekodowanie sensu normy ustawowej w oparciu o nadrzędność norm lub zasad konstytucyjnych (tzw. technika wykładni w zgodzie z konstytucją)[1161].

Pytanie o zakres przedmiotowy bezpośredniego stosowania konstytucji wymaga ustalenia, czy bezpośrednie stosowanie dotyczy wszystkich norm w niej zawartych tj.

[1157] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL…,* s. 119.
[1158] K. Działocha*, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 16-17.
[1159] Ibidem, s. 19, zob. też K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL…,* s.118-119.
[1160] Ibidem, zob. też K. Działocha, *Podstawowe problemy…,* s. 45.
[1161] Ibidem, s. 20, zob. też L. Garlicki, *Polskie prawo…,* s. 43.

merytorycznych, kompetencyjnych, programowych i procesowych. Szerokie ujęcie nie ogranicza zakresu możliwości bezpośredniego stosowania wszystkich norm konstytucji, co jak słusznie zauważał K. Działocha nie oznacza, że wszystkie jej normy nadają się do takiego stosowania [1162]. Autor podnosił natomiast, że decydujące znaczenie dla bezpośredniego stosowania normy konstytucyjnej ma jej samowykonalny charakter wynikający z precyzyjności. Stanął na stanowisku, że stosować można każdy przepis konstytucji pod warunkiem, że jego treść i forma pozwalają na takie stosowanie, a fakt odesłania do treści ustawy nie ma tu znaczenia[1163]. Dostrzegano oczywiście nasuwające się wątpliwości w przedmiocie realizacji przesłanki precyzyjności i jednoznaczności w przypadku zasad konstytucyjnych lub norm programowych. W przypadku tych pierwszych wskazywano na możliwości wynikające z konkretyzacji ich treści na podstawie orzecznictwa sądowego lub innej ustalonej praktyki[1164].

Odnośnie do norm programowych natomiast opinię o możliwości ich bezpośredniego stosowania przedstawiał K. Complak [1165]. M. Safjan z kolei wskazał, że bezpośrednie stosowanie konstytucji obejmuje także te normy konstytucyjne, które nie są precyzyjne, jednak zawierają określoną treść normatywną, którą uzupełnić można w wyniku procesu odwołania do ustawy [1166]. Według J. Trzcińskiego natomiast możliwe jest stosowanie każdego przepisu konstytucji, w tym nawet wstępu. Warunkiem koniecznym do spełnienia jest jednak to, aby przepis ten tak z uwagi na swoją formę, jak i treść pozwalał na wywiedzenie z niego normy prawnej. Odnośnie do norm programowych autor wskazuje, że z uwagi na zakodowane w nich „minimum praw podmiotowych jednostki" ich stosowanie również jest możliwe[1167].

K. Działocha podkreślił, że art. 8 ust. 2 Konstytucji nie ograniczył zasady bezpośredniego stosowania do konkretnej jednostki redakcyjnej jej tekstu. Ograniczenie zawarte w samej Konstytucji RP wskazuje natomiast, że przepisów jej nie stosuje się bezpośrednio, gdy ona sama tak stanowi. Również w przypadku tego sformułowania wskazuje się na dwie możliwe interpretacje. Wąską o bardziej formalistycznym charakterze przyjmującą, że bezpośrednie stosowanie nie jest wykluczone, gdy sama ustawa zasadnicza odsyła do uregulowania i konkretyzacji określonej materii do ustawy. Natomiast szersze spojrzenie na omawianą kwestię zakłada, że stosować można każdy przepis Konstytucji RP niezależnie czy odsyła on do regulacji ustawowych, przy czym jak już wspominano wcześniej wymaga się, aby

[1162] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 21.
[1163] Ibidem.
[1164] Ibidem.
[1165] K. Compolak, *Konstytucyjne postanowienia…,* s. 58-61.
[1166] M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP,* Państwo i Prawo 1999 r., nr 4, s. 3-4.
[1167] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…,* s. 35.

norma konstytucyjna była z uwagi na swoją konkretność i precyzję samowykonalna[1168].

Odnosząc się natomiast do czwartego zagadnienia wskazanego przez K. Działochę, a mianowicie podmiotów legitymowanych do bezpośredniego stosowania wskazać należy, że wyróżnia się tu dwa zasadnicze stanowiska. Pierwsze wskazujące, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP należy do wyłącznej kompetencji organów władzy publicznej, drugie z kolei, że oprócz w/w organów także do osób fizycznych i prawnych[1169]. Podmiotowy zakres bezpośredniego stosowania Konstytucji pozwala także na rozróżnienie stosowania sądowego i kierowniczego. Według K. Działochy sądowe stosowanie opierać się ma na określonej procedurze oraz niezależnej prawnoustrojowej pozycji sądów i występuje w sytuacji sporu lub konieczności ustalenia obowiązującego prawa. Treść aktu stosowania prawa określona jest przez prawo materialne. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przybiera tu postać aktów skonkretyzowanych i indywidualnych (orzeczeń sądów). Natomiast kierownicze stosowanie odnosić się będzie do działalności organów władzy publicznej innej niż sądy czy trybunały. Będzie wyznaczona przez normy kompetencyjne i przybiera postać aktów o charakterze konkretnym i indywidualnym oraz ogólnym i abstrakcyjnym np. ustaw parlamentu[1170].

Z kolei M. Florczak-Wątor słusznie zauważa klasyfikując formy bezpośredniego stosowania, że w przypadku indywidualnych i konkretnych aktów, zawężeniu do sądów i organów administracyjnych ulega krąg podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do stosowania Konstytucji. Jeśli z kolei przyjmiemy bezpośrednie stosowanie definiowane przez stanowienie aktów generalnych i abstrakcyjnych to zakres podmiotowy poszerzony zostaje tu o te organy państwa, które na podstawie Konstytucji RP posiadają kompetencje do określonego działania, bowiem realizując je w istocie stosują Konstytucję. W takim wypadku jak wskazała autorka podmiotami stosującymi Konstytucję RP będą np. parlament w zakresie przysługującej mu kompetencji uchwalania ustaw, prezydent ratyfikując umowę międzynarodową, czy Rada Ministrów, która uchyli rozporządzenie ministra. Najszerzej podmiotowo ujmowana zasada stosowania Konstytucji kieruje uwagę na samych obywateli, którzy uzyskują, zdaniem autorki konstytucyjnie określoną kompetencję do działania i tym samym stosowania Konstytucji np. poprzez instytucję skargi konstytucyjnej[1171].

A. Mączyński wskazał natomiast, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji oznacza nakaz stosowania wyrażonych w niej norm bez pośrednictwa ustawy rozumiany jako ich

[1168] K. Działocha, *Podstawowe problemy…,* s. 47-48.
[1169] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 22.
[1170]Ibidem, s. 23.
[1171] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny…,* s. 313.

przekształcenie w normy ustawowe. W tym wypadku chodzi o to, aby właściwie umocowany organ stosował normę konstytucyjną niezależnie od normy ustawowej, powtarzającej jej treść. Konkludując, A. Mączyński stwierdził, że nie można mówić o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji, wówczas gdy przepis zakłada uchwalenie ustawy, a także wtedy gdy przepis został sformułowany w sposób uniemożliwiający jego bezpośrednie zastosowanie i nie wystarcza do zbudowania normy nadającej się do zastosowania jako podstawa rozstrzygnięcia[1172].

J. Jaskiernia wskazał natomiast, że bezpośredniemu stosowaniu podlega cała Konstytucja, przy czym autor sprecyzował, że wszystko zależy od rodzaju norm konstytucyjnych. W przypadku norm samowykonalnych można jego zdaniem bez trudu dokonać subsumpcji do konkretnego stanu faktycznego i wskazać na ich treść w rozstrzygnięciu. Z kolei w przypadku np. norm o charakterze klauzul generalnych bezpośrednie stosowanie Konstytucji stanowi proces o bardziej złożonym charakterze. Z uwagi na fakt, że treści prawne nie są w tego typu normach wyrażone wprost należy je wyinterpretować z postanowień Konstytucji[1173].

P. Tuleja zaznaczył natomiast, że stosowanie Konstytucji w szerszym aspekcie jest czynieniem przez umocowany organ użytku z kompetencji udzielonej mu przez konstytucyjną normę kompetencyjną. Stosowanie Konstytucji będzie zatem polegało na uchwaleniu ustawy, czy wotum nieufności dla rządu lub wniesieniu skargi konstytucyjnej. Z kolei w ujęciu węższym stosowanie Konstytucji jest tu przez autora rozumiane jako sytuacja, w której organy władzy publicznej (a także inne podmioty, nie wyłączając obywateli) otrzymują na podstawie Konstytucji kompetencje do dokonywania aktów prawnych oraz gdy akt organu państwa dokonywany jest na podstawie normy konstytucyjnej, nie natomiast za pośrednictwem ustawy. Innymi słowy P. Tuleja wskazał, że o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji można mówić, gdy podstawa rozstrzygnięcia znajduje się w samej Konstytucji, natomiast o pośrednim, gdy podstawa ta znajduje się w ustawie[1174]. Autor przyjmując kryterium wyznaczania przez Konstytucję sytuacji prawnej jednostki rozróżnił ze względu na sposób wyznaczenia treści indywidualnego aktu stosowania prawa przez przepisy konstytucyjne tzw. samoistne stosowanie, gdzie Konstytucja pozostaje wyłączną podstawą danego rozstrzygnięcia, współstosowanie, gdzie z kolei podstawą jest nie tylko Konstytucja, ale również ustawa lub inny akt normatywny oraz stwierdzenie konfliktu, a więc niezgodności norm niższego rzędu

[1172] A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 6-7.
[1173] J. Jaskiernia, *Spór o reguły…,* s. 100.
[1174] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji…,* s. 72-73.

z normą lub normami Konstytucji[1175].

M. Safjan wskazał natomiast, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji to: „możliwość wyprowadzenia wprost z normy konstytucyjnej określonych praw, a w konsekwencji wydania bezpośrednio na tej podstawie rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawną podmiotu. Jest to tym samym kierowany do wszystkich organów stosujących prawo nakaz poszukiwania w przepisach konstytucyjnych ich własnej, samodzielnej treści normatywnej, a więc takiej, której rekonstrukcja może dokonać się bez udziału ustawy zwykłej. Ujmując rzecz inaczej, jest to zarazem nakaz negatywny: unikania traktowania norm konstytucyjnych jako blankietowych."[1176]

Zawężając nieco rozważania na temat pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji RP do zakresu tematycznego niniejszej pracy, należy w tym momencie przywołać koncepcję jego interpretacji w kontekście stosowania konstytucji przez sądy. W tym zakresie J. Trzciński wyprowadził ciekawe wnioski na bazie funkcjonowania i orzecznictwa sądownictwa administracyjnego. Autor wskazał, że bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej polega na rozstrzyganiu przez sąd konkretnej sprawy w oparciu o Konstytucję. Na podstawie analizy orzeczeń sądów administracyjnych J. Trzciński sformułował następującą klasyfikację form bezpośredniego stosowania konstytucji: oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie Konstytucji, bezpośrednio na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, bezpośrednio na odpowiedzi na pytanie prawne oraz prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia (wykładnia prokonstytucyjna)[1177].

W tym miejscu wskazać należy także na stanowisko P. Kardasa, który wyznaczył dla współstosowania Konstytucji i ustaw dwie koncepcje wykładni, zaznaczając jednocześnie, że w doktrynie często się je utożsamia jako jedną. Otóż autor rozróżnił tu pojęcie wykładni prokonstytucyjnej oraz w zgodzie z Konstytucją. Wykładnia prokonstytucyjna polega tu jego zdaniem „na wykorzystaniu regulacji zawartych w Konstytucji w procesie interpretacji w celu uadekwatnienia zawartych w przepisach ustawowych norm o standardy i aksjologię konstytucyjną."[1178] Natomiast w przypadku wykładni w zgodzie z Konstytucją efektem jej zastosowania jest rekonstrukcja z przepisu ustawy normy zgodnej z Konstytucją RP, jednak jak wskazuje P. Kardas przy założeniu, że możliwy jest alternatywny sposób wykładni ustawy w wyniku, którego interpretowana norma będzie częściowo lub całkowicie niemożliwa do

[1175] Ibidem, s.73.
[1176] M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa…,* s. 6.
[1177] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…,* s. 35.
[1178] P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 14-15.

uzgodnienia z Konstytucją RP [1179]. Autor wskazał jako podstawową różnicę pomiędzy wykładnią prokonstytucyjną, a wykładnią w zgodzie z Konstytucją to, że: „reguły i zasady konstytucyjne stanowią w przypadku wykładni w zgodzie z Konstytucją podstawę wyboru przez sąd alternatywy wykładniczej, stanowiącej normatywną podstawę jednostkowego rozstrzygnięcia."[1180]

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, że sprzeczność norm niższego rzędu z normami Konstytucji oraz norm podustawowych z ustawą, stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań na temat powiązania zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej i kontroli konstytucyjności. W procesie badania zgodności ustaw z Konstytucją w odniesieniu do działalności orzeczniczej sądów ma to o tyle istotne znaczenie, że pozwala na dostrzeżenie pewnej korelacji między stosowaniem Konstytucji przez sądy poprzez wydawanie orzeczeń, a dokonywaniem w procesie orzekania kontroli zgodności norm niższego rzędu, które mają stanowić podstawę indywidualnego i konkretnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy zanim sąd wyda określone rozstrzygnięcie przeprowadza proces myślowy polegający na zbadaniu zgodności ustawy z normą lub normami Konstytucji. Podobnie w przypadku oceny zgodności rozporządzeń z ustawą. Pojawia się więc naturalny wniosek, że dopuszczając możliwość powstania po stronie sądu wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, dopuszcza się fakt przeprowadzania przez sąd takiego procesu myślowego, który jest niczym innym jak dokonywaniem oceny tej zgodności. W ten sposób dokonuje się sądowa kontrola, która prowadzi do dwóch możliwych rezultatów: powstania po stronie sądu przekonania, że nie ma żadnych wątpliwości co do konstytucyjności ocenianego przepisu lub powstania wątpliwości co do takiej zgodności. Punktem spornym staje się jednak to co sąd ma uczynić ze stwierdzoną wątpliwością. Czy jedynym wyjściem pozostaje obligatoryjne skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego? Czy jednak sąd ma w tym zakresie możliwość odmowy zastosowania w konkretnej sprawie tego przepisu, a ewentualne pytanie prawne jest tu traktowane w kategoriach alternatywy? Innymi słowy powstaje na kanwie tych pytań zagadnienie, które wskazać ma na granicę dokonywanej przez sądy kontroli konstytucyjności i ewentualnego zasięgu możliwych jej skutków.

Bez wątpienia, dopuszczalność przeprowadzenia kontroli konstytucyjności przez sądy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP stała się od momentu jej wejścia w życie punktem polaryzacji przedstawicieli doktryny. Analiza orzecznictwa w tym zakresie, przede wszystkim Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozostawia

[1179] Ibidem, s. 16-17.
[1180] Ibidem.

wątpliwości, że brak było jednolitej w tej kwestii linii orzeczniczej. Tymczasem jeśli za punkt wyjścia przyjąć założenie, że już od lat 80-tych toczyła się dyskusja na temat możliwości odmawiania przez sądy stosowania normy sprzecznej z Konstytucją, nic dziwnego, że w świetle konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej i związania sędziów Konstytucją RP oraz ustawami dyskusja ta nabrała jeszcze bardziej ożywionego charakteru. Stawiano zatem pytanie nie tyle o to, czy w procesie dokonywanej przez sądy oceny zgodności aktu podustwowego z Konstytucją RP lub ustawą mogą one odmówić jego stosowania, ale o kompetencje do takiej odmowy w przypadku wątpliwości, co do zgodności ustawy z Konstytucją RP. Na przestrzeni okresu od 1997 roku do 2015 roku poglądy doktryny, jak i samo orzecznictwo nie odpowiadały na to zagadnienie w sposób jednoznaczny i przesądzający. Głos w tej sprawie zabierał także Trybunał Konstytucyjny.

Poniżej prezentowana analiza tak stanowisk przedstawicieli nauki, jak i niejednolitej i niekonsekwentnej linii orzeczniczej w tym zakresie rodzi przekonanie o złożoności omawianego zagadnienia. Nie można nie dostrzegać, że zasadniczym punktem rozbieżności w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP było przede wszystkim wyznaczenie granicy w przedmiocie dopuszczalnych jej form. Dla przedstawicieli doktryny, ale również samego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych i administracyjnych granica ta przebiegała w innym miejscu. Zasadniczo brak jednolitego stanowiska doktryny w tej materii można wytłumaczyć różnorodnością poglądów naukowych, co w świecie akademickim jest rzeczą naturalną. Natomiast brak jednolitej linii orzeczniczej stanowił wyraz problemu rzutującego na praktykę wymiaru sprawiedliwości, co nie wzmacniało z całą pewnością poczucia pewności i zaufania wobec praktyki sądowej. Zatem o ile dla Trybunału Konstytucyjnego „linia demarkacyjna" bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przebiegała tam, gdzie ustawa zasadnicza przyznawała mu wyłączną kompetencję do kontroli zgodności ustaw z Konstytucją RP, o tyle dla Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz pozostałych sądów granica ta nie była już tak oczywista. Konstytucjonalizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP siłą rzeczy wymusiła konieczność nowego spojrzenia na przeprowadzaną przez sądy w procesie orzekania wykładnię przepisów ustawy mających stanowić podstawę orzeczenia. Tym samym zapatrywanie na omawianą zasadę w przypadku Trybunału Konstytucyjnego zatrzymało się w punkcie, w którym sąd w wyniku tak przeprowadzonego procesu myślowego nabierał wątpliwości, co do zgodności ocenianego przepisu z ustawą zasadniczą. Wówczas jedynym możliwym ruchem miało być skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

Tymczasem praktyka sądów w tej materii poszła obok rozwiązania przedstawianego przez Trybunał Konstytucyjny także w innym kierunku. Powołując się na treść art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, a także na zasadę niezawisłości sędziów i ich podleganie wyłącznie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz na wykładnię literalną art. 193 Konstytucji RP stanowiącej o możliwości, a nie obowiązku kierowania pytania prawnego, sądy stawały na stanowisku, że w procesie stosowania prawa mają kompetencję nie tylko do dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu prawa, ale również w sytuacji, gdy stwierdzają jego sprzeczność z Konstytucją RP mogą odmówić jego zastosowania przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. W ten sposób do procesu stosowania prawa wprowadzono elementy modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności, utożsamionego także z tzw. kolizyjnym stosowaniem Konstytucji.

Takiemu pojmowaniu zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP konsekwentnie przeciwstawiał się jednak Trybunał Konstytucyjny., który stanowczo wypowiadał się na temat dopuszczalności i zakresu bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. W swoich orzeczeniach nie pozostawiał wątpliwości, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP skierowana jest do wszystkich organów państwa, w tym przede wszystkim sądów i obejmuje możliwość stosowania każdego jej przepisu, który będzie na tyle jednoznaczny i precyzyjny, że pozwoli na wyinterpretowanie normy prawnej. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 maja 1998 r.[1181] Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji Konstytucja znajdować może ciągłe zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypaść sądowi."[1182]

Trybunał Konstytucyjny jasno jednak określił dopuszczalne, jego zdaniem formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, określając je w sposób precyzyjny m.in.

[1181] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, publ. Legalis nr 10436, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugq4q&refSource=ols-citation&ols=U%205/97 [dostęp: 01.01.2026].

[1182] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, publ. Legalis nr 10436, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugq4q&refSource=ols-citation&ols=U%205/97 [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. U 4/97, publ. Legalis nr 10445, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugu4a&refSource=ols-citation&ols=U%204/97 [dostęp: 01.01.2026].

w postanowieniu z dnia 22 marca 2000 r.[1183], gdzie szeroko argumentował, że: „Na tle art. 8 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.-przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Wynika stąd nie tylko nakaz adresowany m.in. do wszystkich organów władzy publicznej bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale także założenie możliwości tego bezpośredniego stosowania, bo zostaje ono wykluczone tylko, w przypadku gdy sama Konstytucja tak stanowi. Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy, ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na traktowaniu norm i zasad Konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały Konstytucję w taki sposób, ale wymaga to zwrócenia uwagi na dwie dalsze kwestie. Po pierwsze, możliwość stosowania postanowień Konstytucji, jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców. Na tle art. 193 Konstytucji każdy sąd może oczywiście rozważać kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i w razie pojawienia się wątpliwości kierować odpowiednie pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Dopóki jednak sąd nie zdecyduje się na skorzystanie z tej drogi dla wyeliminowania normy ustawowej, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania. Nie pozwala na to art. 178 ust. 1 Konstytucji, mówiący o podległości sędziego zarówno Konstytucji, jak i ustawom zwykłym. Innymi słowy, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji może dla sędziego przybrać postać już to konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, już to podejmowania próby usunięcia normy

[1183] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, https://www.saos.org.pl /judgments/105501 [dostęp: 01.01.2026].

ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z Konstytucją. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie Konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy."[1184]

Tak wyznaczony zakres możliwych form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy został dodatkowo wzmocniony stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w innych swoich orzeczeniach kategorycznie wykluczał możliwość uznania, że jedną z jej dopuszczalnych form jest kompetencja sądów (i innych organów władzy publicznej) do kontroli konstytucyjności przepisu ustawy i w przypadku stwierdzenia jego niekonstytucyjności prawo odmowy jego zastosowania w konkretnej sprawie[1185]. Trybunał podkreślił także swoją wyłączność jako gwaranta konstytucyjności prawa[1186]. Wskazał także, że „Wobec tego, że obowiązujące ustawy zwykłe są na ogół zgodne z Konstytucją, najbardziej typową postacią bezpośredniego stosowania konstytucji jest współstosowanie jej norm i zasad z unormowaniami ustaw zwykłych. Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w procesie takiego stosowania Konstytucji sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być weryfikowane i determinowane tylko w ramach procedur sądowych, a więc w ostatecznym rachunku przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio, bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani Konstytucji, ani ustaw. Dopóki więc proces stosowania (współstosowania) Konstytucji polega na ustalaniu znaczenia stosowanych przepisów (konstruowaniu normy stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia), a więc np. na ustalaniu, jaki przepis powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, nie ma obecnie proceduralnej możliwości włączenia Trybunału Konstytucyjnego do tego procesu. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego pojawia się dopiero, gdy sąd poweźmie wątpliwości co do zgodności przepisów różnego rzędu i da im wyraz w pytaniu prawnym, skierowanym do Trybunału. Trzeba jednak wyraźnie

[1184] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, https://www.saos.org.pl/judgments/105501 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2918 r., s. 35.

[1185] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, publ. Legalis nr 52234, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydinjygiya&refSource=ols-citation&ols=K%2036/01 [dostęp: 01.01.2026].

[1186] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, publ. Legalis nr 52235, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydinjygiyq&refSource=ols-citation&ols=SK%2018/00 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, publ. Legalis nr 49437, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrguydimrqgyza&refSource=ols-citation&ols=P%204/99 [dostęp: 01.01.2026].

podkreślić, że w świetle art. 193 Konstytucji przedmiotem takiego pytania może być tylko wątpliwość co do zgodności przepisów różnego rzędu (zwłaszcza ich konstytucyjności). Inne problemy wynikające w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji muszą sądy rozstrzygać samodzielnie, a Trybunał Konstytucyjny - straciwszy w 1997 r. kompetencję ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw - nie jest właściwy w tym zakresie do orzekania."[1187]

Kategorycznie wskazano także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że „Rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed pytającymi sądami zależy od oceny konstytucyjności kwestionowanych unormowań, ponieważ jedynie uznanie tych unormowań za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny otwierałoby drogę do ustalenia innych podstaw prawnych rozstrzygnięcia zawisłych spraw. W obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną (w tym wypadku z normą wyrażoną w art. 178 ust. 2 Konstytucji) i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ogólne wskazania Konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu."[1188]

Reasumując należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie Konstytucji RP i tym samym konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego jej stosowania wprost przyjął, że obowiązek ten skierowany jest nie tylko do sądów, ale również do innych organów władzy publicznej. Swoim zakresem bezpośrednie stosowanie obejmowało wszystkie przepisy Konstytucji RP o ile ich precyzja i jednoznaczność na to pozwalała[1189] Co jednak znamienne, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyznaczał w swoim orzecznictwie granicę,

[1187] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, https://www.saos.org.pl/judgments/105501 [dostęp: 01.01.2026].
[1188] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, https://www.saos.org.pl/judgments/206031 [dostęp: 01.01.2026].
[1189] A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 48-49.

co do możliwych form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez sądy. Za dopuszczalną formę przyjął zatem stosowanie przez sądy przepisu Konstytucji RP, jako podstawy rozstrzygnięcia, ale tylko wówczas, gdy określonej materii nie regulował przepis ustawy. Trybunał podkreślał jednocześnie, że najbardziej akceptowalną i najczęstszą formą bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jest zasadniczo współstosowanie jej norm oraz norm ustawowych. Normie konstytucyjnej przypisuje się wówczas nie tylko rolę wzmocnionej podstawy rozstrzygnięcia, ale również nierzadko funkcję pozwalającą na dokonanie właściwej i prokonstytucyjnej wykładni przepisu ustawy.

Stanowczo, kategorycznie i konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny odmawiał zatem uznania kompetencji sądów do dokonywania oceny konstytucyjności przepisów ustawy oraz prawa odmowy zastosowania takiego, co do którego sąd stwierdzał brak zgodności z normą konstytucyjną. Dostrzegano w tym element „zawłaszczania" przez sądy wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania kontroli konstytucyjności przepisów prawa. Przemawiać miał za tym brak konstytucyjnego umocowania do przeprowadzania kontroli konstytucyjności przez sądy. Przedstawiano również pogląd o jedynym możliwym rozwiązaniu w postaci skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w sytuacji pojawiających się wątpliwości, co do zgodności przepisu prawa, który miał być podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie.[1190] Argumentowano również poprzez wskazanie, że domniemanie konstytucyjności przepisu ustawy może być wzruszone wyłącznie w oparciu o orzeczenie Trybunału Konstytucyjności o jego niezgodności z Konstytucją RP[1191].

Takiej kategoryczności w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP nie można natomiast przypisać linii orzeczniczej Sądu Najwyższego. Zdecydowanie orzecznictwo nie pozostawia tu złudzeń, co do braku jednolitego i spójnego stanowiska znajdującego odzwierciedlenie w judykaturze. Również w tym przypadku kwestia możliwości dokonywania oceny konstytucyjności przepisu ustawy przez sąd przenosiła spór o to na grunt rozważań na temat obligatoryjnego kierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Tym niemniej od momentu wejścia w życie Konstytucji RP i w kolejnych latach brak zdecydowania w tej kwestii rzutował na orzecznictwo Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych.

W wyroku Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 kwietnia 1998 r.[1192] podniesiono, że „Sądy powszechne są uprawnione do

[1190] K. Działocha*, Podstawowe problemy…,* s. 54-56, zob. też A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 47-48.
[1191] M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 334.
[1192] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, publ. Legalis nr 45222, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtha2d

badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i Konstytucji RP nie dają podstaw do przyjęcia, że wniosek strony postępowania sądowego o zwrócenie się przez Sąd drugiej instancji z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest wiążący dla Sądu. Sąd ten jest jednakże obowiązany do oceny zasadności wniosku pod kątem przepisu art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten ustanawia dwie przesłanki, których łączne spełnienie aktualizuje obowiązek Sądu zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Pierwszą z nich, wyrażoną wprost w powołanym przepisie ustawy jest to, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. Sąd może zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniem prawnym, jeżeli przedmiotem orzeczenia Trybunału będą przepisy prawa materialnego lub prawa procesowego stosowane przez sąd w danej sprawie. Sąd nie ma zatem obowiązku zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli badaniem zgodności z Konstytucją byłyby objęte przepisy prawa nie mające związku ze sprawą rozpoznawaną przez ten sąd. Kolejną przesłanką przedstawienia przez sąd Trybunałowi pytania prawnego, o którym mowa w art. 3 ustawy, jest powzięcie przez sąd wątpliwości, co do zgodności stosowanego przezeń przepisu z Konstytucją. (...) W konsekwencji należy uznać, że decyzja o przedstawieniu pytania prawnego, o którym mowa w art. 3 ustawy, należy do wyłącznej właściwości sądu, który nie jest związany w tym zakresie wnioskami stron postępowania. Sąd Najwyższy jest zdania, że sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. Uznanie, jak błędnie twierdzą powodowie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa."[1193]

ooa&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

[1193] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 kwietnia 1998 r.,

Orzeczenie to rozgranicza zatem skutki kontroli konstytucyjności w zależności od tego, czy przeprowadza ją Trybunał Konstytucyjny, czy sąd powszechny. Można w tym miejscu zatem wskazać, że różnica ta w istocie decyduje o braku zasadności zarzutu, że sądy dokonując samodzielnej kontroli zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP ingerują w wyłączne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. W cytowanym uzasadnieniu wybrzmiewa bowiem kwestia zasadnicza polegająca na tym, że sąd powszechny, który ocenił przepis jako sprzeczny z Konstytucją RP odmawia jego zastosowania w tej konkretnej sprawie. Nie ma natomiast kompetencji, możliwości ani mocy derogowania takiego przepisu z systemu prawnego, a dokonana na potrzeby konkretnego zawisłego przed sądem procesu kontrola konstytucyjności przepisu ustawy, który ma być podstawą rozstrzygnięcia kończy się zupełnie innym skutkiem niż w przypadku kontroli konstytucyjności przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny. W tym wymiarze skutek ten polega na odmowie zastosowania przez sąd powszechny przepisu, który sąd uzna za sprzeczny z ustawą zasadniczą. Nie występuje tu więc zasadniczy skutek wynikający z realizacji przez Trybunał Konstytucyjny jego kompetencji, a więc usunięcie przepisu niezgodnego z Konstytucją RP z systemu prawnego.

W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 maja 1998 r.[1194] wskazano natomiast wprost, że: „Także w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji sądy są uprawnione do niestosowania ustaw z nią sprzecznych (art. 236 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Sądu Najwyższego pierwszeństwo ma Konstytucja, co wynika z dwóch argumentów. Po pierwsze przemawia za tym jej wyższa ranga. Według bowiem art. 8 ust 1 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi metodami wykładni, z hierarchii źródeł prawa wynika, że akt wyższej rangi uchyla akt niższego rzędu w takim zakresie, w jakim zachodzi między nimi sprzeczność. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. było to powszechnie uznawane w odniesieniu do relacji między ustawą a aktami wykonawczymi. Także jednak w stosunkach między Konstytucją a ustawą Sąd Najwyższy niejednokrotnie przyjmował nieważność niekonstytucyjnego przepisu ustawy. W nowej Konstytucji ten kierunek orzecznictwa ma dodatkowe umocowanie w przepisie art. 8 ust. 2. Stanowi on, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stwierdzając, jak w niniejszej sprawie, sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją - sąd orzeka na podstawie Konstytucji. Nie uchybia

sygn. I PKN 90/98, publ. Legalis nr 45222, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtha2dooa&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

[1194] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 maja 1998 r., sygn. III SW 1/98, publ. Legalis nr 42979, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgyydqoa&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 Konstytucji). Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy (art. 193 Konstytucji), jednakże żaden przepis nie zobowiązuje sądu do występowania z tymi pytaniami."[1195]

Co do możliwości dokonywania przez sądy powszechne samodzielnej oceny w przedmiocie sprzeczności przepisu ustawy z Konstytucją RP i odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w konkretnej sprawie Sąd Najwyższy wypowiadał się poprzez swoje orzecznictwo w omawianym okresie wiele razy[1196]. Niektóre orzeczenia w swojej treści stanowiły nawet o obowiązku dokonywania oceny zgodności przepisu ustawy z konstytucją przez sądy, co w konsekwencji miało gwarantować wydawanie orzeczeń zgodnie z obwiązującym prawem. Wykluczano również kategorycznie, aby powyższe stanowiło wkraczanie w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzegano w tych orzeczeniach różnicę pomiędzy orzekaniem o zgodności ustaw z Konstytucją RP na podstawie jej art. 188 pkt 1 co należało do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a oceną konstytucyjności dokonywaną przez sąd. Wskazywano, że ocena dokonywana przez sądy przeprowadzana jest na etapie stosowania prawa, a więc ustalania przepisu obowiązującego do konkretnego stanu faktycznego[1197].

[1195] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 maja 1998 r., sygn. III SW 1/98, publ. Legalis nr 42979, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgyydqoa&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026]

[1196] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 26 września 2000 r., sygn. III CKN 1089/00, publ. Legalis nr 483336, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglruge3tcoa&refSource=search&ols=III%20CKN%201089/00,&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, publ. Legalis nr 50075, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsguydimruguya&refSource=ols-citation&ols=III%20ZP%2012/01 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. V CK 47/02, publ. Legalis nr 61250, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmzugy3a&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2003 r., sygn. SNO 59/03, publ. Lex nr 470255, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

[1197] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 sierpnia 2001 r., sygn. III RN 189/00, publ. Legalis nr 52364, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydinjzguya&refSource=search&ols=III%20RN%20189/00,&searchScope=all&searchType=near [dostęp:

Sąd Najwyższy wypowiadał się także w przedmiocie możliwości zastosowania normy konstytucyjnej jako podstawy prawnej orzeczenia dopuszczając taką możliwość[1198], choć głównie w oparciu o przesłankę braku normy ustawowej[1199]. Z kolei w 2015 roku Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP pozwala nawet na dokonywanie oceny orzeczeń, które zostały wydane niezgodnie z wymogami praworządności, nawet gdyby oznaczać to miało przekroczenie granic nadzwyczajnego środka zaskarżenia[1200].

Cytowane przykładowe orzeczenia, w których Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności w zakresie dokonywania przez sądy kontroli konstytucyjności ustaw oraz możliwości odmowy zastosowania przy orzekaniu w konkretnej sprawie przepisu, który według takiej oceny był sprzeczny z Konstytucją RP, jak również szeroka i w pełni uzasadniona argumentacja na temat braku tożsamości takiej kontroli z tą dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny, nie zbudowały jednolitej narracji orzeczniczej w Sądzie Najwyższym w tym przedmiocie. Można bowiem wskazać na szereg orzeczeń zapadłych w analogicznym czasie, w których podtrzymywano argumentację o braku możliwości dokonywania badania zgodności z Konstytucją RP przepisów ustaw przez sądy. Uznano, że jest to wchodzenie w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślano także obowiązek kierowania w razie wątpliwości, co do zgodności przepisu stanowiącego podstawę orzeczenia w konkretnej sprawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, do czego obligować miała treść art. 193 Konstytucji RP.

Przykładem takiego orzeczenia jest postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 18 września 2002 r.[1201], gdzie przedstawiono następujące stanowisko odnośnie do kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP: „Skład orzekający Sądu Najwyższego w pełni podziela utrwalone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone najpełniej w wyroku pełnego składu z dnia 31.1.2001 r. P 4/94, iż w żadnym wypadku podstawą odmowy

---

01.01.2026].

[1198] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. I CSK 482/08, publ. Legalis nr 158182, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgaydcnzwg43da&refSource=ols-citation&ols=I%20CSK%20482/08 [dostęp: 01.01.2026].

[1199] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 września 2003 r., sygn. II CKN 425/01, publ. Legalis nr 64398, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrvgaydmnruhe3q&refSource=ols-citation&ols=II%20CKN%20425/01 [dostęp: 01.01.2026].

[1200] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Karna z dnia 6 marca 2015 r., sygn. V KK 376/14, publ. Legalis 12453, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgiytcobrhe3tg&refSource=ols-citation&ols=V%20KK%20376/14 [dostęp: 01.01.2026].

[1201] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, publ. Legalis nr 60001, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmbyga2a&refSource=ols-citation&ols=III%20CKN%20326/01 [dostęp: 01.01.2026].

zastosowania przez Sąd przepisów ustawowych (...) nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, wyrażona w art. 8 ust. 2. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez Sądy. Przepis art. 188 Konstytucji zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Po wtóre, przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją jest możliwe wówczas, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jest przy tym oczywiste, iż przedstawienie pytania prawnego może nastąpić wówczas, gdy sąd rozstrzygający sprawę uzna, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją."[1202]

W wielu orzeczeniach Sąd Najwyższy kategorycznie podkreślał, że w razie zastrzeżeń sądu co do konstytucyjności ustawy obligatoryjnie należy skierować do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne[1203]. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2003 roku [1204] podkreślano, że: „Sąd powszechny nie jest uprawniony do stwierdzenia niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją ze skutkiem z postaci niestosowania takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie i to również wówczas, gdy pominięcie przepisu będącego

[1202] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, publ. Legalis nr 60001, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmbyga2a&refSource=ols-citation&ols=III%20CKN%20326/01, zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 6 listopada 2003 r., sygn. II CK 184/02, publ. Legalis nr 222814 [dostęp: 01.01.2026], https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgmydenbrg43tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. I CK 291/03, publ. Lex nr 103769 , http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520197465?cm=DOCUMENT [dostęp: 01.01.2026]

[1203] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. V CKN 1493/00, publ. Legalis, 58665, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydkobwge2a&refSource=ols-citation&ols=V%20CKN%201493/00 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 30 października 2002 r., sygn. V CKN 1456/00, publ. Legalis nr 60119, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmbzgiza&refSource=ols-citation&ols=V%20CKN%201456/00 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 26 marca 2004 r., sygn. IV CK 188/03, publ. Legalis nr 74299, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydqmzyga3a&refSource=ols-citation&ols=IV%20CK%20188/03 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn III CK 536/02, publ. Legalis nr 73588, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydqmrtguzq&refSource=search&ols=III%20CK%20536/02,&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. I CK 291/03, publ. Legalis nr 66089, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydmnztha4a&refSource=ols-citation&ols=I%20CK%20291/03 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2005 r., sygn. SNO 21/05, publ. Lex nr 568907, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520662603?cm=DOCUMENT [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. II CSK 370/09, publ. Legalis 589251, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydknrtha2di&refSource=ols-citation&ols=V%20CSK%20310/08 [dostęp: 01.01.2026].

[1204] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 27 marca 2003 r., sygn. V CKN 1811/00, publ. Legalis nr 299537, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgyydgmjvg42tc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

przedmiotem stwierdzonej niezgodności otwiera drogę do orzekania na podstawie innego przepisu ustawowego i nie wymaga poszukiwania w samej Konstytucji normy, pod którą daje się subsumować ustalony stan faktyczny."[1205] W wyroku Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 3 grudnia 2008 roku[1206] co prawda wskazano, że zarówno w piśmiennictwie, jak i judykaturze wyrażane są poglądy na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji, co jednak nie zmienia faktu, że w przypadku Izby Cywilnej Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że sądy nie mogą same decydować o niekonstytucyjności ustaw, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie ma Trybunał Konstytucyjny. Mając uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP, sąd na podstawie art. 193 Konstytucji RP ma obowiązek zwrócić się do Trybunału z odpowiednim pytaniem prawnym[1207]. Natomiast w wyroku z dnia 24 listopada 2015 roku[1208] Sąd Najwyższy-Izba Cywilna wskazał, że nie tylko sądy, ale również inne organy nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jej stosowania[1209]. Nawet w przypadku uznania wadliwości trybu ustawodawczego zakładano, że jedynym możliwym wyjściem jest zawieszenie przez sąd postępowania i zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym[1210]. Analiza linii orzeczniczej, którą można w skrócie określić jako wykluczającą kompetencje sądów do dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw i odmowy stosowania przepisu ocenionego jako niezgodny z Konstytucją wskazuje, iż akceptowano jedynie uznanie, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP stanowi wyłącznie nakaz orzekania przez sądy zgodnie z wykładnią prokonstytucyjną, która to stanowi granicę wyznaczoną przez art. 8 ust 2 dla sądów[1211].

[1205] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 27 marca 2003 r., sygn. V CKN 1811/00, publ. Legalis nr 299537, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgyydgmjvg42tc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też. postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 27/08, publ. Legalis 140160, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrzguytmmbzgeya&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1206] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 grudnia 2008 roku, sygn. V CSK 310/08, publ. Legalis nr 58925, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydknrtha2di&refSource=ols-citation&ols=V%20CSK%20310/08 [dostęp: 01.01.2026].

[1207] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 grudnia 2008 roku, sygn. V CSK 310/08, publ. Legalis nr 58925, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydknrtha2di&refSource=ols-citation&ols=V%20CSK%20310/08 [dostęp: 01.01.2026].

[1208] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. II CSK 517/14, publ. Leglis nr 1370960, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgmytgmbxgu2tk&refSource=ols-citation&ols=II%20CSK%20517/14 [dostęp: 01.01.2026].

[1209] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. II CSK 517/14, publ. Leglis nr 1370960, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgmytgmbxgu2tk&refSource=ols-citation&ols=II%20CSK%20517/14 [dostęp: 01.01.2026].

[1210] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Karna z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. IV KK 183/13, publ. Lex nr 1409532, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521503228?cm=DOCUMENT [dostęp: 01.01.2026].

[1211] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. IV CSK 458/08, publ. Lex nr 550930, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520644626?cm=DOCUMENT [dostęp: 01.01.2026].

Ten dualizm poglądów w judykaturze Sądu Najwyższego na tak istotną kwestię jaką jest zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w kontekście kontroli konstytucyjności, wskazuje na brak uporządkowania tej materii w sposób dostateczny w samej ustawie zasadniczej. Zbyt duże pole do interpretacji i brak jednoznacznego przyjęcia zakresu wykładni pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji spowodował, że na lata sądy utknęły pomiędzy kategorycznym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wykluczającym możliwość dokonywania przez nie kontroli konstytucyjności przepisów ustaw oraz odmowy ich zastosowania, a skrajne odmiennymi orzeczeniami Sądu Najwyższego, który nie prezentował w tej materii jednolitej linii jurydycznej. W doktrynie podkreśla się, że w samym Sądzie Najwyższym najbardziej otwarta na stosowanie oceny zgodności z Konstytucją RP i odmowy zastosowania przepisu niekonstytucyjnego pozostawała Izba Pracy, w której nie utożsamiano oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania przez sąd z wyłączną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją. Nie przyjmowano także obligatoryjnego charakteru zadawania pytania prawnego przez sądy[1212]. W Izbie Cywilnej z kolei widać ewidentny dwugłos z przewagą orzeczeń odmawiających sądom możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności[1213], a w Izbie Karnej Sądu Najwyższego dopuszczano jedynie możliwość samodzielnej oceny i decydowania przez sądy w przedmiocie stosowania aktów podustawowych[1214]. Brak zdecydowania Sądu Najwyższego w omawianej materii siłą rzeczy rzutował na linię orzeczniczą sądów powszechnych i jak można się było spodziewać i w tym przypadku linia ta nie była jednolita, bowiem w sądach powszechnych zapadły orzeczenia zarówno akceptujące możliwość dokonywania samodzielnej oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP i odmowy zastosowania przepisu, który w ramach takiej kontroli sądu oceniony został jako niezgodny z Konstytucją[1215], jak również kategorycznie odmawiające

[1212] K. Gonera, *Rozproszona kontrola konstytucyjności w systemie kontroli scentralizowanej-według orzecznictwa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom II, red. M. Granat, Warszawa 2019 r., s. 151-555, zob. też W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy,* Przegląd Sądowy 2017 r., nr 2, s. 17-19.

[1213] W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy,* Przegląd Sądowy 2017 r., nr 2, s. 19-22.

[1214] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Karna z dnia 26 września 2007 r., sygn. III KK 206/07, publ. Legalis 165639, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobugm4tk&refSource=ols-citation&ols=III%20KK%20206/07 [dostęp: 01.01.2026].

[1215] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. I ACa 999/98, publ. Leglis 45103, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrthaztkmy&refSource=ols-citation&ols=I%20ACa%20999/98 [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach-II Wydział Karny z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. II Akz 714/13, publ. Legalis 758138, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2tomzsga2dm&refSource=ols-citation&ols=II%20Akz%20714/13 [dostęp: 01.01.2026], wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. IV u 617/11niepubl., zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 619.

sądom takich kompetencji[1216].

Przykładem orzeczenia, które zawiera interesujące przemyślenia sądu na temat kontroli konstytucyjności jest wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 3 lutego 2012 roku, sygn. IV 617/11 (niepubl.). Jak wskazują M. Gutowski i P. Kardas w uzasadnieniu sąd interpretując znaczenie konstytucyjnej ochrony praw socjalnych na tle art. 81, 67, 30 i 31 ust 3 Konstytucji RP zaznaczył, że w jego ocenie: „kontrola konstytucyjności prawa na gruncie obowiązującej Konstytucji jest mieszana i podzielona pomiędzy sądy i Trybunał Konstytucyjny. Sam zaś Trybunał Konstytucyjny nie ma monopolu na określanie niekonstytucyjności *in concreto*, gdyż posługuje się narzędziami adekwatnymi do kontroli abstrakcyjnej. W konsekwencji związanie sądów bezwarunkowo orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego oznaczałoby w istocie, iż uogólnienie określonego znaczenia normy powstałej w określonym stanie faktycznym pod postacią abstrakcyjnej wykładni tworzyłoby prawo nieinterpretowalne w innym kontekście, czy w innym układzie zastosowania jej jako budulca normy rozstrzygnięcia. W ten sposób naruszono by nie tylko bezpośrednie obowiązywanie Konstytucji, ale uniemożliwiono sądom realizowanie wymiaru sprawiedliwości. (...) Zdaniem Sądu przyznawanie świadczenia rentownego dla ubezpieczonego w tej sprawie nie dokonuje się tylko w oparciu o Konstytucję. Przeciwnie, podstawa rozstrzygnięcia jest mieszana. W jej ramach art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ulega modyfikacji poprzez konstytucyjne zasady. Nie można zatem twierdzić, iż rozstrzygnięcie polega na swobodnym wypełnieniu przez sąd treści 67 Konstytucji. Orzeczenie niniejsze nie tylko wymierza jednostkową sprawiedliwość, ale otwiera dyskusję, co do minimalnego gwarancyjnego rozumienia praw socjalnych i ich konstytucyjnych gwarancji. W ramach tej dyskusji pojawia się kategoria sumienia sędziego jako formuła dekodowana z pozycji art. 178 Konstytucji. Nie jest ona iluzją w praktyce. W tym stanie faktycznym idea ta wraz z nakazem art. 177 zobowiązuje Sąd poprzez narzędzia, jakie mu daje Konstytucja oraz współczesne metodologie wykładni prawa, uznać, iż stan, w którym obywatel mimo długoletniego podlegania ubezpieczeniu społecznemu i całkowitej, trwałej niezdolności do pracy pozostaje bez środków utrzymania, jest zaprzeczeniem istoty konstytucyjnego prawa do zachowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji)”. [1217] Podobnej treści jest uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 27 lipca 2017 roku, sygn. IV U 1820/11 (niepubl.), w którym sąd

[1216] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. III AUa 710/14, publ. Lex nr 1667529, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521761225/1/iii-a-ua-710-14-kontrola-subsumcji-dokonanej-przez-sad-pierwszej-instancji-nieodpowiadajacych...?keyword=III%20Aua%20710%2F14&cm=SREST [dostęp: 01.01.2026].
[1217] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładania i stosowanie…,* s. 691-692.

podkreślił, że sędzia chcąc wydać orzeczenie sprawiedliwe ma obowiązek odwoływania się do norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Jeżeli jednak stwierdzi sprzeczność regulacji ustawowych z Konstytucją ma prawo ich pominięcia[1218].

Zupełnie odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 maja 2006 r.[1219], który w uzasadnieniu wskazał wprost, że „Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie daje sądom i inny organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa.” [1220] Podobnie zatem jak w przypadku Sądu Najwyższego również sądy powszechne nie prezentowały jednolitej linii orzeczniczej w przedmiocie kontroli konstytucyjności i wykładni pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Jednoznacznie natomiast opowiadano się za uznaniem możliwości bezpośredniego stosowania normy konstytucyjnej jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia. Można tu przykładowo wskazać na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 roku[1221], w którym w uzasadnieniu podniesiono, iż: „Określona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, oznacza to, że norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie.”[1222] Nie budziła również żadnych wątpliwości kompetencja sądów powszechnych do odmowy stosowania przez sądy sprzecznych z Konstytucją RP przepisów podustawowych[1223].

[1218] Ibidem, s. 692.

[1219] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2006 r., sygn. II Aka 448/05, publ. Lex nr 198625, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520292321/1/ii-a-ka-448-05-wyrok-sadu-apelacyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

[1220] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2006 r., sygn. II Aka 448/05, publ. Lex nr 198625, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520292321/1/ii-a-ka-448-05-wyrok-sadu-apelacyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Sądu Okręgowego w Lubinie z dnia 18 września 2013 r., sygn. XI Ka 746/13, publ. Lex nr 1721128, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521814824/1/xi-ka-746-13-wyrok-sadu-okregowego-w-lublinie?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. VI Ka 1101/14, publ. Lex nr 1831971, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521925567/1/vi-ka-1101-14-wyrok-sadu-okregowego-w-gliwicach?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

[1221] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI Aca 1362/12, publ. Lex nr 1372488, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026]

[1222] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI Aca 1362/12, publ. Lex nr 1372488, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026], zob. też. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. II Akz 48/14, publ. Lex nr 144808, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

[1223] Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2014 r, sygn. II Ca 497/13, publ. Lex nr 2330940, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/522424636/1/ii-ca-497-13-wyrok-sadu-okregowego-w-szczecinie?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

Reasumując, sądy w istocie częściej przychylały się do uznania, że dopuszczalne formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP polegają nie tyle na stosowaniu reguły walidacyjnej *Lex superior derogat lex legi inferiori w* przypadku kolizji ustawy z Konstytucją RP, co raczej w poszukiwaniu takiego znaczenia przepisu ustawy, który za pomocą wykładni pozwoli na wykazanie jego konstytucyjnej zgodności[1224].

Odnosząc się natomiast do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, trzeba w tym miejscu wrócić do klasyfikacji form bezpośredniego stosowania Konstytucji przedstawionej przez J. Trzcińskiego. Jak już była o tym mowa wyżej w przedstawionej przez autora koncepcji formami tymi są: oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie konstytucji lub orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, a także na odpowiedzi na pytanie prawne udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny oraz prokonstytucyjna wykładnia[1225].

Tymczasem istota bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy opiera się także na odpowiedzi na pytanie o możliwość przeprowadzania przez sądy samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów ustawy i aktów podstawowych, a w przypadku uznania braku takiej zgodności z ustawą zasadniczą posiadania kompetencji do odstąpienia od ich zastosowania. W tym ujęciu sądy administracyjne w swoim orzecznictwie nie wyrażały jednolitego stanowiska. Prezentowane niżej przykładowe orzeczenia wskazują bowiem na różne koncepcje, od kategorycznego wykluczenia możliwości dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności ustaw i odmowy zastosowania ich przepisów, po pośrednie - dopuszczające taką możliwość tylko w wypadku oczywistej niekonstytucyjności, aż po stwierdzenie oczywistej kompetencji do badania przez sądy administracyjne zgodności przepisów ustaw z Konstytucją i możliwości odmowy ich zastosowania w konkretnie rozpatrywanej sprawie. Z pewnością w sądownictwie administracyjnym bezsporna była po wejściu w życie Konstytucji RP kwestia możliwości odstąpienia przez sądy od stosowania niekonstytucyjnego lub niezgodnego z ustawą przepisu wykonawczego (podustawowego).

Przykładem obrazującym powyższe jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 roku[1226] wskazujący kategorycznie, że: „Sąd administracyjny powinien dokonać własnej oceny konstytucyjności mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale tylko na użytek rozpoznawanej sprawy. Jeśli dojdzie do wniosku, że dany przepis jest sprzeczny z Konstytucją RP, to w przypadku przepisów

[1224] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 692.
[1225] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…,* s. 35.
[1226] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I OSK 1186/09, publ. Legalis nr 271449, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgyydeobxgmyta&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201186/09 [dostęp: 01.01.2026].

wykonawczych do ustawy, sąd administracyjny może odmówić zastosowania takiego przepisu lub przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z ustawą lub Konstytucją (art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643). W przypadku przepisów ustawy, sąd administracyjny ma tylko tę drugą możliwość."[1227]

Analiza orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych z tamtego okresu wskazuje także na kategoryczne orzeczenia wykluczające kompetencję do samodzielnej oceny konstytucyjności ustawy i odmowy przez sąd administracyjny jej zastosowania przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. Przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 27 listopada 2000 roku, w którym przyjęto, że sąd administracyjny nie może pominąć obowiązującego przepisu prawa w swoim orzeczeniu, gdy przepis ten nie został uznany za niezgodny z Konstytucją RP w ostatecznym wyroku Trybunału Konstytucyjnego[1228], a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2004 roku[1229], w którym co prawda uznano, że na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy stosuje się bezpośrednio, jednak kategorycznie wykluczono, aby mogły być one samodzielną podstawą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy przed sądami administracyjnymi, w tym również w postępowaniu kasacyjnym[1230]. Nieco inne

[1227] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I OSK 1186/09, publ. Legalis nr 271449, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgyydeobxgmyta&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201186/09 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2008 roku, sygn. I OSK 636/08, publ. Legalis nr 160179, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcnzyhayde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. FSA 3/01, publ. Legalis 51081, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydimzugeza&refSource=ols-citation&ols=FSA%203/01 [dostęp: 01.01.2026], wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maj 209 r, sygn. II SA/Po 972/08, publ. Legalis nr 177452, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcojwgi2da&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1228] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek zamiejscowy w Krakowie z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. II SA/Kr 609/98, publ. Legalis nr 157637, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgaydcnzwgiyta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II FSK 76/07, publ. Lex nr 1011584, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521105280/1/ii-fsk-76-07-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=FSK%2076%2F07&cm [dostęp: 01.01.2026].

[1229] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. FSK 647/04, publ. Legalis nr 2213490 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcnbyga3ta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1230] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. FSK 647/04, publ. Legalis nr 2213490 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcnbyga3ta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

uzasadnienie, jednak ten sam przekaz, co do braku kompetencji sądów administracyjnych w zakresie odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy wynika z kolei z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 roku[1231]. W uzasadnieniu omawianego orzeczenia podniesiono, że „Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa, jako że tryb tej kontroli został jednoznacznie ukształtowany przez samą ustawę zasadniczą. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca."[1232] Stanowisko to prezentowane było w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych, w których kategorycznie wykluczano kompetencję sądów i innych organów do samodzielnego badania konstytucyjności ustaw, odmowy ich zastosowania w przypadku wątpliwości, co do ich zgodności z ustawą zasadniczą, przy jednoczesnym zastrzeżeniu wyłączności w przedmiocie orzekania o konstytucyjności ustawy dla Trybunału Konstytucyjnego[1233].

[1231] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., sygn III SA/Wa 2426/05, publ. Legalis nr 1132430 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtga3danzqhe3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1232] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., sygn III SA/Wa 2426/05, publ. Legalis nr 1132430 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtga3danzqhe3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1233] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2005 r., sygn FSK 2269/04:, publ. Legalis nr 824766, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojygy4te&refSource=ols-citation&ols=FSK%202269/04 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r., sygn. I FSK 816/05, publ. Legalis 825130, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojzga2tm&refSource=search&ols=I%20FSK%20816/05,&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. II FSK 851/06, publ. Legalis nr 112846, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobmrswglryguytgmzqgu4qqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II FSK 77/07, publ. Legalis nr 602018, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydknzwgyytc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II FSK 76/07, publ. Legalis nr 55364, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkmrygiztm&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2010 r., sygn. I OSK 526/09, publ. Legalis nr 223465, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgm2tenbsgqzde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II GSK 1208/10, publ. Legalis nr 329628, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhaydgmbzgu4tk&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

W analizowanym okresie nie brakuje także orzeczeń, które dopuszczały wskazane przez J. Trzcińskiego formy bezpośredniego stosowania Konstytucji[1234], polegające na oparciu orzeczenia bezpośrednio na przepisie Konstytucji RP[1235], czy też na wyroku Trybunału Konstytucyjnego[1236] lub pozwalające na prokonstytucyjną wykładnię ustawy będącej podstawą orzeczenia[1237].

Pomimo tego w tym samym czasie zapadały w sądach administracyjnych orzeczenia, które wykluczały lub ograniczały wyżej wymienione formy bezpośredniego stosowania Konstytucji. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r.[1238] Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że treść art. 8 ust. 2 Konstytucji RP ma znaczenie przede wszystkim w stosowaniu przepisów Konstytucji w przypadku braku regulacji ustawowych[1239]. Z kolei w wyroku z dnia 15 czerwca

---

[1234] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji…,* s. 35-49.

[1235] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. II SA/Go 240/09, publ. Legalis nr 166025, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobug44ta&refSource=ols-citation&ols=II%20SA/Go%20240/09 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 października 2009 r., sygn. II SA/Ol 656/09, publ. Legalis 240369, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjuha4tq&refSource=ols-citation&ols=II%20SA/Ol%20695/09 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. II OSK 1457/06, publ. Legalis 726674, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsg4ydombrgm2tq&refSource=search&ols=II%20%20OSK%201457/06&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

[1236] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych-zasad prawna z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09, publ. Lex 593406, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/?tab=754137111#/jurisprudence/520687102/1?directHit=true&directHitQuery=III%20PZP%202%2F09 [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r., sygn. FPS 4/04, publ. Legalis nr 68660, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydomzvhaza&refSource=ols-citation&ols=FPS%204/04 [dostęp: 01.01.2026].

[1237] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. II OSK 1438/07, publ. 825468, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojzgm4ti&refSource=ols-citation&ols=II%20OSK%201438/07 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1950/06, publ. Legalis 110412, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytgmbwgiya&refSource=ols-citation&ols=II%20OSK%201950/06 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r., sygn II FSK 852/07, publ. Legalis nr 162957, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu4di&refSource=ols-citation&ols=II%20FSK%20852/07 [dostęp: 01.01.2026], zob też. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 1998 r., sygn. FPS 18/98, publ. Legalis 42351, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgu2diny&refSource=ols-citation&ols=FPS%2018/98 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. III SA 962/01, publ. Legalis 56624, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydknruha2q&refSource=ols-citation&ols=III%20SA%20962/01 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. I SA/Gd 152/97, publ. Legalis nr 44315, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtg42teni&refSource=ols-citation&ols=I%20SA/Gd%20152/97 [dostęp: 01.01.2026].

[1238] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r, sygn. II FSK 18/08, publ. Legalis nr 238245, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjsg43ti&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi#dec_part_teza [dostęp: 01.01.2026].

[1239] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r, sygn. II FSK 18/08, publ. Legalis nr 238245, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjsg43ti&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi#dec_part_teza [dostęp: 01.01.2026].

2012 r.[1240] Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że: „Przepisy Konstytucji RP nie są i być nie mogą samodzielną podstawą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym i przed sądami administracyjnymi. Chodzi o art. 8 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego jej przepisy stosuje się w sposób bezpośredni, chyba że stanowi ona inaczej. Przepis Konstytucji nie może sam w sobie stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej."[1241] Jak widać cytowane orzeczenia niejednokrotnie wykluczały się wzajemnie.

Analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych wskazuje również na orzeczenia, których treść nie pozostawia wątpliwości co do tego, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez sądownictwo administracyjne oznaczało także możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy co do którego pojawiły się wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. Tym samym przyjęto tu, że sądy te nie mają obowiązku kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w przypadku pojawienia się wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu ustawy, pozostawiając sądom możliwość wyboru.

Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 1998 roku[1242] wskazując w uzasadnieniu, że skoro Konstytucja RP wprowadza zasadę, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, to oznacza to m. in., że sądy są uprawnione do niestosowania ustaw z nią sprzecznych[1243]. Z kolei w wyroku z dnia 24 października 2000 r.[1244] Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że ani treść art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ani wyłączność orzekania o niekonstytucyjności ustaw *in abstracto,* właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie sprzeciwiają się tezie, że co do zasady sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania

[1240] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II GSK 1511/11, publ. Legalis nr 778690 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2tonjsgyyte&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1241] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II GSK 1511/11, publ. Legalis nr 778690 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2tonjsgyyte&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1242] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 1998 r., sygn. II SA 1246/98, publ. Legalis nr 42296 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguztqni&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1243] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 1998 r., sygn. II SA 1246/98, publ. Legalis nr 42296 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguztqni&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1244] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00, publ. Legalis nr 162941 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

Konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją RP. Stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori* i tym samym odmawiając zastosowania in concreto przepisu ustawy, sąd nie narusza kompetencji w tym zakresie właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym[1245].

Podobnie kwestia ta została ujęta w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 roku[1246] w uzasadnieniu, którego wskazano, że: „Sędziowie mają prawo, a niekiedy obowiązek, odstąpienia od stosowania przepisu prawa, który uznają za sprzeczny z ustawą mimo braku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie. Zasadniczym celem sądownictwa administracyjnego (poza systemem sądów powszechnych) jest ochrona praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego, której prawo podatkowe jest istotną częścią. Sądy administracyjne są istotnym elementem współczesnego demokratycznego państwa prawnego, które z mocy konstytucji mają czuwać nad tym, iżby prawa podmiotowe podmiotów nie były naruszane przez administrację finansową. (...)Władza ustawodawcza może wywierać wpływ na działania sądów tylko w drodze stanowienia aktów prawnych najwyżej stojących w ich hierarchii. Sędziowie mają prawo (a niekiedy i obowiązek, w szczególności wtedy, gdy z uwagi na utratę mocy obowiązującej, w kwestii legalności danego aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny) na podstawie postanowień art. 8 ust 2 Konstytucji RP o bezpośrednim jej stosowaniu, do wydawania wyroków wprost w oparciu o Konstytucję. Dzięki temu sędzia sądu administracyjnego może w konkretnej i indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z konstytucją oraz pominąć akt podustawowy sprzeczny z konstytucją i ustawą.”[1247]

[1245] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00, publ. Legalis nr 162941 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

[1246] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. I Sa/Po 461/01, publ. Legalis nr 107722, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytenzyhazq&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].

[1247] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek zamiejscowy w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. I Sa/Po 461/01, publ. Legalis nr 107722 [dostęp: 01.01.2026], https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytenzyhazq&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026], zob. też R. Hausner, A. Kabat, *Orzecznictwo Trybunału…,* s. 19, zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. I FSK 402/05, publ. Legalis nr 79587, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydsmjwgy4a&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Ol 975/09, publ. Legalis 240522, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjvga2tc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. II OSK 269/10, publ. Legalis nr 367222, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe2tgnbwhazta

Powoływano się również na legitymację sądów administracyjnych do odmowy zastosowania przepisu ustawy w konkretnej sprawie w przypadku stwierdzenia oczywistej jego sprzeczności z Konstytucją RP[1248]. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07 powyższe uzasadniano w następujący sposób: „Rozważenia jednak wymaga, czy sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, uprawnione są do orzekania o niekonstytucyjności przepisu prawa rangi ustawowej. W punkcie wyjścia wskazać przyjdzie, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Nie może być kwestionowane, że adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art.175 ust. 1 Konstytucji), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Stosowanie Konstytucji nie jest więc tylko domeną Trybunału Konstytucyjnego, do prerogatyw którego należy orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Prawo stosowania norm konstytucyjnych należy również do sądów i to zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją RP i nie powinien być w sprawie zastosowany. Oczywiście w sytuacji, gdy sąd rozpoznający konkretną sprawę dojdzie do przekonania, że zachodzą wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy regułą winno być przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP, którego orzeczenie stwierdzające taką niezgodność wywoła ten skutek, że przepis ustawy utraci moc. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust 1 Konstytucji RP). Zgoła odmienna sytuacja zachodzi wówczas, gdy dla sądu rozpoznającego sprawę brak jest wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, np. gdy z przepisu (przepisów) Konstytucji można wywieść normę samowykonalną, względnie gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji nie ma potrzeby zadawania pytania prawnego.”[1249] Na oczywistą niekonstytucyjność powoływano się również

[dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 2102, publ. Lex nr 1082693, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 01.01.2026].

[1248] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07, publ. Legalis nr 162941, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201369/07 [dostęp: 01.01.2026].

[1249] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07 [dostęp: 01.01.2026], publ. Legalis nr 162941, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. I FSK 13/13, publ. Legalis 810359, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentI

w przypadkach, w których po orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przepis zmieniano, ale nie usuwano jego kwestionowanej niezgodności z Konstytucją RP. W takich przypadkach Naczelny Sąd Administracyjny dopuszczał możliwość odmowy zastosowania takiego przepisu wobec jego oczywistej sprzeczności z ustawa zasadniczą[1250].

Niejednolitej linii orzeczniczej w latach 1997-2015 towarzyszyła ożywiona dyskusja wśród przedstawicieli doktryny w kwestii interpretacji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, a co za tym idzie oceny możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności przez sądy i odmowy orzekania przez nie na podstawie przepisu ocenionego jako sprzeczny z Konstytucją RP i obligatoryjności kierowania w sytuacji konstytucyjnych wątpliwości pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

W omawianym okresie krytycznie na temat możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności przepisów ustawy przez sądy i odmowy stosowania przepisu ocenianego jako sprzeczny z Konstytucją RP wypowiadało się wielu przedstawicieli doktryny, przywołując głównie argumenty wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz znane z uzasadnień orzeczeń sądów wykluczających rozproszoną kontrolę konstytucyjności.

Rozbieżności pomiędzy interpretacją konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny i sądy dostrzegał M. Safjan, który podnosił w tamtym czasie, że sądy mają obowiązek, a nie możliwość kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego ilekroć uznają, że zachodzi wątpliwość, co do zgodności przepisu ustawy, który mają zastosować z Konstytucją RP. W założeniu, że sądy mają w tej materii wybór czy skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, czy też mogą dokonać samodzielnej oceny i odmówić zastosowania przepisu niekonstytucyjnego autor widział niebezpieczeństwo destabilizacji całego systemu prawnego. Podkreślał także, że możliwość dokonywania samodzielnej i arbitralnej oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowa jego zastosowania nie tylko przez sądy, ale każdy organ stosujący prawo podważa w gruncie rzeczy sens istnienia i znaczenie sądownictwa konstytucyjnego[1251]. Autor zwrócił także uwagę, że: „Niezwykle ważna jest konstytucjonalizacja prawa i procesu jego stosowania, a najważniejszym składnikiem tego procesu jest konstytucyjna wrażliwość sędziów, którzy muszą uwzględniać zawsze szerszą perspektywę i odniesienia dla swoich rozstrzygnięć, a przede wszystkim kierować się aksjologią demokratycznego państwa prawnego, zgodnie

d=mrswglrsha2toobugi4dk&refSource=ols-citation&ols=I%20FSK%2013/13 [dostęp: 01.01.2026].

[1250] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. I OSK 1447/09, publ. Legalis nr 223810, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgm2tenbsg43do&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201447/09 [dostęp: 01.01.2026].

[1251] M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 85-86.

z którą podstawowe zasady i wartości muszą być respektowane na poziomie każdego rozstrzygnięcia sądowego. Temu właśnie służyć ma idea bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Nie ma żadnych przeszkód, aby na tle obecnych rozwiązań konstytucyjnych idea ta mogła być urzeczywistniona. Szczególnie chciałoby się powiedzieć „ambicjonalny" kierunek interpretacji zasady bezpośredniego stosowania prawa, ujawniający się w niektórych rozstrzygnięciach sądowych, może doprowadzić do zakwestionowania innych ważnych wartości państwa prawa, takich jak np. pewność prawa oraz zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa. Bezpośredniość stosowania norm konstytucyjnych rozumiana mechanicznie, jako podstawa odmowy zastosowania dowolnego przepisu prawa na podstawie ogólnych i niesprecyzowanych zasad konstytucyjnych, prowadzi do zakwestionowania samej idei państwa prawa."[1252]

Podobnego zdania był również A. Zoll, który oceniając możliwości samodzielnej kontroli konstytucyjności przepisu prawa przez sądy i odmowy jego zastosowania w przypadku uznania, że jest on niezgodny z Konstytucją RP wskazał, że model kontroli konstytucyjności oparty na Trybunale Konstytucyjnym czyli tzw. model kelsenowski i model amerykański, którego znamienną cechą jest rozproszona kontrola konstytucyjności dokonywana przez sądy są wobec siebie alternatywne i nie mogą egzystować w zakresie jednego porządku konstytucyjnego. Wykluczył w ten sposób kategorycznie możliwość wyprowadzenia z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP kompetencji sądów do samodzielnej oceny konstytucyjności i odmowy zastosowania przepisu uznanego za sprzeczny z Konstytucją[1253]. Podobnie jak M. Safjan, autor podkreślił, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP dotyczy nie tylko sądów, ale również innych organów, co oznacza, że każdy z nich mógłby stwierdzać niekonstytucyjność przepisu ustawy i odmawiać jego zastosowania. Tymczasem bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP oznaczać ma „że konstytucja może rodzić obowiązki i uprawnienia także wtedy, gdy brak jest ustawowej regulacji, a także, że należy zawsze starać się interpretować ustawy i inne akty normatywne w zgodzie z Konstytucją." [1254] W swoich rozważaniach na temat dopuszczalności odmowy zastosowania przez sąd przepisu ocenionego jako niekonstytucyjny autor postawił tezę, która polemizowała z argumentem o wyłącznie jednostkowym wymiarze rozstrzygnięcia sądu w omawianym zakresie. Wskazał, że w ramach jednego systemu prawnego norma prawna nie może jednocześnie obowiązywać i nie

[1252] Ibidem, s. 86.
[1253] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 98-99, zob. też A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą,* [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red.
J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r., s. 247-248, zob. też L. Garlicki, *Władza sądownicza…,* s. 14-16.
[1254] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 99.

obowiązywać. Nie może także być konstytucyjna w przypadku jednego stanu faktycznego i jednocześnie sprzeczna z Konstytucją RP w przypadku innego, albowiem uderza to w zasadę równego stosowania prawa. Autor stawiał w tym miejscu zarzut akceptacji fikcji konstytucyjności przepisu ustawy w odniesieniu do kontroli abstrakcyjnej i jednoczesnej możliwej jego niekonstytucyjności w przypadku kontroli rozproszonej dokonywanej przez sądy. Taka interpretacja konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP miła zdaniem autora podważać stabilność i pewność systemu prawa[1255].

P. Tuleja krytykując uznanie kompetencji sądów do dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności, w tym odmowy stosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu ustawy dokonał analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz pozostałych sądów. Wskazał, że uzasadnienia sądów odmawiających stosowania przepisu niekonstytucyjnego opierają się głównie na argumentach dotyczących relacji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a sądami. Rozważania tam zawarte dotyczą zasadniczo różnic pomiędzy skoncentrowaną kontrolą dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny, a kontrolą rozproszoną przeprowadzaną przez sądy powszechne oraz wynikających z nich skutków dla niekonstytucyjnego przepisu ustawy. Tymczasem jak wskazywał autor sedno problemu opiera się na relacji sądów odmawiających stosowania przepisu prawa będącego w porządku prawnym do ustawodawcy, który przepisy te stanowi. Na tym polu P. Tuleja dostrzegał ignorowanie przez sądy kwestii relacji kompetencji władzy sądowniczej wobec kompetencji władzy ustawodawczej[1256]. Autor krytycznie podchodził także do argumentu wskazującego na analogię pomiędzy możliwością dokonywania oceny konstytucyjności i odmowy zastosowania aktu podustawowego oraz ustawy. Uzasadniał to przede wszystkim odmienną pozycją ustrojową parlamentu i organów władzy wykonawczej[1257].

Podobne stanowisko wyraził Z. Czeszejko-Sochacki podkreślając, że wątpliwości sądu co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, pojawiające się podczas rozstrzygania sprawy przez sąd, można usunąć tylko w drodze pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego[1258].

[1255] M. Safjan, *Spór o bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej,* Rzeczpospolita z dnia 10 września 2001 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/352447-Spor-o-bezposrednie-stosowanie-ustawy-zasadniczej.html [dostęp: 01.01.2026].

[1256] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji…,* s. 369-370.

[1257] Ibidem, zob. też. B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa,* Państwo i Prawo 2002 r., nr 9, s. 40-41.

[1258] Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne. Tradycja a współczesność,* [w:] Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 14 marca 2001 roku, Studia i Materiały, t. XII, Warszawa 2001, s. 59.

Na kanwie wspomnianej już uchwały Sądu Najwyższego - Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 2001 r.[1259] swoje krytyczne stanowisko co do możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności przez sądy i odmowy zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją RP przedstawił także J. Trzciński, opierając swoją argumentację głównie na braku kompetencji sądów do dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Autor wskazał, że kompetencji sądów w tak istotnym zakresie nie można domniemywać. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP dopuszczał zatem tylko wówczas, gdy ustawa regulowała określoną kwestię odmiennie lub w przypadku tzw. luki prawnej, jednak tylko wówczas, gdy z przepisu Konstytucji RP wynikała precyzyjna norma prawna[1260].

Prawo sądów do samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów ustawy i odmowy ich zastosowania za niedopuszczalne uznała także B. Nita. W swojej argumentacji autorka wskazała na brak w Konstytucji RP właściwej normy kompetencyjnej dla sądów w tym zakresie. Wykluczyła także, aby podstawy kompetencyjnej dostarczał art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który oceniła jako normę o charakterze gwarancyjnym, a nie kompetencyjnym[1261]. Podkreśliła także wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności prawa i derogowania niekonstytucyjnych przepisów z systemu prawa. Wskazała także na zasadę domniemania konstytucyjności ustaw, przeciwstawiając się akceptacji twierdzenia o możliwości incydentalnej odmowy stosowania przepisu prawa przez sąd, co do którego domniemanie to nie zostało obalone orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego[1262].

Możliwość rozproszonej kontroli konstytucyjności wykluczyli także A. Mączyński oraz A. Łyszkowska dodając do wyżej już przedstawionych argumentów, że odmowa zastosowania przez sąd przepisu ustawy, który oceniono jako sprzeczny z Konstytucją RP może pociągnąć niekorzystne konsekwencje tak dla całego systemu prawnego, jak i ochrony praw i wolności jednostki. Uznano, że kompetencja do odmowy stosowania przepisu niekonstytucyjnego przez sądy lub inne organy władzy publicznej nie może być traktowana jak chcą tego zwolennicy omawianego rozwiązania jako zapełnienie luki prawnej. Zdaniem autorów, z uwagi na przyjęty model kontroli konstytucyjności oparty na działalności Trybunału Konstytucyjnego mającego

[1259] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, publ. Legalis nr 50075, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsguydimruguya&refSource=ols-citation&ols=III%20ZP%2012/01 [dostęp: 01.01.2026].
[1260] J. Trzciński, *Normy kompetencyjnej nie można domniemywać,* Rzeczpospolita z dnia 5 grudnia 2001 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/364188-Normy-kompetencyjnej-nie-mozna-domniemywac.html [dostęp: 01.01.2026].
[1261] B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 40-41.
[1262] Ibidem, s. 45.

wyłączną kompetencję do badania i oceny zgodności przepisu ustawy z konstytucją, luka taka nie istnieje[1263].

W kwestii wyłączności Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie oceny konstytucyjności ustaw wypowiedział się także L. Garlicki wskazując, że w przypadku uznania przez sąd wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP możliwe jest wyłącznie skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego[1264].

Podobnie jak w przypadku judykatury również wśród przedstawicieli doktryny nie można mówić o wypracowanej jednolitej i spójnej linii poglądów na temat możliwości dokonywania przez sądy oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania jako podstawy rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie w przypadku jego niekonstytucyjności[1265]. Poglądy odmienne do przeciwników omawianej koncepcji wyraziła wspomniana już wcześniej E. Łętowska, która jeszcze na chwilę przez wejściem w życie Konstytucji RP zwracała uwagę na walory omawianej formy bezpośredniego jej stosowania, wskazując, że w ten sposób „sądy stają się strażnikiem hierarchii źródeł prawa i kontroli ustawodawcy zwykłego, czy zachowuje on wierność Konstytucji."[1266]

Wątpliwości co do dopuszczalności oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania w przypadku uznania go za niekonstytucyjny nie miał także A. Preisner. Autor wskazał, że w przypadku sądowego stosowania prawa dla wydania wyroku, który spełniać ma wymogi legalności niewystarczające pozostaje kryterium jego zgodności z samą ustawą. Sądy mają zatem możliwość badania konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania, a pogląd przeciwny, zdaniem autora wynikał z nieporozumienia w kwestii treści przedmiotu badania prawa przez Trybunał Konstytucyjny i sądy[1267]. A Preisner zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny orzeka o niekonstytucyjności aktu normatywnego niższej rangi z aktem normatywnym wyższej rangi i deroguje taki niekonstytucyjny przepis z systemu prawnego ze skutkiem *erga omnes*. Tymczasem sądy rozstrzygają w indywidualnej sprawie o przedmiocie żądania strony, w oparciu o ustalony oraz konkretny stan faktyczny i oceniając

[1263] A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 50-51, zob. też A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 5-9.
[1264] L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji RP,* Państwo i Prawo 1997 r., nr 11-12, s. 116, zob. też. L. Garlicki, *Władza sądownicza…,* s. 13-14 zob. też K. Kolasiński, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo sądowe,* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001 r., s. 150.
[1265] A. Szwed-Szczygieł, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce-przegląd stanowisk,* Zeszyty Naukowe Instytutu Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie*,* Gubernaculum et Administratio, Historia-Prawo-Administracja 2002 r., nr 2, s. 33-42.
[1266] E. Łętowska, *Co to znaczy…*
[1267] A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP,* [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r., s. 239.

przy tym, czy przepis prawa, który ma być tu podstawą rozstrzygnięcia jest zgodny z Konstytucją. Idąc dalej autor wykazał, że sądy dokonują tu wykładni *ad causam*, a więc w zupełnie innych warunkach interpretacyjnych niż Trybunał Konstytucyjny. Fakt oceny przez sąd, że badany przepis prawa jest niekonstytucyjny skutkuje odmową jego zastosowania, co nie rzutuje na kwestię jego obowiązywania w danym porządku prawnym[1268]. Kategoryczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznającego wyłączną kompetencję tego organu do realizacji wszelkich możliwych form kontroli konstytucyjności A. Preisner ocenił jako narzędzie utrwalające niesłuszną praktykę sądów w zakresie rezygnacji z dokonywania samodzielnej oceny zgodności przepisów ustawy z konstytucją. Głos Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w tej materii oraz brak jednolitości orzecznictwa nie sprzyjały precyzowaniu wykładni pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji RP i rozwiązaniu wynikających z tego problemów jurydycznych[1269].

Pozytywną ocenę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy w procesie stosowania prawa i możliwość odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu wyraził także A. Wróbel. W glosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., autor wskazał m.in., że: „ewentualne sprzeczności między przepisem ustawy, a przepisem Konstytucji należy rozstrzygać według znanych reguł kolizyjnych, w szczególności zaś według reguły *lex inferior non derogat legi superiori* albo *lex superior derogat legi inferiori*. Należy się przy tym wyraźnie opowiedzieć za znanym stanowiskiem, że obowiązkiem sądu w sytuacji sprzeczności jest w pierwszej kolejności poszukiwanie takich metod i reguł wykładni, które prowadzą do nadania przepisom ustawowym takiego sensu, aby przepis ustawy w tym znaczeniu był przynajmniej zgodny z Konstytucją¸ (usuwanie sprzeczności przez wykładnię), a dopiero wówczas, gdy sprzeczność ta jest nieusuwalna w drodze wykładni, sąd powinien rozważyć zwrócenie się¸ do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (usuwanie sprzeczności w drodze współdziałania z Trybunałem Konstytucyjnym) albo odmowę zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawowego (usuwanie sprzeczności przez niezastosowanie). (...) Zagadnienie pytań prawnych nie łączy się¸ jednak z zagadnieniem bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, bowiem jedynym przepisem konstytucji, który może być tu współstosowany, jest przepis art. 193 Konstytucji. Z tego względu nie można podzielić poglądu, że bezpośrednie stosowanie konstytucji polega na zwracaniu się¸ przez sądy z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, chyba że sądowe stosowanie prawa, w tym stosowanie konstytucji, rozumie się¸ szeroko jako wykonywanie przez sądy kompetencji

[1268] Ibidem.
[1269] Ibidem, s. 243.

określonych w konstytucji."[1270]

A. Wróbel podkreślił nadto, że sądy dokonując oceny zgodności przepisów prawa z Konstytucją RP nie ingerują w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, albowiem ocena konstytucyjności nie oznacza orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją, to bowiem należy do wyłącznej kompetencji Trybunału [1271]. Uzasadniając swoje przekonanie na temat dopuszczalności kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sąd i odmowy zastosowania przepisu niekonstytucyjnego autor wskazał także, że powyższe nie łączy się w żaden sposób z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego. Może natomiast budzić zastrzeżenia w zakresie relacji pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą, przy czym autor podkreślił, że odpowiedzią na nie jest treść art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom.[1272]

Za uznaniem możliwości dokonywania oceny konstytucyjności przepisu ustawy odmowy jego zastosowania przez sądy jako dopuszczalną formą bezpośredniego stosowania Konstytucji RP opowiedział się również B. Banaszak, który wskazał, że z faktu, iż jej art. 188 stanowi o kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, nie można wyprowadzać wniosku, że żaden inny organ stosujący Konstytucję nie może odmówić stosowania ustawy jego zdaniem niekonstytucyjnej [1273]. Podkreślił natomiast, że w dokonywanej przez sądy ocenie konstytucyjności przepisów ustawy nie mamy do czynienia z przyznaniem im kompetencji do orzekania o powyższym i decydowaniu o utracie mocy wiążącej zakwestionowanego przepisu ze skutkiem *erga omnes*. Podkreślił, że kontrola dokonywana przez sądy ma charakter incydentalny, w konkretnej sprawie i ze skutkiem *inter partes*. W efekcie nie dochodzi do wyeliminowania z porządku prawnego ocenionego przez sąd jako niekonstytucyjny przepisu ustawy, a odmowy jego zastosowania przez sąd. Tak wydane przez sąd orzeczenie na co słusznie zwrócił uwagę autor nie wiąże innych sądów[1274].

W kontekście rozważań na temat poglądów doktryny dotyczących kontroli konstytucyjności przeprowadzanej przez sądy w procesie stosowania prawa warto także wskazać na stanowisko H. Suchockiej, która tak relacjonuje intencje „architektów"

[1270] A. Wróbel, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/2000,* Przegląd Sejmowy 2001 r., nr 6, s. 98.
[1271] Ibidem, s. 99.
[1272] Ibidem, s. 99-100.
[1273] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2012 r., publ. Legalis, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeztkmbvga4timzoobqxalrsgu4dmnq [dostęp: 01.01.2026].
[1274] Ibidem, zob. też B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym,* Warszawa 2012 r., s. 241-243.

konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP „Niezależnie od tego z sekwencji zdarzeń i ze sposobu sformułowania artykułu 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz dyskusji, jaka się na ten temat toczyła, można wyprowadzić wniosek, że jednak ideą wiodącą podzielaną przez parlamentarzystów było dążenie do przyjęcia szerokiego rozumienia bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy. W izbie ustawodawczej, mimo zakotwiczonej w Konstytucji silnej roli Trybunału Konstytucyjnego przejawiającej się m.in. w ostateczności orzeczeń i kierowaniu pytań prawnych do TK, było mocne przekonanie o roli sądów powszechnych w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji. Można nawet uznać, że w debatach parlamentarnych przeważał pogląd o traktowaniu kontroli rozproszonej na równi z kontrolą sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny. Nie dostrzegano wówczas w dyskusjach parlamentarnych potencjalnego konfliktu pomiędzy dwiema koncepcjami, tj. zasadą skoncentrowanej kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny a zasadą kontroli rozproszonej dokonywanej przez sądy. Traktowano je jako wzajemne, niesprzeczne i wręcz równorzędne uzupełnienie w gwarantowaniu nadrzędnej roli Konstytucji.”[1275] *Ratio legis* bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w formie rozproszonej kontroli konstytucyjności wzmacniać miał art. 178 ust. 1 stanowiący o podległości sędziów Konstytucji i ustawom[1276]. Przywołując powyższe argumenty z czasów, gdy opracowywano Konstytucję RP i decydowano o jej kształcie autorka wprost wskazuje, że oczekiwania ustrojodawcy, co do sądowej kontroli konstytucyjności były bardzo duże i choć koncepcja bezpośredniego jej stosowania nie wywoływała tak wielu emocji, jak miało to miejsce w przypadku innych zasad ustrojowych to zdaniem H. Suchockiej można ją obecnie uznać za jedną z najbardziej dyskutowanych[1277]. Reasumując, trudno jednoznacznie stwierdzić dlaczego oczekiwania „architektów” konstytucjonalizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w wymiarze sądowego stosowania prawa nie znalazły odzwierciedlenia w jednolitej i stabilnej linii jurydycznej sądów.

Niezależnie od tego można jednak podjąć próbę wskazania kilku czynników, które mogły mieć na to wpływ. Po pierwsze wydaje się, że dość kategoryczne i nieprzejednane było w tej materii od samego początku stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który jak sygnalizowano to już w wcześniej w zasadzie od momentu utworzenia prowadził swego rodzaju „rywalizację” z Sądem Najwyższym, której podstawą były spory o interpretację zakresu ich kompetencji. Powyższe wybrzmiewa w publikacjach tak A. Strzembosza[1278] jako przedstawiciela Sądu

[1275] H. Suchocka, *Geneza i ewolucja…,* s. 20-22.
[1276] Ibidem, s. 21.
[1277] Ibidem, s. 25.
[1278] A. Strzembosz, *Władza sądownicza…,* s.10-11.

Najwyższego, jak i A. Zolla reprezentującego punkt widzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego[1279].

Geneza sporów między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym sięga debaty z początków lat 80-tych, gdy ówczesny I Prezes Sądu Najwyższego W. Berutowicz przekonywał o możliwości utworzenia dodatkowej Izby w Sądzie Najwyższym, zamiast konieczności powoływania Trybunału Konstytucyjnego jako odrębnego organu[1280], a co z kolei rzutowało na podobne koncepcje kreowane w latach 90-tych[1281]. To bez wątpienia spory o związanie sądów powszechnie obowiązującą wykładnią[1282], czy też problematyka wyroków aplikacyjnych[1283] i interpretacyjnych[1284] rzutowały na wzajemne relacje obu instytucji. Być może uwarunkowania sporów z lat 80-tych i 90-tych, a także ostateczne pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa spowodowały wzmożoną „orzeczniczą czujność" Trybunału w przedmiocie wykładni art. 8 ust. 2, art. 178 ust 1 i art. 193 Konstytucji RP. Czujność, która w sposób bezkompromisowy i głuchy na argumenty przekonujące o możliwości pogodzenia obu modeli kontroli konstytucyjności od samego początku nakazywała stanowczą odmowę w przedmiocie uznania kompetencji sądów do dokonywania oceny konstytucyjności przepisów ustawy i odmowy ich zastosowania. Ten wydawałoby się z relacji H. Suchockiej całkowicie niezapalny punkt, jaki stanowiła intencja ustrojodawcy w zakresie pogodzenia skoncentrowanej i rozproszonej kontroli konstytucyjności w treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP odnoszący się do sądowego stosowania prawa, okazał się jednak poważnym problemem, pogłębiającym spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym, a sądami. Niejednolita linia orzecznicza tak sądów powszechnych, jak i administracyjnych oraz samego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

[1279] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 93-99.
[1280] Ibidem, s. 93, zob. też L. Mażewski, *Spory wokół Trybunału…,* s. 208-209.
[1281] L. Garlicki, *Władza sądownicza…,* s. 12.
[1282] A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny…,* s. 94, zob. też E. Łętowska, *Szkoda wykładni Trybunału Konstytucyjnego,* Rzeczpospolita z dnia 8 stycznia 1997 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/124280-Szkoda-wykladni-Trybunalu-Konstytucyjnego.html [dostęp: 01.01.2026], zob. też B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski…,* s. 222-223.
[1283] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s. 95-97, zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, publ. Legalis 62324, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglruguydmnbvgeyq&refSource=ols-citation&ols=K%2024/03 [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2003 r., sygn. V CO 20/03, publ. Lex nr 1632213, https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521725909/1?directHit=true&directHitQuery=V%20CO%2020%2F03 [dostęp: 01.01.2026].
[1284] M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne…,* s. 102-104, zob. też E. Łętowska, *Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce-uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP,* [w:] Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego, red. M. Zubik, Warszawa 2017 r., s. 805, zob. też. wyrok Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 21 maja 2003 r., sygn. IV CKN 178/01, publ. Legalis nr 59870, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmbwg4za&refSource=ols-citation&ols=IV%20CKN%20178/01 [dostęp: 01.01.2026], zob. też. uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. III CZP 45/03, publ. Legalis nr 57623, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydknzvge2a&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%2045/03 [dostęp: 01.01.2026].

Administracyjnego zaprezentowana powyżej stanowi z kolei obraz konsekwencji tego sporu. Z całą pewnością nie budował on również poczucia pewności prawa i przekonania o całkowitej słuszności którejkolwiek ze stron.

Kolejny element, który mógł wpłynąć na wypaczenie intencji ustrojodawcy odnosi się do samej redakcji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Wydaje się, że nie wzięto tu pod uwagę konieczności bardziej szczegółowego i jednoznacznego określenia co należy rozumieć przez zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. W świetle ożywionej dyskusji i licznych sporów doktrynalnych poprzedzających prace nad nową Konstytucją w latach 90-tych można było przewidzieć, że tak lapidarne ujęcie niezwykle istotnej zasady konstytucyjnej spowoduje w przyszłości problemy w sferze jurydycznej. Również analiza uzasadnień do projektów Konstytucji, które przewidywały konstytucjonalizację zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP razi brakiem rzeczowej, konkretnej i wystarczającej argumentacji [1285]. Natomiast brak zgodności przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego w przedmiocie wykładni pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji i dopuszczalnych jej form, stanowił wystarczający probierz tego z czym przyjdzie się mierzyć Trybunałowi Konstytucyjnemu i sądom w praktyce orzeczniczej.

Wreszcie, być może oczekiwanie na Trybunał Konstytucyjny w pełni wyposażony w kompetencje na miarę demokratycznego państwa prawa (zwłaszcza w zakresie orzekania o konstytucyjności ustaw) przysłonił zarówno praktykom, jak i przedstawicielom doktryny możliwość wyjścia poza dotychczas prezentowany w nauce prawa konstytucyjnego sztywny podział na model skoncentrowanej i rozproszonej kontroli konstytucyjności. Znamienne jest to, że zabrakło w omawianym okresie poważnej dyskusji nad możliwościami jakich dostarczyła Konstytucja RP w zakresie współistnienia obu modeli kontroli konstytucyjności. Założenie, że w przestrzeni prawnej może istnieć tylko jeden z wymienionych modeli podyktowane było zapewne nie tylko ugruntowanym w nauce konstytucjonalizmu tradycyjnym podejściem do omawianej problematyki, ale również obawą przed chaosem wynikającym z braku poczucia pewności prawa.

Czy jednak fakt konsekwentnego odmawiania przez Trybunał Konstytucyjny sądom kompetencji w przedmiocie oceny konstytucyjności przepisów prawa i odmowy ich stosowania uchronił porządek prawny przed pojawieniem się orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i pozostałych sądów, w których dokonały one takiej oceny i następnie odmówiły zastosowania niekonstytucyjnego przepisu prawa? Czy orzeczenia te zachwiały

[1285] R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997…,* s. 221.

systemem wymiaru sprawiedliwości wprowadzając chaos i brak poczucia pewności prawa? Czy wreszcie umniejszyły rzeczywistym kompetencjom i autorytetowi Trybunału Konstytucyjnego?

Tak postawione pytania w świetle wyżej zaprezentowanego dorobku orzeczniczego oraz poglądów doktryny nasuwają konkluzję o współistnieniu w polskim porządku konstytucyjnym obu odpowiedników modeli kontroli konstytucyjności prawa. Omówione w pierwszych rozdziałach niniejszej pracy różnice między nimi, a także wypracowana przez współczesną doktrynę i praktykę orzeczniczą wiedza o ich funkcjonowaniu sprzyjają poszukiwaniu rozwiązania, które pozwoli na pogodzenie obu koncepcji bez uszczerbku dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. W polu widzenia należy mieć przecież to, jaki jest zasadniczy cel konstytucyjnej kontroli prawa. To przede wszystkim zapewnienie obowiązywania w danym porządku prawa zgodnego z Konstytucją.

Przedstawione w niniejszym rozdziale orzeczenia sądów, w których przeprowadzono sądową ocenę konstytucyjności przepisu ustawowego, a następnie odmówiono jego zastosowania wobec stwierdzonej niekonstytucyjności dowodzą, że współistnienie rozproszonej i skoncentrowanej kontroli konstytucyjności stało się rzeczywistością, której jak wskazała H. Suchocka oczekiwali twórcy Konstytucji RP, a przed którą tak oponował Trybunał Konstytucyjny oraz część sądów i przedstawicieli doktryny. Chociaż orzeczenia wskazujące na dopuszczalność oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania przez sąd pozostają w mniejszości wobec tych wykluczających taką możliwość, to bez wątpienia stanowią element jurydycznego porządku i nie można zaprzeczyć, że te wydane w latach 1997-2015 dostarczają silnych podstaw do zmiany spojrzenia na to, jaki rzeczywiście jest charakter modelu kontroli konstytucyjności przewidziany w Konstytucji RP.

Kończąc rozważania poświęcone interpretacji pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w kontekście kontroli konstytucyjności w latach 1997-2015 zauważyć należy również, że otwarte spojrzenie na model, z jakim mamy do czynienia w porządku prawnym okazał się cenną wskazówką w podejmowaniu próby rozwiązania problemu ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki w chwili, gdy z uwagi na trwający od 2015 roku bezprecedensowy kryzys Trybunał Konstytucyjny, jako gwarant konstytucyjności prawa przestał pełnić swoją rolę.

Chociaż jak pokazują zaprezentowane wyżej uwagi przedstawicieli doktryny oraz treść orzecznictwa łatwiej jest zaakceptować realizację przez sądy zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP poprzez wykładnię prokonstytucyjną, powoływanie się na Konstytucję RP w orzeczeniu bezpośrednio lub wspólnie z ustawą, to jednak bezdyskusyjnie

samodzielnie dokonywana przez sąd ocena zgodności przepisu ustawy z Konstytucją i odmowa zastosowania przepisu niekonstytucyjnego, jako najbardziej kontrowersyjna jej forma [1286] pozwala na szczególnie efektywne poszukiwanie rozwiązania sytuacji, z którą od momentu obowiązywania Konstytucji RP nie przyszło się mierzyć polskiemu konstytucjonalizmowi, a jaką jest kryzys funkcjonowania gwaranta konstytucyjności prawa, czyli Trybunału Konstytucyjnego.

§ 3. Wpływ kryzysu konstytucyjnego w latach 2015-2025 na działalność Trybunału Konstytucyjnego i upowszechnienie rozproszonej kontroli konstytucyjności

3.3.1. Geneza i rozwój kryzysu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności stanowionego prawa

Jak słusznie podkreśla w doktrynie „Współczesne konstytucje są pod presją rosnącego znaczenia nowych materii konstytucyjnych obejmowanych stopniową konstytucjonalizacją, takich jak: pozycja prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych, ochrona ludzkości i jednostek przed niezrównoważonym rozwojem, w tym groźbą rozpadu środowiska naturalnego." [1287] Zmieniająca się rzeczywistość stawia przed paradygmatem Konstytucji rozumianej jako najważniejszy akt prawa w demokratycznym państwie prawa nowe wyzwania. Dodatkowo nie zawsze czynniki zmian pozostają stymulujące dla współczesnych demokracji konstytucyjnych. Pojawiają się liczne i nowe zagrożenia, uderzające w liberalne konstytucje, które są skoncentrowane na dążeniu do osłabienia ich funkcji prawnej.[1288]

Powracając do początkowych i teoretycznych uwag przedstawionych w rozdziale I na temat problematyki kryzysu konstytucyjnego, punktem wyjścia dalszych rozważań będzie odpowiedź na pytanie, czy w istocie od 2015 roku mamy do czynienia w Polsce z kryzysem konstytucyjnym, a jeśli tak, w jakim wymiarze ma on wpływ na kwestię funkcjonowania modelu kontroli konstytucyjności prawa i pozycji głównego jej gwaranta, którym jest Trybunał Konstytucyjny? Czy wobec funkcjonowania państwa na podstawie tej samej przecież co przed 2015 rokiem Konstytucji RP i w tym samym określonym przez nią porządku ustrojowym można stwierdzić, że mamy do czynienia z kryzysem konstytucyjnym, a nie sporadycznym

[1286] P. Kardas, *Zagadnienie kontroli rozproszonej kontroli konstytucyjności w orzecznictwie Izby karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom II, red. M. Granat, Warszawa 2019 r., s. 208-209.
[1287] A. Bałaban, *Kryzys funkcji prawnej Konstytucji RP,* [w:] Sądownictwo konstytucje. Teoria i praktyka. Tom IV, Warszawa 2021 r., s. 15.
[1288] Ibidem.

nadużyciem konstytucyjnym[1289], czy konstytucyjną sytuacją kryzysową[1290]?

Jak wskazano w początkowej części pracy za W. Mojskim, kryzys konstytucyjny to stan poważnych dysfunkcji konstytucyjnych przyjmujących obraz bezpośredniego zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa[1291]. Kryzys ten wywołuje skutek, który autor określił jako zachwianie konstytucji[1292] lub załamanie konstytucji[1293], a także ostatecznie jej upadek[1294]. Będzie on oznaczał, że konstytucja nie spełnia swoich funkcji oraz celów, przy czym nie tylko w zakresie ustrojowym, ale również, a może przede wszystkim, gwarancyjnym[1295]. W. Mojski trafnie zwrócił uwagę, że w kryzysie konstytucyjnym następuje w pierwszej kolejności osłabienie funkcji prawnej konstytucji *(lex fundamentalis),* co w efekcie pociąga za sobą osłabianie funkcji aksjologicznej *(ius fundamentalis),* funkcji organizacyjnej i społecznej[1296].

Osłabienie funkcji prawnej i pozostałych funkcji konstytucji, jak podkreślił autor zmierza do „wydrążenia" i „wyłączenia" systemu gwarancji[1297]. Jest oczywiste, że osłabione lub całkowicie zneutralizowane systemy gwarancji przestrzegania ustanowionych norm prawnych, w tym konstytucyjnych czynią je wówczas wyłącznie bezwartościowymi deklaracjami. Aktualne pozostają tu wcześniejsze rozważania o charakterze historycznym, w których odwoływano się do znaczenia art. 38, 81 i 126 Konstytucji marcowej oraz art. 49 ust. 2 i art. 64 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, a także dotyczące Konstytucji PRL Wymienione ustawy zasadnicze pozbawione były mechanizmów gwarancyjnych, dotyczących zapewnienia zgodności stanowionego prawa z konstytucją. Skutkiem osłabienia funkcji prawnej konstytucji jest sytuacja, w której może ona istnieć jako formalny dokument, ale pozbawiana jest swojej mocy prawnej i traci status najważniejszego aktu prawnego w państwie[1298]. Przestaje być rzeczywistym prawem, a staje się fikcją[1299]. Państwo natomiast, w którym konstytucja przestaje być najważniejszym, powszechnie obowiązującym oraz bezpośrednio stosowanym prawem nie może być określane mianem państwa prawa opartego na demokracji konstytucyjnej[1300].

[1289] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 44-45.
[1290] Ibidem, s. 46-47.
[1291] Ibidem, s. 49.
[1292] Ibidem, s. 21: „Zachwianie pozycji konstytucji dotyczy systematycznie w tym ujęciu stanu praktycznego osłabienia znaczenia konstytucji i w konsekwencji stanu osłabienia znaczenia i w konsekwencji stanu osłabienia porządku ustrojowego państwa wyznaczonego przez jej normy."
[1293] Ibidem, s. 21: „(…) to stan zasadniczego pogorszenia ustrojowej pozycji konstytucji w państwie lub wręcz stan jej upadku i całkowitej utraty znaczenia ustrojowego."
[1294] Ibidem, s. 31.
[1295] Ibidem, s. 26.
[1296] Ibidem, s. 36-37.
[1297] Ibidem, s. 39.
[1298] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 49.
[1299] A. Rakowska, *Zamiast wstępu. Konstytucja jako źródło prawa w państwie prawnym,* [w:] Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa, red. K. Gajowniczek-Pruszyńska, Sopot 2021 r., s. 15.
[1300] Ibidem, zob. też W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 49.

Zmiana rzeczywistego znaczenia konstytucji jako aktu prawnego na fikcyjny odbywa się w dużej mierze poprzez osłabienie konstytucyjnych mechanizmów gwarancji, określanych też w doktrynie mianem „wyłączenia bezpieczników”[1301]. Można z powodzeniem dodać, że następuje w ten sposób zachwianie zasady „hamulców i równowagi” władz[1302]. Wskazuje się, że kryzys współczesnych demokracji liberalnych[1303] opartych na konstytucjonalizmie wynika w dużej mierze z rosnącego w siłę populizmu[1304], który w przeciwieństwie do autorytaryzmu, dla którego nie ma znaczenia aprobata społeczna, w umiejętny sposób poprzez sprawną manipulację zabiega o poparcie obywateli dla swoich niekonstytucyjnych działań[1305].

Uderzający w nowoczesny liberalny konstytucjonalizm [1306] populiści, w sposób niezwykle sprawny opanowali techniki osłabiania funkcji prawnej konstytucji w taki sposób, aby społeczeństwo pozostawało w przekonaniu, że rządzący pozostają w prawie i działają w zgodzie z konstytucją. Jak podkreślił M. Matczak mocno zakorzenione w europejskich społeczeństwach przywiązanie do wartości kształtujących pojęcie praworządności, hamuje rządy populistów przed otwartą polityką uderzania w wartości demokracji liberalnej. Stąd też, nie ustają w publicznym przekonywaniu o poszanowaniu dla zasad i wartości konstytucyjnych,

---

[1301] W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny,* Łódź 2020 r., s. 17, zob. też E. Łętowska, *Wartość konstytucji,* [w:] O wygaszaniu państwa prawa, red. E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r., s. 113.

[1302] W. Sadurski, *Polski kryzy…,* s. 54.

[1303] E. Łętowska, *Po co ludziom…,* s. 82: „Demokracja liberalna (która przeciwstawia się demokracji populistycznej, a więc tej, w której „wola większości” urasta do rangi ostatecznego argumentu) nie zakłada, że „większość ma rację”. Może ją mieć, lecz nie musi. Dlatego demokracja liberalna stawia władzy warunek: rządźcie jako większość, ale demokracja wymaga poszanowania i zabezpieczenia praw oraz interesów mniejszości.”, zob. też. B. Paw, *Zagrożenia wynikające z kryzysu demokracji liberalnej dla niezależności władzy sądowniczej,* [w:] Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020 r., s. 107: „Demokracja liberalna jest konstytucyjnym rodzajem demokracji, opartej na pluralizmie, to znaczy, że w strukturach tak pojmowanej demokracji, to właśnie Naród poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio sprawuje władzę zwierzchnią w państwie.”

[1304] W. Sadurski, *Polski kryzys…,* s. 45 oraz s. 53: „(...) używając naukowych definicji „populizm” to anty-pluralistyczna rządowa propaganda, która konsekwentnie wychwala „jedność” i „wspólnotę” jako najważniejsze wartości, jednocześnie przedstawiając opozycję jako wroga, złego i nieuprawnionego do rządzenia.(...) A jednak populizm w modelu polskim czy węgierskim jest antydemokratyczny i autorytarny, ponieważ łączy typowy populistyczny repertuar (nacjonalizm, plebiscytarny model polityki, ksenofobię, strach przed „innymi”) z rozmontowywaniem instytucjonalnych mechanizmów, które są w demokracji niezbędne.”

[1305] Ibidem, s. 44.

[1306] A. Sulikowski, *Kryzys nowoczesnego konstytucjonalizmu. Między liberalną sędziokracją a postliberalnym populizmem,* Filozofia publiczna i edukacja demokratyczna 2018 r., nr 1, s. 331: „Konstytucjonalizm nowoczesny, jak zauważa hiszpański teoretyk Manuel Atienza, wypracował swe praktyki dyskursywne wokół kilku podstawowych założeń: 1. Konstytucja jest obowiązującym prawem pozytywnym suwerennego państwa, apriorycznym względem aktów jej stosowania; treść konstytucji nie ma wartości czysto programowej, lecz wiąże władze publiczne. 2. Przestrzeganie konstytucji jest gwarantowane przez sądy mające kompetencje do anulowania praw i decyzji, które naruszają to, co wyznacza konstytucja. Kontrola konstytucyjna jest temu zadaniu podporządkowana, jej ewentualne inne funkcje są służebne wobec funkcji podstawowej. 3. Konstytucja jest nieelastyczna, jej zmiana może nastąpić w wyniku szczególnych procedur (zmiana sądowa jest na ogół traktowana jako patologia) i jest trudniejsza w porównaniu z nowelizacją innych ustaw. 4. Konstytucja służy jako podstawa do interpretowania w zgodzie z nią innych elementów systemu prawa. 5. Konstytucja jest stosowana bezpośrednio, tak jak ustawa, gdyż jest na ogół traktowana jako szczególna forma ustawy. 6. Konstytucja wywiera wpływ na politykę, przy czym poza, sytuacją formalnej zmiany, polityka nie powinna wpływać na konstytucję.”

czym w odbiorze społecznym wywołują przekonanie o legalności swoich działań. Tymczasem są one tylko pozornie zgodne z porządkiem konstytucyjnymi[1307].

Podobne stanowisko zaprezentował W. Mojski, który również dostrzega fakt nieoczywistej negacji przez polityków istotnych elementów demokracji liberalnej. Autor wskazuje, że nie mamy tu do czynienia z odrzuceniem wprost idei ochrony praw człowieka i obywatela, rządów prawa czy likwidacji instytucji demokratycznych. Populiści stosują natomiast zabieg, który polega na redefinicji takich pojęć jak demokracja, suwerenność narodu, trójpodział władzy, prawa człowieka itd. pozbawiając je istoty liberalizmu[1308].

Z kolei J. Zajadło zwrócił uwagę na zjawisko tzw. „wykładni wrogiej wobec konstytucji". Stanowi ono, zdaniem autora „pewną polityczną strategię, której towarzyszy specyficzna i przewrotna retoryka polityczna o dosyć prymitywnym populistycznym charakterze. Autorzy tej strategii najczęściej deklarują wolę lub wręcz obowiązek przestrzegania konstytucji, ale jednocześnie określają tę samą konstytucję różnego rodzaju epitetami np. „konstytucja wewnętrznie sprzeczna i konfliktogenna", „konstytucja postkomunistyczna", „konstytucja dla elit - nie dla ludzi."[1309]

Pozorność i mistyfikację w zakresie poszanowania konstytucyjnego porządku prawa jako instrument wykorzystywany w procesie wywoływania kryzysu konstytucyjnego zaakcentował także W. Sadurski, który podkreślił, że współczesny populizm podważa wartości liberalnego konstytucjonalizmu respektując formalne aspekty prawa. Ma to na celu maskowanie intencji populistów, którzy dążą w rzeczywistości do podważenia mechanizmów ograniczających arbitralne wykonywanie władzy w państwie [1310] . W ten sposób, jak podsumował z kolei B. Paw kryzysowi demokracji liberalnej towarzyszy dezorientacja społeczeństwa, którego uwaga pozostaje uśpiona[1311].

Z chwilą osłabienia i podporządkowania woli politycznej systemu gwarancji dotyczącego kontroli konstytucyjności stanowionego w państwie demokratycznym prawa, wszystkie przyjęte przez ustawodawcę akty prawne, zostają „wyjęte" spod rzeczywistej możliwości badania ich zgodności z ustawą zasadniczą. Taka konfiguracja zdarzeń z kolei, otwiera wprost drogę do stanowienia prawa nie tyle zgodnego z konstytucją, co z wolą

[1307] M. Matczak, *Poland's Constitutional Crisis: Facts and interpretations,* 2018 r., s. 6, https://monitorkonstytucyjny.eu/wp-content/uploads/2018/07/Matczak_Polands-Constitutional-Crisis-Facts-and-interpretations_0.pdf [dostęp: 01.01.2026], zob. też W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny,* Łódź 2020 r., s. 22-23.
[1308] W. Mojski, *Ochrona praw człowieka w XXI wieku a ustrój demokracji liberalnej (perspektywa teoretyczno-konstytucyjna). Zarys problematyki,* [w:] Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021 r., s. 105.
[1309] J. Zajadło, *Interpretatio constitutionis hostils,* [w:] O wygaszaniu państwa prawa, Sopot 2020 r., s.107.
[1310] W. Sadurski, *Polski kryzys…,* s. 23.
[1311] B. Paw, *Zagrożenia wynikające…,* s.108.

polityczną „rozgrzeszaną konstytucyjnie" w każdym przypadku przez gwaranta, który pozbawiony swoich konstytucyjnych przymiotów realizuje wyłącznie cele władzy ustawodawczej i wykonawczej. W ten sposób osłabienie lub przejęcie zasadniczego konstytucyjnego mechanizmu gwarancyjnego poprzez podporządkowanie polityczne dotychczasowego gwaranta konstytucyjności, czyni go podmiotem dostarczającym politycznego usprawiedliwienia dla każdej ustawowej i podustawowej koncepcji legislatywy i egzekutywy. Do społeczeństwa kierowany jest jednocześnie przekaz, że wszystko jest w zgodzie z konstytucyjnym porządkiem prawnym.

W sytuacji politycznego podporządkowania gwaranta konstytucyjności prawa, możliwa jest do uchwalenia każda ustawa, bowiem nawet ta najbardziej kontrowersyjna i uderzająca w konstytucję i jej wartości otrzyma potwierdzenie konstytucyjności w procesie zneutralizowanego, innymi słowy „wydrążonego" mechanizmu kontroli. Od tego momentu otwiera się droga do niczym nieograniczonego prawotwórstwa.

Kolejnym krokiem jest wyłączanie lub neutralizowanie innych „bezpieczników" konstytucyjnego porządku np. sądów, instytucji stojących na straży praw obywatelskich (np. rzeczników praw i wolności obywatelskich) oraz instytucji kontroli i ochrony prawnej (organy kontroli, prokuratura, policja). Wreszcie pojawić się mogą manipulacje przy prawie wyborczym i podporządkowanie instytucji odpowiedzialnych za kontrolę i stwierdzanie ważności wyborów[1312], aż po zmiany samej konstytucji włącznie. Wszystkiemu natomiast towarzyszy odpowiednia narracja przekazywana za pomocą wykorzystywanych do tego środków masowego przekazu o zgodności wszystkich działań z konstytucją.

W. Mojski przedstawił modelowy przebieg kryzysu konstytucyjnego w sposób, który pozostawiać ma społeczeństwo w przekonaniu o pełnej legalności działania podmiotu go wywołującego. Pierwszy etap, zdaniem autora to działania zmierzające do częściowego przejęcia lub zneutralizowania konstytucyjnego systemu gwarancji [1313] i wywołanie tzw. „momentu kryzysowego" pojmowanego jako okoliczności sprzyjające działaniom wywołującym kryzys konstytucyjny [1314]. Podczas drugiego etapu następują szczególnie niebezpieczne działania ukierunkowane na podporządkowanie i zneutralizowanie („wyłączenie") mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa. W ten sposób inicjatorzy kryzysu konstytucyjnego doprowadzają do „wydrążenia", czyli pozbawienia gwaranta konstytucyjności jego konstytucyjnych cech i funkcji, a także następuje przejęcie kontroli nad

[1312] W. Sadurski, *Polski kryzys…,* s. 53.
[1313] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 84.
[1314] Ibidem, s. 71.

dalszym jego działaniem. Wówczas kryzys przechodzi do etapu trzeciego, w którym za pomocą niczym nieskrępowanego ustawodawstwa inicjator kryzysu rozpoczyna „pochód legislacyjny" zmierzający do podporządkowania mu pozostałych elementów tworzących konstytucyjny system gwarancji[1315].

Jak już wskazano wcześniej, nie odbywa się to w formie spektakularnych wystąpień i działań politycznych, uderzających w dotychczasowy konstytucyjny porządek ustrojowy, ale w oparciu o metody, które maskują faktyczny zamiar inicjatora kryzysu[1316]. Polegają one najczęściej na wykorzystaniu potencjału mediów dla podkreślania konstytucyjności działań i zaprzeczania zarzutom łamania prawa[1317], co wywołuje dezorientację społeczną i usypia obywatelską czujność. Jak wskazał W. Mojski stosowane są także działania manipulacyjne w zakresie wykładni prawa, która ma za zadanie usprawiedliwić niezgodne z konstytucją działania, a które autor określił mianem „wykładni kryzysowej"[1318]. Proces wmawiania opinii publicznej słuszności jedynej i wyłącznie prawidłowej interpretacji prawa, w tym norm konstytucyjnych dokonywanej przez inicjatora kryzysu, wsparty propagandowym przekazem na temat słuszności i zasadności jego działania, stanowi skuteczną metodę zaprzeczania faktom i prowadzi do zakamuflowanego wygaszani funkcji prawnej konstytucji. „Wykładnia kryzysowa" nie spełnia żadnych standardów prawidłowej i dopuszczalnej interpretacji prawa, a w szczególności norm konstytucyjnych. Budowana jest w oparciu o cel, jakim ma być usprawiedliwienie i uzasadnienie niezgodnych z konstytucją działań podmiotu politycznego zainteresowanego wywołaniem i pogłębianiem kryzysu konstytucyjnego.

Kolejną wykorzystywaną metodą wyróżnioną przez W. Mojskiego jest „wyrywanie regulacji ustrojowych z kontekstu normatywnego, stosowanie argumentów porównawczych bez związku ze specyfiką obowiązujących regulacji konstytucji, powoływanie się na wzajemnie wykluczające się i wewnętrznie sprzeczne argumenty prawne oraz w sposób podważający racjonalność ustrojodawcy."[1319] Wreszcie, jest to negowanie i podważanie związania prawem międzynarodowym i systemem wartości organizacji i instytucji o charakterze międzynarodowym[1320]. Powyższe wynika z naturalnej niechęci wywołującego kryzys do każdego mechanizmu gwarancji, którego nie może przejąć lub sobie podporządkować, a ze strony

[1315] Ibidem, s. 85-86.
[1316] M. Matczak, *Poland's Constitutional Crisis…,* zob. też J. Zajadło, *Pomysłowość rodzimych Hunów. Nowa rola Konstytucji,* [w:] O wygaszaniu państwa prawa, red. E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r., s. 97.
[1317] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 80.
[1318] Ibidem, s. 88.
[1319] Ibidem, s. 92.
[1320] Ibidem, s. 93.

którego może spodziewać się krytycznej reakcji na niekonstytucyjne działania[1321].

Następuje zatem stopniowe wygaszanie przez państwo ochrony jednostki, w myśl argumentu o wyższości demokracji pojmowanej wyłącznie w kategoriach preponderancji większości, która daje wyłączną i wystarczającą legitymację dla antyliberalnych działań władzy. W ten sposób tworzone jest również prawo, które pozwala na upolitycznienie tych wszystkich instytucji i organów, które z założenia stoją na straży praw i wolności jednostki, w tym przede wszystkim tych konstytucyjnych. Prawo stopniowo zastępowane jest decyzjami politycznymi[1322], które jedynie przybierają formę aktów normatywnych.

W. Sadurski dodał, że dla wywołujących kryzys konstytucyjny istotne jest również wykorzystanie retoryki budowania poczucia zagrożenia przed „innymi" oraz ksenofobia i nacjonalizm [1323], a wszystko to pod sztandarem programowych haseł wygłaszanych w poczuciu wspólnoty narodowej i patriotyzmu. Technika stawiania się w pozycji jedynego obrońcy przed wyimaginowanymi zagrożeniami, stanowi nie tylko polityczne narzędzie manipulacji społeczeństwem, w którym sztucznie wzbudza się i podtrzymuje poczucie zagrożenia, ale również skuteczne uzasadnienie dla ograniczania i praktycznego eliminowania konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela. Skutki wywołania kryzysu konstytucyjnego dotykają zatem takich istotnych dla demokratycznego państwa prawa obszarów konstytucyjnego porządku jak praworządność, mechanizmy demokracji oraz ochrony praw jednostki[1324].

Czy zatem w świetle wyżej przedstawionego modelowego mechanizmu powstania i pogłębiania kryzysu konstytucyjnego, a także w oparciu o opisane techniki jego wywoływania i kamuflowania, można mówić o kryzysie konstytucyjnym w Polsce trwającym od 2015 roku? Odpowiedź na to pytanie dekadę od rozpoczęcia pierwszego etapu podporządkowywania Trybunału Konstytucyjnego władzy ustawodawczej i wykonawczej wydaje się oczywista. Nie ma już dzisiaj wątpliwości, co do tego, że Polska pozostaje od 2015 roku w modelowym kryzysie konstytucyjnym wywołanym w pierwszej kolejności „anihilacją sądu konstytucyjnego jako instytucji"[1325] powołanej do stania na straży konstytucyjności stanowionego prawa. Co prawda jak słusznie podniosła E. Łętowska dysfunkcjonalność

[1321] Ibidem, zob. też. W. Mojski, *Ochrona praw…,* s. 109.
[1322] Ibidem, s. 108.
[1323] W. Sadurski, *Polski kryzy…,* s. 53.
[1324] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 129.
[1325] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 23, zob. też P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 1-2., zob. też. E. Łętowska, *Wartość konstytucji,* [w:] O wygaszaniu państwa prawa, red. E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r., s. 113, zob. też. E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 797-798, zob. też A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy i trybunały,* [w:] Polskie prawo konstytucyjne, red. P. Tuleja, Warszawa 2024 r., s. 433.

polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie pewnym elementem znacznie szerszego aspektu kryzysu konstytucyjnego, który autorka oceniła zasadniczo jako zakwestionowanie „politycznego i kulturowego projektu liberalnego, stanowiącego założenie dotychczasowej transformacji demokratycznej po 1989 roku."[1326], to jednak w odniesieniu do omówionego wyżej modelu kryzysu konstytucyjnego zneutralizowanie gwaranta konstytucyjności i „wydrążenie" go z jego konstytucyjnych przymiotów i funkcji, stanowi w tym wypadku istotny element kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Sytuacja ta jest niezwykle niebezpieczna dla praw i wolności jednostki, ponieważ Trybunał Konstytucyjny odgrywa fundamentalną rolę w ich ochronie[1327], co ma zasadnicze znaczenie dla liberalnej demokracji.

Nie ma również wątpliwości co do tego, że populistyczny atak na liberalną demokrację w Polsce obejmował przez ostatnie lata także sądy oraz Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, co wynikało przede wszystkim z wątpliwych konstytucyjnie ustaw dotyczących ustroju sądownictwa oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Z uwagi na zakres niniejszej pracy rozważania na temat kryzysu konstytucyjnego odnosić się będą do kwestii Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności prawa, tym niemniej w polu widzenia należy mieć znacznie szerszy kontekst omawianego kryzysu, który określa się także mianem kryzysu praworządności.

W tym kontekście W. Sadurski wskazuje, że zapoczątkowany w 2015 roku polityczny atak na liberalny konstytucjonalizm w Polsce opierał się na tzw. „błędzie dekompozycji", który zdaniem autora polega na tym, że pojedynczym elementom brakuje właściwości, które posiada ich zbiór. Systemowe osłabianie poszczególnych elementów budujących demokratyczne państwo prawa znalazło swój początek w politycznym podporządkowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe wynikało z tego, że zneutralizowanie jego konstytucyjnych funkcji pozwoliło na podporządkowanie procesu stanowienia prawa i kontroli jego konstytucyjności potrzebom rządzącej opcji politycznej[1328] a po przegranych w 2023 roku wyborach tej samej sile politycznej działającej w 2024 i 2025 roku jako opozycja.

Wbrew temu co się powszechnie uważa kryzys ten rozpoczął się nie tyle z początkiem VIII kadencji Sejmu, ale z końcem jego VII kadencji[1329]. Głosami ówczesnej większości (Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz

[1326] E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 797-798.
[1327] R. Wojda, *Oddziaływanie kryzysu demokracji liberalnej na funkcjonowanie polskiego systemu ochrony praw człowieka w świetle raportu Komisarza Praw Człowieka,* [w:] Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020 r., s. 54.
[1328] W. Sadurski, *Polski kryzys…,* s. 20-21.
[1329] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…* s. 433.

Ruch Palikota) uchwalona została ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym[1330]. Art. 137 tej ustawy stanowił, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wynosi 30 dni od dnia wejścia wżycie ustawy. W ten sposób 8 października 2015 roku, na swoim ostatnim posiedzeniu, Sejm VII kadencji przyjął uchwały w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego: trzech sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upływała z dniem 6 listopada 2015 roku, oraz dwóch sędziów w miejsce sędziów, których kadencja miała upłynąć odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2015 roku[1331].

Tymczasem 25 października 2015 roku został wybrany nowy Sejm VIII kadencji, w którym większość zdobyła dotychczasowa opozycja tj. partia Prawo i Sprawiedliwość. Pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 12 listopada 2015 roku, zatem zgodnie z Konstytucją RP kadencja poprzedniego Sejmu dobiegła końca poprzedniego dnia. Dnia 11 listopada 2015 roku Prezydent RP w Polskim Radiu określił wybór pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w następujący sposób: „mamy dzisiaj wybranych przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy w moim przekonaniu są wybrani z wadą. I stąd moje wahanie i stąd-jak do tej pory-to, że to przyrzeczenie od sędziów nie zostało odebrane.”[1332] Ostatecznie zgodnie z prezentowaną zapowiedzią Prezydent RP nie przyjął ślubowania od pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VII kadencji[1333].

Nowa większość w Sejmie szybko przejęła inicjatywę i już w dniu 19 listopada 2015 roku Sejm w trybie pilnym przyjął ustawę o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym[1334]. W dniu 20 listopada 2015 roku ustawę przyjął Senat RP, a Prezydent RP podpisał ją jeszcze tego samego dnia. Ustawa weszła w życie w dniu 5 grudnia 2015 roku. Zasadniczym skutkiem omawianej regulacji było uchylenie art. 137 TKU15 [1335] i zastąpienie go nowym art. 137a[1336]. Artykuł ten przewidywał nowy termin na zgłaszanie kandydatów na stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływała w 2015 roku, wynoszący siedem dni od dnia wejścia w życie Zm.TKU15 z dnia 19 listopada

[1330] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 1064, zwana dalej TKU15.
[1331] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 433, zob. też. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,* Przegląd Sądowy 2016 r., nr 7-8, s. 9.
[1332] S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska, M. Wawrykiewicz, M. Ejchart, K. Michałowski, *200 dni bezprawia - raport,* Warszawa 2021 r., s. 3.
[1333] L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja…,* nr 7-8, s. 9.
[1334] Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1928, zwana dalej Zm.TKU15.
[1335] art. 137 TKU15, Dz. U., poz. 1064.
[1336] art. 137 a ZmTKU15, Dz. U., poz.1928.

2015 roku

W dniu 23 listopada 2015 roku grupa posłów opozycji złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP kilku przepisów, w tym 137 a (sygn. K 35/15). Z podobnym wnioskiem wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, a potem także Krajowa Rada Sądownictwa oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Wcześniej opozycja złożyła także wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności art. 137 TKU2015 (sygn. K 34/15)[1337].

Nie czekając na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, w dniu 25 listopada 2015 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, podjął uchwały w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 roku dotyczących wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, natomiast w dniu 2 grudnia 2015 roku przyjął uchwały w sprawie wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego[1338]. Na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybrano wówczas: Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Marusza Muszyńskiego, Julię Przyłębską i Piotra Pszczółkowskiego. Uchwały w sprawie powołania tych sędziów zostały opublikowane w dniu 2 grudnia 2015 roku w Monitorze Polskim, natomiast Prezydent Rzeczypospolitej odebrał ślubowanie od czterech sędziów w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 roku, a od piątego sędziego-w dniu 9 grudnia 2015 roku[1339].

W dniu 30 listopada 2015 roku Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie[1340] o zabezpieczeniu, wskazując na konieczność powstrzymania się przez Sejm od wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania orzeczenia w sprawie wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Sejm nie zastosował się jednak do wydanego postanowienia o zabezpieczeniu, podejmując konsekwentne działania zmierzające do powołania wybranych przez siebie pięciu osób na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 3 grudnia 2015 r. orzekł w przedmiocie wniosku zarzucającego niezgodność z Konstytucją RP kilku przepisów TKU15[1341]. W wyroku orzeczono między innymi, że art. 137 ustawy jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji[1342] w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływała 6 listopada 2015

[1337] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 434.
[1338] Ibidem, s. 434, zob. też L. Garlicki, *Sady a Konstytucja…,* s. 9.
[1339] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 435, zob. też S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska, M. Wawrykiewicz, M. Ejchart, K. Michałowski, *200 dni bezprawia…,* s. 4.
[1340] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15, https://monitorkonstytucyjny.eu/wp-content/uploads/2022/12/K_34_15_postanowienie_o_zabezpieczeniu_ADO.pdf [dostęp: 01.01.2026].
[1341] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 1064.
[1342] art. 194 ust. 1 Konstytucji RP Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

r., oraz jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji [w] zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa w dniach odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że kompetencję Prezydenta do odebrania ślubowania należy rozumieć jako obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że z prawnego punktu widzenia treść uchwał z dnia 25 listopada 2015 r. stanowi po pierwsze przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, po drugie niewiążące prawnie wezwanie Prezydenta do określonego działania. Zaskarżone uchwały z dnia 25 listopada 2015 r. z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w spawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w myśl art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm. Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej") bądź *post factum* go „konwalidować." [1343] Przyjęto w omawianym orzeczeniu, że kadencje trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego miały upłynąć w dniu 6 listopada 2015 roku (a więc w czasie trwania Sejmu VII kadencji), a kadencje dwóch kolejnych sędziów upływały odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r. (czyli już w momencie trwania VIII kadencji Sejmu). Bezsprzecznie potwierdzono także niedopuszczalność prezydenckiej odmowy przyjęcia ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego[1344].

Z kolei w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie wniosków zarzucających niezgodność z Konstytucją RP ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. Przyjęto w szczególności, że art. 137 a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku art. 7 Konstytucji[1345]. Trybunał Konstytucyjny orzekł też,

[1343] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/2015 r., publ. Legalis nr 1361643, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgmyteojygiztq&refSource=search&ols=K%20 34/15&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

[1344] Leszek Garlcki, *Sądy a Konstytucja…,* s. 9., zob. też A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 435, zob. też. R. Wojda, Oddziaływanie *kryzysu demokracji liberalnej na funkcjonowanie, polskiego systemu ochrony praw człowieka w świetle raportu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2016 r.* [w:] Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej, red. J. Jaskiernia,
K. Spryszak, Toruń 2020 r. s. 55.

[1345] art. 7 Konstytucji RP, Dz. U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

że art. 21 w dodanej do niego części obejmującej słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru" jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, koincydencja czasowa wydarzeń z października, listopada oraz grudnia 2015 roku doprowadziła do tego, że Sejm nie zamierzał czekać na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób doszło do powołania trzech osób w sposób niezgodny z prawem na stanowiska trzech prawidłowo powołanych uchwałą z października 2015 roku sędziów. Od tej pory z uwagi na sytuację polegającą na „zdublowaniu" wyboru trzech osób na stanowiska prawidłowo powołanych przez Sejm VII kadencji trzech sędziów, grupę tych pierwszych określa się mianem „dublerów".

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 roku oraz 9 grudnia 2015 roku potwierdziły, prawidłowość wyboru na sędziów Trybunału: Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślebzaka. Sejm VII kadencji nie miał natomiast prawa powołania na pozostałe dwa stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Bronisława Sitka oraz Andrzeja Jana Sokali. Tym samym Sejm VIII kadencji powołując 2 grudnia 2015 roku pięć osób na stanowiska sędziowskie w Trybunale Konstytucyjnym mógł to uczynić jedynie wobec Julii Przyłębskiej i Piotra Pszczółkowskiego. Natomiast pozostałe osoby tj. Henryk Cioch, Lech Morawski i Mariusz Muszyński zostali „dublerami", ponieważ w istocie zajęli miejsca prawidłowo wybranych sędziów Hausera, Jakubeckiego i Ślebzaka, od których ślubowania nie odebrał Prezydent RP.

Wobec treści orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny, jak również faktu, że w skład Trybunału wchodzili w większości sędziowie wybrani przed 2015 rokiem Sejm VIII kadencji przeszedł w grudniu 2015 roku do „ofensywy legislacyjnej", podejmując przyspieszone prace nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W dniu 22 grudnia 2015 roku uchwalono tzw. „nowelę grudniową", czyli kolejną ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [1346], która miała na celu kontynuację pochodu większości politycznej w przejmowaniu Trybunału Konstytucyjnego i osłabianiu jego pozycji ustrojowej poprzez paraliż[1347]. Ustawa stanowiła, że odtąd sprawy tzw. kontroli abstrakcyjnej miały być rozpatrywane w pełnym składzie, a nie jak dotychczas również w składach 5 osobowych, liczba sędziów pełnego składu została określona na 13 sędziów, a nie jak dotychczas nie mniej niż 9 sędziów, orzeczenia pełnego składu miały być odtąd podejmowane większością 2/3, a nadto Trybunał miał orzekać zgodnie z kolejnością wpływu spraw, zaś rozprawy można było

[1346] Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U., poz. 2217; zwana dalej ZmTKU2015.
[1347] L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja…,* s. 9-10.

wyznaczyć po upływie 3 miesięcy od doręczenia zawiadomienia stronom[1348].

Sejmowi przyznano prawo orzekania o złożeniu urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego uzna, iż zachodzi rażący przypadek uzasadniający powyższe. Rozwiązanie to przypominało instytucję znaną z okresu PRL polegającą na wydaleniu z zawodu sędziów nie dających właściwej rękojmi w przedmiocie wykonywania zawodu sędziego. Premierowi i Prezydentowi przyznano natomiast możliwość wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału[1349]. Nie ulega wątpliwości, że ostatnie z wymienionych możliwości, jakie dawała „nowela grudniowa" uderzały w niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Intencją miało być zapewne wywołanie psychologicznego „efektu mrożącego" wobec tych sędziów, którzy nie tylko dostrzegali coraz większe zagrożenie dla porządku konstytucyjnego, ale także głośno się temu sprzeciwiali. Ustawa bez zapewnienia *vacatio legis* w trybie wręcz ekspresowym została w dniu 28 grudnia 2015 roku podpisana przez Prezydenta i w tym samym dniu weszła w życie[1350].

Odnosząc się do etapów modelu kryzysu konstytucyjnego W. Mojskiego należy w tym miejscu wskazać, że niekonstytucyjnym działaniom podejmowanym przez większość rządzącą dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego towarzyszyły inne zmiany ustawodawcze, które realizowały takie cele, jak wzmocnienie aparatu ścigania oraz antydemokratyczne zmiany w mediach publicznych. Chodzi tu przede wszystkim o ustawę o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji-tzw. „ustawa medialna" [1351], nowelizację ustawy o Policji tzw. „ustawa inwigilacyjna"[1352], a także uchwalenie ustawy ProkPrU [1353], która całkowicie podporządkowała prokuraturę politykom poprzez połączenie stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Znaczące osłabienie mechanizmu kontroli konstytucyjności odebrało szanse na możliwość zbadania konstytucyjności wyżej wymienionych ustaw.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez posłów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Sądownictwa. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r.[1354] Trybunał Konstytucyjny

[1348] Ibidem, A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 435.
[1349] ZmTKu2015, Dz. U., poz. 2217.
[1350] L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja…,* Przegląd Sądowy 2016 r., nr 7-8, s. 10.
[1351] Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz. U. 2016 r., poz. 25.
[1352] Ustawa z dnia 4 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz innych niektórych ustaw, poz.147.
[1353] Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U.2024 r., poz. 390 z późn. zm., zwana dalej PrProkU
[1354] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, publ. Legalis nr 1406600, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnbtgi3tk&refSource=ols-citation&ols=K%2047/15 [dostęp: 01.01.2026].

orzekł, że cała ustawa zmieniająca z dnia 22 grudnia 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją RP, ze względu na wadliwość procedury jej uchwalenia. Uznano także, że nowe przepisy proceduralne naruszają niektóre przepisy Konstytucji RP, ponieważ uniemożliwiają sprawne działanie Trybunału Konstytucyjnego oraz godzą w jego niezależność od pozostałych organów władzy. Zaskarżone przepisy tworzyły mechanizm paraliżujący funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego.

Po wydaniu omawianego orzeczenia miała miejsce bezprecedensowa sytuacja złamania przez przedstawiciela władzy wykonawczej Konstytucji RP. Ówczesna premier Beata Szydło odmówiła ogłoszenia wyroku TK z dnia 9 marca 2016 roku. Argumentowano, że wobec faktu, iż Trybunał Konstytucyjny nie procedował na podstawie „noweli grudniowej" nie można mówić o tym, że został wydany wyrok[1355]. Z ogłoszeniem zwlekał również jej następca premier Mateusz Morawiecki. Ostatecznie wyrok został ogłoszony w dniu 5 czerwca 2018 roku z następującą adnotacją: „Rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczyło aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą."[1356]

Wydarzenia związane z atakiem na niezależność Trybunału Konstytucyjnego nie uszły uwadze społeczności międzynarodowej. W dniu 5 marca 2016 roku do Polski przyjechał Frans Timmermans wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej w związku z prowadzoną przez Komisję Europejską wobec Polski procedurą ochrony praworządności, natomiast 13 kwietnia 2016 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję potępiającą działania polskiego rządu oraz wzywającą do przestrzegania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i wypełnienia zaleceń Komisji Weneckiej [1357] . Na sytuację dotyczącą nieopublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zareagował także Sąd Najwyższy, wydając 26 kwietnia 2016 roku uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu opublikowaniu. Nieopublikowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niezgodność z Konstytucją RP określonego przepisu uchyla domniemanie jego zgodności z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania[1358].

[1355] L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja…,* s. 11.
[1356] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, Dz. U. 2018, poz. 1077.
[1357] S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska, M. Wawrykiewicz, M. Ejchart, K. Michałowski, *200 dni bezprawia…,* s. 5, zob. też R. Wojda, *Oddziaływanie kryzysu…,* s. 54-56.
[1358] Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r., publ. Legalis 1433476, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnzqge3ti&refSource=search&ols=Uchwa%C5%82a%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%2026%20kwietnia%202016%20roku&s

Do końca 2016 roku Sejm uchwalił jeszcze ustawę 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym[1359], włączającą do orzekania „dublerów". Jak można było przewidzieć, również ta ustawa została skierowana do TK z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny wydał 11 sierpnia 2016 roku orzeczenie[1360] o niekonstytucyjności części przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 roku. Zdania odrębne zgłosiła Julia Przyłębska, Piotr Pszczółkowski i Zbigniew Jędrzejewski. Przed końcem roku 2016 Sejm uchwalił jeszcze ustawę z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [1361],ustawę z dnia 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[1362] oraz ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[1363]. Wskazane ustawy pozwoliły na udział w składach orzekających „dublerów" wprowadzając zasadę, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego tworzą ci sędziowie, którzy złożyli ślubowanie przed Prezydentem.

W dniu 21 grudnia 2016 roku Komisja Europejska wydała zalecenia w sprawie praworządności w Polsce[1364]. Komisja uznała za konieczne, aby Trybunał Konstytucyjny miał możliwość przeprowadzania w pełni skutecznej kontroli zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją. W szczególności Komisja Europejska zaleciła, aby władze polskie podjęły następujące działania, do których zostały już wcześniej wezwane w zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 roku. Po pierwsze wezwano do pełnego wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 roku, zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego miało objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 roku, a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej. Podniesiono, że w tym celu wymagane jest, aby Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w trybie pilnym dokonał zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Ponadto wskazano w omawianych zaleceniach na

earchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

[1359] Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1157, zwana dalej TKU16,

[1360] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, publ. Legalis nr 1482365, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguytimjzga3ds&refSource=ols-citation&ols=K%2039/16 [dostęp: 01.01.2026].

[1361] Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2019 r., poz. 2393; zwana dalej OiTPTKU2016.

[1362] Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U.2019 r., poz. 2393; zwana dalej SSTKU16.

[1363] Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 roku-Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U., poz. 2074.

[1364] Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce-pytanie i odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/memo_16_4479/MEMO_16_4479_PL.pdf [dostęp: 01.01.2026].

obowiązek głoszenia i pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku oraz wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 roku dotyczącego ustawy z dnia 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym, jak również innych wyroków wydanych po tej dacie i przyszłych wyroków. Za konieczne uznano także wezwanie do zagwarantowania, aby wszelkie nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym były zgodne z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i w pełni uwzględniały opinie Komisji Weneckiej oraz gwarantowały, by skuteczność Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta Konstytucji nie była podważana. Rekomendowano zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego. Poza wspomnianymi działaniami Komisja zaleciła władzom polskim dodatkowo: zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł w trybie pilnym dokonać skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz ustawy - Przepisy wprowadzające, a także zagwarantowanie, aby odnośne wyroki zostały niezwłocznie ogłoszone i w pełni wykonane. Nadto dopilnowanie, aby powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca, dopóki wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności nowych ustaw z Konstytucją nie zostaną ogłoszone i w pełni wykonane, oraz dopóki trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 roku przez Sejm VII kadencji, nie podejmie swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym. Wezwano także do zagwarantowania, aby do czasu mianowania nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału lub osoba wybrana na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w dniu 21 grudnia 2016 roku[1365]. Rząd odmówił wykonania zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie dotyczącym samego Trybunału Konstytucyjnego oraz praworządności w Polsce.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzej Rzepliński od momentu rozpoczęcia kryzysu konstytucyjnego w 2015 roku i wyboru ,,dublerów" starał się minimalizować skutki politycznych ataków na Trybunał. Przede wszystkim nie dopuszczał do tego, aby w składach orzekających zasiadali ,,dublerzy". Jego kadencja kończyła się jednak z dniem 19 grudnia 2016 roku. Już następnego dnia Prezydent powołał Julię Przyłębską do pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w tym samym dniu wymieniona zwołała Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które miało wybrać dwóch kandydatów spośród, których Prezydent miał wybrać nowego Prezesa. Z powołaniem Julii

[1365] Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce-pytanie i odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/memo_16_4479/MEMO_16_4479_PL.pdf [dostęp: 01.01.2026].

Przyłębskiej na stanowisko pełniącej obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a następnie już Prezesa wiąże się wiele naruszeń prawa. Po pierwsze zarówno Konstytucja RP, jak i TKU15 nie znały funkcji „pełniącego obowiązki Prezesa TK". W zaistniałej sytuacji była ona więc podmiotem nieuprawnionym do zwołania Zgromadzenia Sędziów [1366]. Udział w zwołanym przez Julię Przyłębską Zgromadzeniu wzięło 14 zamiast 15 osób, które „złożyły ślubowanie wobec Prezydenta". Dodatkowo do Zgromadzenia zostali dopuszczeni „dublerzy" Henryk Cioch, Lech Morawski i Mariusz Muszyński, którzy nie mieli statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nadto spośród 14 osób udziału w głosowaniu odmówiło 8 sędziów. Przyłębska otrzymała pięć głosów, natomiast Muszyński jeden głos[1367]. Było to wystarczające do przedstawienia Prezydentowi dwóch kandydatur spośród, których ten wybrał na Prezesa Julię Przyłębską.

W doktrynie zauważono, że podczas Zgromadzenia nie dopełniono obowiązku podjęcia stosownej uchwały o kandydatach przedstawionych Prezydentowi, a ograniczono się do listu wskazującego na wyniki głosowania. Nie przeszkodziło to Prezydentowi w dniu 21 grudnia 2016 roku powołać Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W doktrynie omówiony wybór określono jako „upadek" Trybunału Konstytucyjnego [1368], ponieważ kierowanie Trybunałem Konstytucyjnym przekazano osobie do tego nieuprawnionej, która dopuściła do orzekania trzy osoby, które zgodnie z Konstytucją RP nie powinny zasiadać w Trybunale Konstytucyjnym[1369]. Było to jednak wciąż za mało dla pełnej realizacji planu politycznego podporządkowania Trybunału Konstytucyjnego partii rządzącej.

Kolejnym działaniem polityków mającym na celu wyłączenie od orzekania tzw. „starych sędziów" Trybunału Konstytucyjnego było skierowanie 21 grudnia 2016 roku przez ówczesnego Prokuratora Generalnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu VI kadencji z 2010 roku dotyczącej wyboru na stanowiska sędziów Trybunału sędziego Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika. Argumentem przemawiającym za skierowaniem wniosku miało być to, że w tamtym czasie Sejm podjął jedną uchwałę, podczas gdy zdaniem wnioskodawcy osoby te powinny być wybierane w drodze aktów indywidualnych, a więc trzech uchwał. Wniosek ten nie był jednak rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny i przez okres niemal 3 lat tj. do momentu, gdy przeszli w stan spoczynku sędziowie ci zostali odsunięci od orzekania. Gdy przeszli w stan

[1366] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 437, zob. też J. Roszkiewicz, *Spór o Trybunał Konstytucyjny-geneza i istota problemu, skutki, scenariusze na przyszłość,* Studia Iuridica 2018, t. 77, s. 126.
[1367] J. Roszkiewicz, *Spór o Trybunał…,* s. 126.
[1368] A. Dębowska, M. Pach, B. Naleziński, *Sądy…,* s. 437.
[1369] Ibidem, s. 437.

spoczynku 12 marca 2020 r. postępowanie w omawianej sprawie zostało umorzone[1370]. Julia Przyłębska pozbyła się również niewygodnego dla niej i rządzącej opcji wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego sędziego Stanisława Biernata, który do historii przejdzie jako jeden z bardziej aktywnych obrońców niezależności i apolityczności Trybunału Konstytucyjnego. Został ostatecznie skierowany przymusowo na zaległy urlop od 1 kwietnia 2017 roku do ostatniego czerwca 2017 roku, kiedy to przeszedł w stan spoczynku[1371].

Ataki legislatywy i egzekutywy na Trybunał Konstytucyjny trwały do momentu obsadzenia przez partię rządzącą 8 z 15 sędziów. Pół roku po wyborze Julii Przyłębskiej zakończono proces przejmowania politycznej kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym. Czterech sędziów zostało wybranych poprawnie na miejsca zwalniające się pod koniec 2016 i 2017 roku, w tym Zbigniew Jędrzejewski, Michał Warciński, Grzegorz Jędrejek i Andrzej Zielonacki. Dwóch wybrano prawidłowo w grudniu 2015 na zwolnione wówczas miejsca i byli to Julia Przyłębska oraz Piotr Pszczółkowski. Trzech zostało wybranych w sposób nieprawidłowy tzw. „dublerzy" - Mariusz Muszyński, Henryk Cioch, Lech Morawski, a po śmierci dwóch ostatnich Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak. Wprowadzenie do Trybunału Konstytucyjnego czynnych na chwilę przed ich powołaniem polityków Krystyny Pawłowicz, Stanisława Piotrowicza oraz Bogdana Święczkowskiego przypieczętowało anihilację polskiego Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji stojącej na straży konstytucyjności prawa.

Upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego spowodowało, że przestał być cenzorem stanowionego w Polsce prawa pod kątem jego zgodności z Konstytucją RP, a stał się podmiotem ślepo usprawiedliwiającym działania władzy ustawodawczej i wykonawczej reprezentowanej przez ówczesną partię rządzącą poprzez swoje wsparcie w wydawanych orzeczeniach. Wśród takich orzeczeń należy wymienić m. in. orzeczenie o niezgodności z Konstytucją RP ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa roku[1372], dotyczące ustawy o Sądzie Najwyższym i Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN i niezgodności z Konstytucją RP przepisów o wyborze I Prezes Sądu Najwyższego [1373], o zgodności ustawy Prawo o zgromadzeniach z Konstytucją RP, co potwierdzało uprzywilejowanie zgromadzeń

[1370] S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska, M. Wawrykiewicz, M. Ejchart, K. Michałowski, *200 dni bezprawia…,* s. 8.
[1371] M. Matczak, *Poland's Constitutional Crisis…,*
[1372] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, publ. Legalis nr 1611584, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dknbvg4zto&refSource=ols-citation&ols=K%205/17 [dostęp: 01.01.2026].
[1373] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r, sygn. K 3/17, publ. Legalis nr 1675733, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmmjqgaydc&refSource=ols-citation&ols=K%203/17 [dostęp: 01.01.2026].

cyklicznych[1374], czy o niezgodności ustawy o Planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[1375] z Konstytucją RP.

W modelowym schemacie kryzysu konstytucyjnego wyłączono zatem główny i najważniejszy „bezpiecznik" demokratycznego państwa prawa jakim była kontrola konstytucyjności prawa realizowana przez głównego gwaranta jakim był Trybunał Konstytucyjny. Jak słusznie podniosła H. Dębska Trybunał Konstytucyjny buduje swój autorytet w oparciu o takie elementy jak cechy jakimi odznaczają się osoby w nim zasiadające, sposób ich wyboru i powołania, faktu obradowania i orzekania. Autorytet Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie jego legitymizacja nie mają jednak cech stałości i możliwa jest ich utrata[1376]. Podobne stanowisko zaprezentował J. Zajadło, który wskazywał, że legitymacja sądu konstytucyjnego, obok pozycji ustrojowej i nadanych mu kompetencji, zależy także od jego składu, w tym osobistych i zawodowych kwalifikacji sędziów. Istotna jest tu przede wszystkim ich apolityczna postawa[1377].

Po upolitycznieniu także takich instytucji jak Policja i prokuratura, z czym wobec możliwości dowolnego kształtowania ustaw nie było większego problemu, przyszedł czas na sądownictwo. W klasycznym schemacie kryzysu konstytucyjnego podporządkowanie polityczne sędziów, przy jednoczesnym zapewnieniu społeczeństwa o przestrzeganiu konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, oznaczało nic innego jak stworzenie wrogiej narracji wobec środowiska sędziowskiego, przedstawianego jako „nieoczyszczone" z osób skompromitowanych służbą w okresie komunizmu, a także orzekających w sposób nieodpowiadający społecznemu poczuciu sprawiedliwości. Przeciwdziałać temu miały systemowe zmiany legislacyjne dotyczące Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na pogłębienie problematyki procesu destabilizacji systemu wymiaru sprawiedliwości w latach 2015-2025, stąd poprzestać należy na stwierdzeniu, że w przypadku sądownictwa kwestia podporządkowania i upolitycznienia okazała się z uwagi na opór sędziów, prokonstytucyjnych środowisk prawniczych oraz samych obywateli znacznie trudniejsza. Chociaż nie brakowało sędziów, którzy chętnie partycypowali

[1374] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Kp1/17, M. P. 2017, poz. 265, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20170000265/T/M20170265TK.pdf [dostęp: 01.01.2026].
[1375] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, publ. Legalis nr 2494603, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timzzgmyte&refSource=ols-citation&ols=K%201/20 [dostęp: 01.01.2026].
[1376] H. Dębska, *Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa,* Studia Prawnicze 2015 r., nr 4, s. 25.
[1377] J. Zajadło, *Wewnętrzna legitymacja…,* s. 133.

w niekonstytucyjnych zmianach w systemie wymiaru sprawiedliwości, ułatwiając tym samym politykom działania zmierzające do politycznego podporządkowania sądownictwa, to jednak pozostawali w mniejszości i pomimo wielu katastrofalnych skutków tych działań, nie udało się tu doprowadzić do złamania konstytucyjnego ducha niezawisłości polskich sędziów. W wymiarze zasadniczym dla zagadnienia będącego przedmiotem tej rozprawy ma to duże znaczenie dla oceny kondycji kontroli konstytucyjności prawa.

Reasumując, stwierdzić należy, że w grudniu 2016 roku dopełnił się pierwszy i zasadniczy etap kryzysu konstytucyjnego, którego podstawowym skutkiem było pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego jego konstytucyjnych cech, w tym przede wszystkim całkowitej niezależności osób w nim orzekających od polityków rządzącej większości. W efekcie oznaczało to pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego możliwości realizowania podstawowej kompetencji, czyli badania konstytucyjności stanowionego prawa w oparciu o konstytucyjne standardy. „Wyłączenie bezpiecznika" w postaci Trybunału Konstytucyjnego spowodowało „fasadyzację" konstytucyjnej zasady podziału władzy [1378] i „korupcję procesu legislacyjnego"[1379]. Kiedy Trybunał jako główny gwarant konstytucyjności przestaje pełnić swoją rolę siłą rzeczy pojawia się konkluzja o niezaprzeczalnym kryzysie konstytucyjnym.

Czy zatem oparcie kontroli konstytucyjności wyłącznie na modelu skoncentrowanym, a więc na działalności Trybunału Konstytucyjnego było w swojej konstrukcji konstytucyjnej skazane na niepowodzenie? Czy „architekci" Konstytucji RP z 1997 roku nie przewidzieli zagrożeń dla funkcjonowania skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności w państwie demokratycznym? A. Sulikowski przytoczył słowa J. Ładosza, który w latach 90-tych oceniał Trybunał Konstytucyjny jako „instytucję policji polityczno-prawnej stojącej na straży budowy kapitalizmu". Prognozował on, że „władne, ponad parlamentem decydujące trybunały konstytucyjne w krajach budowy kapitalizmu znikną, gdy liczące się siły demokracji odnajdą drogę skutecznego okiełznania euforii tej budowy."[1380] Chociaż autor ocenił słowa J. Ładosza jako duże uproszczenie zwrócił jednak uwagę, że w nauce stawiane były już w przeszłości tezy prognozujące nadejście kryzysu demokracji liberalnych i renesansu populizmu, oparte na znacznie bardziej rozbudowanej argumentacji, głównie opartej na wykazywaniu antagonizmu

[1378] E. Łętowska, *Wartość konstytucji…,* s. 113-114.
[1379] Ibidem, s. 113-114: „Przykłady to: niezrozumiały pośpiech ustawodawczy skracający terminy wszelkich etapów legislacyjnych, pozory konsultacji, fikcja trybów ustawodawczych (mających wszak do spełnienia ważną funkcję gwarancyjną). Dochodzi do naruszeń procedury legislacyjnej poprzez nagłe „wrzutki legislacyjne" na różnych etapach pracy.", zob. też. J. Zajadło, *Niedemokratyczne państwo bezprawia,* [w:] O wygaszaniu państwa prawa, W. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r., s. 131-132.
[1380] A. Sulikowski, *Kryzys nowoczesnego…,* s. 334.

między samą demokracją a liberalizmem[1381]. Tymczasem L. Garlicki także zwracał uwagę, że fakt zachowania przez Trybunał Konstytucyjny „przyzwoitości konstytucyjnej" przed 2015 rokiem był zasługą sędziów w nim zasiadających oraz sprzyjających okoliczności[1382], których limit skończył się mniej więcej 30 lat od wydania przez Trybunał Konstytucyjny pierwszego orzeczenia[1383].

Wśród przyczyn kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w Polsce w 2015 roku przedstawiciele doktryny wskazywali na różne uwarunkowania. M. Matczak podzielił przyczyny na trzy grupy: prawne, historyczne i socjologiczne. Przyczyn historycznych upatrywał autor w fakcie wyłączenia polityków związanych z większością rządzącą w latach 2015-2023 r. w okresie tworzenia Konstytucji RP czyli w latach 1993-2007 z prac nad nią z uwagi na fakt pozostawania reprezentowanych przez nich wówczas partii poza Parlamentem. Niechęć do Konstytucji RP uchwalonej w 1997 roku wynikała także z oceny przyjętych w niej wartości jako zbyt lewicowych i liberalnych[1384]. W zakresie przyczyn określonych jako prawne M. Matczak wskazał na nadmierny formalizm sędziów, którzy przez lata uznawali, że formalna zgodność działania z prawem wystarczy do uznania legalności ich działania i orzekania[1385]. Na ten mankament wskazała również E. Łętowska, która podkreśliła, że w obecnych czasach sędziowie zbyt mocno przywiązani są do tradycji prawniczego formalizmu, w ramach którego „powierzchowna zgodność działania z literą prawa wystarcza, aby uznać to działanie za legalne."[1386] Autorka wskazała, że skuteczne przeciwdziałanie kryzysowi konstytucyjnemu i ochrona praworządności jest możliwe tylko jeśli sędziowie wyzbędą się przywiązania do litery prawa i zaczną „argumentować z jego ducha"[1387]. Taka krytyka formalizmu prawniczego w sposób jednoznaczny przeciwstawia się tezom o ścisłym związaniu sędziego abstrakcyjną normą prawną oraz założeniu, że sędzia ma orzekać wyłącznie na podstawie ustawy i w ramach

[1381] Ibidem, s. 336: „Podstawowa sprzeczność demokracji liberalnej polega na tym, że element liberalny i demokratyczny mają zupełnie inną logikę, inne fundamenty intelektualne. Element liberalny nakazuje bowiem dążenie do budowy „prawa bez polityki", prawa opartego na nie- emocjonalnym, racjonalnym, a jednocześnie pragmatycznym podejściu (…). Komponent liberalny uzyskał w ostatnich dziesięcioletnich przewagę nad komponentem demokratycznym. Sprzyja temu rosnąca multicentryczność prawa-tradycyjne prawo tworzone przez parlament stało się tylko jednym ze składników porządku współtworzonego przez rozmaite ponadnarodowe i międzynarodowe organy decyzyjne o przeważnie eksperckim charakterze. Swoistą reakcją na przewagę komponentu liberalnego jest populizm oparty (w uproszczeniu) na emocjonalnym żądaniu demokratycznego podporządkowania sobie całości władzy nad prawem i narzuceniu „woli ucieleśnionej" w populistycznym przywództwie także burżuazja regułom kapitalizmu."
[1382] L. Garlcki, *Ewolucja funkcji…,* s. 9.
[1383] E. Łętowska *Aktualność sporu…,* s. 799.
[1384] M. Matczak *Poland's Constitutional Crisis…,*
[1385] Ibidem.
[1386] E. Łętowska, *Wartość konstytucji…,* s. 117.
[1387] Ibidem.

zakreślonych ustawą[1388]. W tym kontekście E. Łętowska zwróciła także uwagę na: „nadmiar wiary w wykładnię językową, niewolniczo przywiązaną do literalnego wysłowienia tekstu." Jednocześnie wytknęła sędziom zachowawcze podejście do orzekania na podstawie Konstytucji RP[1389].

Do ciekawej konkluzji ułatwiającej poszukiwanie odpowiedzi co leży u podstaw przyczyn kryzysu Trybunału Konstytucyjnego doszli natomiast M. Gutowski i P. Kardas. Również w odniesieniu do wspomnianego formalizmu, autorzy wskazali, że dopóki sądy prezentowały postawę ściśle formalistyczną, w której sędzia był ograniczony gorsetem tekstu ustawy (litery prawa), dopóty nie można było mówić o szczególnych tarciach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą a sądownictwem. Sytuacja zmieniała się jednak w obliczu odchodzenia przez sędziów od formalizmu na rzecz przyjęcia „kreatywnej wykładni, opartej na stanowiącej oś systemu prawa aksjologii zakodowanej zasadniczo w konstytucji, zasadzającej się na ważeniu i wyborze preferowanych wartości stanowiących jądro wymiaru sprawiedliwości[1390]. Przekładając powyższe wnioski na funkcje Trybunału Konstytucyjnego, który pozostaje konstytucyjnym cenzorem podstawowej działalności władzy ustawodawczej jaką jest tworzenie prawa, konflikty okazały się nieuniknione. Autorzy słusznie podkreślili jednak, że nie mogą one przeradzać się niekonstytucyjne działania zmierzające do „wyłączenia" mechanizmu kontroli konstytucyjności w wyniku działalności legislatywy i egzekutywy, podobnie jak niedopuszczalne jest wikłanie polityczne sędziów, w tym również sędziów Trybunału Konstytucyjnego usprawiedliwiając to możliwościami jakie daje wykładnia. Punktem zapalnym jest zatem zmieniająca się funkcja sądownictwa jako takiego, które według M. Gutowskiego i P. Kardasa nie realizuje ślepo decyzji suwerena, lecz wydając orzeczenia staje się „strażnikiem konstytucyjnej aksjologii". W ten również sposób sądy i trybunały redefiniują swoją pozycję w systemie podziału władzy, a także wyznaczają nowe relacje wobec legislatywy i egzekutywy[1391]. Proces ten nie omija także sądów konstytucyjnych, które jeszcze bardziej wyraziście przez swoją nieszablonową pozycję ustrojową za pomocą wykładni ożywiają konstytucyjne zasady i wartości dzięki wykładni, bacząc uważnie na konstytucyjną

[1388] A. Zoll, *Związanie sędziego…,* s. 242-243.
[1389] E. Łętowska, *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?,* Kultura liberalna 2016 r., nr 380, https://kulturaliberalna.pl/2016/04/19/ewa-letowska-trybunal-konstytucyjny-kryzys/ [dostęp: 01.01.2026]: „Skoro zatem nic o niej nie powiedziano w ustawie, którą stosujemy przy orzekaniu, to się do konstytucji i jej wartości nie odwołujemy, bo widocznie nie tylko nie trzeba, ale może wręcz i nie wolno się do niej w tym wypadku odwoływać. Stosowanie wykładni ustawodawstwa zgodnej z konstytucją jest u nas ciągle nowinką mało rozpowszechnioną w samych sądach. Tak więc w zakresie orzekania „na konstytucji" tam, gdzie niewątpliwie można i należy to robić interpretacyjnie-gotowość sądów (wolicjonalna i kompetencyjna) rokuje nadzieje umiarkowane."
[1390] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 31-32.
[1391] Ibidem, s. 34, zob. też. E. Łętowska, *Wartość konstytucji…,* s. 117.

zgodność stanowionego prawa.

Szukając natomiast socjologicznego wytłumaczenia kryzysu konstytucyjnego w Polsce M. Matczak zwrócił uwagę, że nie jest to wyłącznie kryzys prawny. Przyczyn renesansu nastrojów antyliberalnych i wzrostu sympatii dla programu populistów należy w przypadku Polski poszukiwać także w kondycji polskiego społeczeństwa. Postkomunistyczne pokolenie, zdaniem autora funkcjonuje nadal w oparciu o zdawanie się na odgórne decyzje rządzących jak należy żyć, a czego nieodzownym elementem był przymus. Liberalizm jak podkreślił M. Matczak nie zaoferował temu pokoleniu nic, ponieważ „tworzenie planów na życie ludzi" oznaczałoby wypaczenie jego idei. Fakt, że liberalizm opiera się na wolności, samodzielności, decyzyjności jednostki nie przemawia do rzeszy osób z wkodowanym w ich egzystencję przymusem i brakiem potrzeby (jak i umiejętności) podejmowania decyzji, które ktoś (władza) podejmował za nich[1392]. Skoncentrowanie wokół jednego i niczym nieosłabionego (tym bardziej konstytucyjnymi mechanizmami gwarancyjnymi) ośrodka władzy, która zadecyduje o wszystkim, nie jest wyłącznie groteską słusznie minionego ustroju socjalistycznego, ale jak się okazuje tęsknotą za „silnym przywództwem" i nieskomplikowanym działaniem na polecenie władzy, która przecież wie co jest dla jednostki najlepsze[1393]. Jednocześnie pokolenie, które wychowało się już w demokratycznym państwie prawa za oczywistą i niewzruszalną przyjmuje stałość wolności i praw wynikających z ustroju liberalnej demokracji[1394]. Wydaje się to być oczekiwaniem nazbyt krótkowzrocznym.

D. Dudek dostrzegł natomiast przyczynę kryzysu w samej Konstytucji RP. Wskazał, że Konstytucja odziedziczyła po epoce PRL niewłaściwy model kreacji składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego nazywając go „grzechem pierworodnym jego fazy narodzin"[1395]. Pozostawienie możliwości kształtowania składu Trybunału wyłącznie przez Sejm autor ocenił jako „tykającą bombę atomową"[1396]. Być może tak przyjęte w Konstytucji RP rozwiązanie, wynikało z pozytywnych doświadczeń obsady pierwszych składów Trybunału Konstytucyjnego. Zasadniczo bowiem twórcy Konstytucji RP z 1997 roku mogli kierować się przekonaniem, że skoro w tak niekorzystnym dla instytucji kontroli konstytucyjności ustroju, jakim był socjalizm udało się powołać do składu Trybunału Konstytucyjnego sędziów o niekwestionowanym autorytecie moralnym, wysokich kompetencjach i wiedzy prawniczej,

[1392] M. Matczak *Poland's Constitutional Crisis…,*
[1393] A. Bałaban, *Kryzys funkcji…,* s. 20.
[1394] M. Matczak *Poland's Constitutional Crisis…*
[1395] D. Dudek, *Potencjał regulacyjny Konstytucji RP a sytuacja kryzysu konstytucyjnego,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r., s. 126.
[1396] Ibidem, s. 132.

dużym doświadczeniu zawodowym, a nade wszystko z silnym genem niezawisłości i odporności na naciski polityczne, powyższe nie będzie stanowiło najmniejszego problemu w demokratycznym państwie prawa. Jak się jednak okazuje kultura prawna i zarazem konstytucyjna, to jednak zbyt kruche podstawy by zdać się na niesiony przez nie ładunek optymizmu i wiary, że autorytet Trybunału Konstytucyjnego wystarczy, aby władza polityczna nie zechciała wprowadzić „swojej" kultury prawnej oraz znaczenia konstytucyjnego autorytetu. Z drugiej jednak strony autor kwestionując roztropność ustrojodawcy, który powierzył Sejmowi to istotne zadanie, wydaje się zapominać o tym, że takie rozwiązanie znajduje swoje uzasadnienie w poszukiwaniu najbardziej optymalnej z demokratycznego punktu widzenia legitymacji dla Trybunału Konstytucyjnego jako cenzora i gwaranta konstytucyjności stanowionego przez Parlament prawa.

E. Łętowska zwróciła natomiast uwagę na fakt niewielkiego przywiązania społeczeństwa do Konstytucji RP z uwagi na historyczne uwarunkowania i tym samym późno wykształconą świadomość konstytucyjną. Ma to historycznie swoje źródło w czasach zaborów i wynikającej z tego osobliwej bezpaństwowości. Potem zbyt krótkiego momentu niepodległości w okresie międzywojennym, aby nadrobić ten stracony pod zaborami czas i nauczyć naród szacunku dla prawa i konstytucji. Wreszcie czas obowiązywania wyłącznie blankietowej Konstytucji PRL, który zakorzenił w społeczeństwie poczucie iluzoryczności ustawy zasadniczej w sferze jej obowiązywania. Natomiast w przypadku Konstytucji z 1997 roku zabrakło zdaniem autorki „systemowej działalności promocyjnej", edukacji oraz upowszechniania jej wartości w jak najszerszych kręgach społecznych[1397]. Ten ostatni zarzut E. Łętowska słusznie skierowała do środowisk prawniczych, które jednak w dobie omawianego kryzysu konstytucyjnego „odrobiły" tą zaległą lekcję poprzez wzmożoną działalność na rzecz edukacji o Konstytucji RP, mobilizując tym samym społeczeństwo do aktywnego okazywania braku akceptacji dla niekonstytucyjnych działań legislatywy i egzekutywy. Takie masowe protesty jak z 12 grudnia 2015 roku „Obywatele dla demokracji", z 9 stycznia 2016 roku „Wolne media", z 23 stycznia 2016 roku „W obronie Twojej wolności", z 12 marca 2016 roku „Obrońmy ład konstytucyjny", 7 maja 2016 roku „Jesteśmy i będziemy w Europie", z 3 października 2016 roku „Czarny protest", z okresu 12-24 lipca 2017 roku „Łańcuch światła", z 11 stycznia 2020 roku „Marsz Tysiąca Tóg" i inne[1398] jak również działalność prawniczych i obywatelskich organizacji pozarządowych stanowiły wyraz nie tylko oporu wobec

[1397] E. Łętowska, *Wartość konstytucji…,* s. 118.
[1398] S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska, M. Wawrykiewicz, M. Ejchart, K. Michałowski, *200 dni bezprawia…,* s. 4-19.

niekonstytucyjnych zmian w Polsce wymierzonych w wartości oraz zasady konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny i sądownictwo, ale były żywymi lekcjami o Konstytucji RP, na których budziła się nieco uśpiona wcześniej „czujność konstytucyjna" społeczeństwa.

Wśród przyczyn kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego atakiem na Trybunał Konstytucyjny najbardziej przekonują argumenty dotyczące zbyt formalistycznego podejścia sądów do litery prawa i oderwanie w ten sposób od konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności obywateli. Brak bezpośredniego stosowania przez sądy Konstytucji RP i formalistyczne podejście do ustaw zbyt często budziło poczucie realizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez sztywne trzymanie się tekstu ustawy, bez nadawania mu konstytucyjnej interpretacji i aksjologii. Siłą rzeczy stwarzało to niechęć obywateli do sądów i przekonanie o iluzoryczności znaczenia prawnego samej Konstytucji RP. Z całą pewnością nie wzmacniało też poczucia, że Konstytucja RP w wymiarze w jakim dotyczy konstytucyjnych praw i wolności oraz systemu gwarancji jest prawem rzeczywistym. Budowało to swego rodzaju barierę między sądami, a obywatelami szukającymi w sądach nie tyle „wymiaru tekstu ustawy", a wymiaru sprawiedliwości.

Oczywiście formalizm stanowi dla sędziego niezwykle komfortową i prostą metodę rozstrzygania sporów. Jednak pamiętać należy, że liberalna demokracja umiejscawia sądy w należnej im pozycji trzeciej władzy, co siłą rzeczy ma swoje konsekwencje[1399]. W istocie bowiem rozstrzyganie sporu przez sądy nie może stanowić zwykłego i nieskomplikowanego procesu przyporządkowania treści przepisu ustawy w jej literalnym brzmieniu, względnie nieco wspomaganym jego funkcjonalnym i systemowym znaczeniem do konkretnego stanu faktycznego. Jak słusznie zauważyli M. Gutowski i P. Kardas rozstrzygnięcie takie musi się opierać na „złożonym, wielopłaszczyznowym i wieloaspektowym procesie interpretacji obowiązujących przepisów" [1400], a w tym wszystkim musi uwzględniać konkretyzację i urealnienie w stosowanym przez nie prawie samej Konstytucji. Nie stosując Konstytucji RP w procesie stosowania prawa sądy nie tylko same nie nauczyły się jak robić to w sposób „konstytucyjnie naturalny", ale nie przybliżyły w ten sposób obywatelom wartości samej Konstytucji RP, czyniąc z niej akt dostępny i rzeczywisty tylko dla elitarnego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodzić należy się zatem ze stanowiskiem prezentowanym przez

[1399] M. Gutowski i P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 32: „Sądy przestały pełnić wyłącznie funkcję realizatora decyzji ustawodawcy. Z „przedłużonego ramienia suwerena, stały się trzecią władzą *sui generis*-równie niezależną od legislatywy jak legislatywa od władzy wykonawczej, co władza wykonawcza od sądowniczej i legislatywy."

[1400] Ibidem, s. 26 oraz s. 34: „Sądy od dawna nie pełnią funkcji podmiotów rekonstruujących w sposób oderwany od wartości konstytucyjnych normy zawarte w aktach prawa stanowionego przez uprawnionego prawodawcę. Od dawna też nie są związane ustawą w sensie stanowiącym późną reminiscencję dziewiętnastowiecznego podejścia do zasady podziału władzy, znaczenia konstytucji w procesie interpretacji i stanowienia praw oraz funkcji sądów."

E. Łętowską, że codzienne rozpatrywanie przez sądy konkretnych spraw obywateli to przekształcanie prawa stanowionego abstrakcyjnie w standard prawa, który jest niczym innym jak rewersem treści tego pierwszego[1401]. W omawianym kontekście działalność Trybunału Konstytucyjnego wydawała się zatem jeszcze bardziej oddalona od społecznej rzeczywistości, niż przekonanie obywateli o rzeczywistym działaniu Konstytucji RP w procesie stosowania prawa przez sądy.

Niezależnie jednak od tego co uznamy za przyczynę kryzysu konstytucyjnego, jego skutkiem stało się wygaszenie funkcji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności prawa oraz osłabienie funkcji prawnej samej Konstytucji RP. Skutki te nie pozostawały bez wpływu na funkcjonowanie państwa. Zakłócenie procesu stanowienia prawa przez arbitralność decyzji Prezydenta A. Dudy, a obecnie K. Nawrockiego, jak i „wydrążonego" Trybunału Konstytucyjnego stanowiło i stanowi niebezpieczeństwo dla porządku prawnego w państwie.

Wobec tak rysującego się kryzysu konstytucyjnego w sposób naturalny rodziło się dążenie do poszukiwania optymalnego z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa rozwiązania tej bezprecedensowej sytuacji. Utrudniała to bez wątpienia w latach 2015-2025 sytuacja polityczna. Pomimo tego dla prodemokratycznych środowisk prawniczych w skład, których wchodzili zarówno praktycy, jak i przedstawiciele doktryny od samego niemal początku kryzysu w Trybunale Konstytucyjnym było jasne, że należy poszukiwać rozwiązania tej trudnej i bezprecedensowej sytuacji. W grudniu 2016 roku było już pewne, że model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności w Polsce został organizacyjnie, ustrojowo i funkcjonalnie podporządkowany władzy ustawodawczej i wykonawczej. Brak natomiast działającego mechanizmu kontroli konstytucyjności stanowi zagrożenie nie tylko dla podstaw ustroju demokratycznego państwa prawa, ale również niebezpieczeństwo odmowy respektowania praw i wolności jednostki oraz iluzoryczność ich konstytucyjnej ochrony. W wyżej opisanej sytuacji, siłą rzeczy uwagę zwrócono na innego strażnika konstytucyjnych praw i wolności jednostki, któremu mechanizmów gwarancyjnych władza nie zdołała jeszcze mimo już rozpoczętych w tym kierunku kroków wyłączyć. Rolę gwaranta konstytucyjności zaczęły w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności realizować sądy.

3.3.2. Wpływ rozwoju idei rozproszonej kontroli konstytucyjności na model badania zgodności prawa z Konstytucją RP

[1401] E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 809.

W dobie narastającego kryzysu konstytucyjnego i anihilacji Trybunału Konstytucyjnego pewnym panaceum w tej sytuacji miał okazać się model rozproszonej kontroli konstytucyjności realizowany przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne oraz Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne. Wśród przedstawicieli doktryny nie było od momentu wywołania kryzysu w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego i nie ma obecnie większych wątpliwości co do tego, że sądy nie tylko mogą dokonywać samodzielnej oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP, jak i co do tego, że sądy nie mają obowiązku kierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w razie pojawienia się wątpliwości co zgodności przepisu z ustawą zasadniczą. Zaakceptowano również możliwość odmowy zastosowania przez sąd niekonstytucyjnego przepisu w konkretnej sprawie[1402]. Z raportu opublikowanego w 2023 roku przez Centrum Badań Polityki Europejskiej wynika m.in., że odnotowano w Polsce polaryzację judykatywy w podejściu do rozproszonej kontroli konstytucyjności po 2015 roku, jednak orzeczenia, w których zakwestionowano ją w jakiejkolwiek postaci pozostają na dzień publikacji raportu w mniejszości[1403]. Wskazać w tym miejscu należy, że stanowisko co do braku możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności podtrzymuje także kwestionowana na gruncie prawa konstytucyjnego i międzynarodowego Izba Dyscyplinarna[1404].

Ta widoczna zmiana poglądów dotyczy także tych przedstawicieli nauki, którzy przed kryzysem konstytucyjnym podtrzymywali swoje argumenty o wyłącznej kompetencji

---

[1402] J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 177-178.

[1403] G. Maroń, *Stanowisko polskich sądów w przedmiocie rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw-Raport 6/23,* Centrum Badań Polityki Europejskiej 2023 r., https://cbpe.pl/stanowisko-polskich-sadow-w-przedmiocie-rozproszonej-kontroli-konstytucyjnosci-ustaw/ [dostęp: 01.01.2026], zob. też. postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 11 marca 2019 r., sygn. IV CO 50/19, publ. Legalis 1883534 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dqmjyga3tg&refSource=ols-citation&ols=IV%20CO%2050/19 [dostęp: 01.01.2026], postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 13 lipca 2020 r., sygn. II CSK 581/19, publ. Legalis nr 2451486, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tgojwge4dg&refSource=search&ols=postanowienie%20SN%20z%20dnia%2013%20lipca%202020%20r.,%20II%20CSK%2058 1/19&searchScope=all&searchType=near#arg_367396183_47 [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II CO 108/19, publ. Lex nr2745534, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/522839230/1/ii-co-108-19-postanowienie-sadu-najwyzszego?cm=RELATIONS [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 r., sygn. III OZ 484/22, publ. LEX nr 3420742, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/523514438/1/iii-oz-484-22-postanowienie-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=%20postanowienia%20NSA%20z:%204%20sierpnia%202021%20r.%20sygn.%20akt%205193%2F21&cm=SFIRST [dostęp: 01.01.2026].

[1404] Postanowienie Izby Dyscyplinarnej z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. II DSI 75/19, publ. Legalis nr 2272754, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3temjxgm3ds&refSource=ols-citation&ols=II%20DSI%2075/19 [dostęp: 01.01.2026], zob. też uchwała Izby Dyscyplinarnej z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. I DO 13/2, publ Legalis nr 2633139, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tknzxheyte&refSource=ols-citation&ols=I%20DO%2013/21 [dostęp: 01.01.2026].

Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności oraz o obowiązku zwracania się do niego przez sądy z pytaniem prawnym w razie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy i braku kompetencji do odmowy przez sąd zastosowania przepisu ustawy.

Wątpliwości co do łącznego funkcjonowania na gruncie Konstytucji RP obu modeli kontroli konstytucyjności (skoncentrowanego i rozproszonego) nigdy nie miała natomiast E. Łętowska, która w chwili rozpoczęcia kryzysu konstytucyjnego, określiła zdekoncentrowaną (rozproszoną) kontrolę konstytucyjności mianem „subsydiarnego remedium" w obliczu kryzysu kontroli skoncentrowanej [1405] . Określenie subsydiarności należy tu tłumaczyć jako wskazanie istnienia zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności niejako „obok", a nie „zamiast" skoncentrowanej kontroli konstytucyjności. Autorka słusznie podkreśliła, że rozproszona kontrola przeprowadzana przez sądy nie może jednak w całości wypełnić luki jaką stanowi zneutralizowanie Trybunału Konstytucyjnego[1406].

Powyższe znajduje swoje naturalne uzasadnienie w różnicach pomiędzy tymi dwoma modelami, które szczegółowo omówiono już wcześniej. Autorka zaznaczyła nadto, że stosowanie rozproszonej kontroli konstytucyjności nie jest niczym nowym. Kryzys wywołany w Trybunale Konstytucyjnym spowodował jedynie jej zdaniem „przypomnienie możliwości bardziej intensywnego posłużenia się instrumentami już istniejącymi w systemie prawnym", do których zalicza się także rozproszoną kontrolę. Daje to pewną perspektywę na „oczyszczenie pola" w dyskursie prowadzonym między sądami, a Trybunałem Konstytucyjnym, reprezentującym nieprzejednane w tej materii stanowisko wykluczające rozproszoną kontrolę konstytucyjności[1407]. Innymi słowy w trwającym kryzysie modelu skoncentrowanego można szukać szansy na zakończenie, trwającego do wejścia w życie Konstytucji RP, sporu na tym tle między Trybunałem a sądami.

Warunki jakie stawia się sądom powszechnym i administracyjnym w procesie zdekoncentrowanej kontroli są oczywiste. Po pierwsze, sądy mają możliwość przeprowadzenia oceny zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy, który ma być podstawą rozstrzygnięcia w konkretnej rozpatrywanej przez sąd sprawie *(judical review).* Po drugie, do decyzji sądu pozostaje ocena tego, czy skieruje w przypadku wątpliwości co do konstytucyjności, pytanie

[1405] E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 799, zob. też E. Łętowska, *Wartość konstytucji…,* s. 117, zob. też E. Łętowska, *Kryzys wokół Trybunału…,* :„Przedstawiona postać zdekoncentrowanej *judicial review* nie jest w Polsce żadną nowością; nowe mogą być tylko jej zakres i częstotliwość. Sądy nie tyle nawet stosują tu nieopublikowany wyrok TK, co z niego czerpią swe przekonanie o oczywistości niekonstytucyjności normy, której nie zastosują mocą własnej kompetencji orzeczniczej (skoro podlegają tylko ustawie i Konstytucji – art. 178, a Konstytucja ma hierarchiczną wyższość nad ustawą-art. 8)."
[1406] E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 799.
[1407] Ibidem, zob. też zob. też E. Łętowska, *Kryzys wokół Trybunału…,*

prawne do Trybunału Konstytucyjnego, czy wobec samodzielnie dokonanej oceny uznając, że przepis jest niezgodny z Konstytucją RP, odmówi jego zastosowania w tej konkretnej sprawie. Po trzecie, odmowa zastosowania przez sąd przepisu ustawy nie oznacza jego derogacji z systemu prawnego. W tym zakresie kompetencje posiada wyłącznie Trybunał Konstytucyjny[1408]. To Trybunał jest tu „klasycznym bezpiecznikiem", który ma zadanie eliminowanie z systemu prawnego państwa niekonstytucyjnych norm[1409]. Nie ma również wątpliwości co do tego, że źródłem kompetencji w zakresie rozproszonej kontroli konstytucyjności jest art. 8 ust. 2, art. 178 i 193 Konstytucji RP[1410].

W tym miejscu wrócić należy jeszcze do rozważań E. Łętowskiej na temat standardu prawa stanowionego przez sądy stosujące rozproszoną kontrolę konstytucyjności. Jak wskazano wcześniej standard prawa powstaje z chwilą realizacji przez sądy codziennego obowiązku orzekania w konkretnych sprawach. Jest drugą stroną prawa abstrakcyjnego. Zdaniem autorki istotne w procesie stosowania prawa przez sądy jest to, aby ów standard kształtował się poprzez powtarzalność orzeczeń indywidualnych, bo tylko wtedy standard ulega rozpowszechnieniu i staje się trwały. Aby go jednak wypracować niezbędna jest niezawisłość sędziów „aby to ich aksjologia i wrażliwość, determinowane przez konstytucję, a nie aksjologia i wrażliwość pozostałych władz, kształtowały decyzje orzecznicze."[1411] Jest to tym samym odpowiedź na argumenty sceptyków rozproszonej kontroli konstytucyjności, którzy twierdzą, że właśnie z uwagi na brak standaryzacji orzecznictwa sądów powszechnych wprowadza ona brak poczucia pewności i zaufania do prawa, a także grozi rozchwianiem całego systemu.

Wątpliwości co do funkcjonowania mieszanego modelu kontroli konstytucyjności niezależnie od warunków istniejącego kryzysu konstytucyjnego nie mieli również M. Gutowski i P. Kardas. Jakkolwiek autorzy dostrzegają, że kwestia rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy budziła wiele kontrowersji przez ostatnie dekady, tym niemniej słusznie wyrazili pogląd, że prawo i jednocześnie obowiązek sądów powszechnych w zakresie dokonywania tej kontroli i odmowy stosowania niekonstytucyjnego przepisu są głęboko zakorzenione w polskim systemie prawnym od 1997 roku i nie wynikają bynajmniej z powstałego w 2015 roku kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego. Podobne jak E. Łętowska, autorzy dostrzegli, że to kryzys konstytucyjny pozwolił na przewartościowanie dotychczasowych stanowisk negujących rozproszoną kontrolę konstytucyjności, co z kolei

[1408] E. Łętowska, *Aktualność sporu…,* s. 801-802.
[1409] Ibidem, s. 808.
[1410] Ibidem, s. 803.
[1411] Ibidem, s. 809.

oznacza ewolucję spojrzenia na sam model badania zgodności ustaw z Konstytucją RP[1412]. Mowa w tym wypadku o mieszanym modelu, gdzie fakt od lat funkcjonowania zarówno rozproszonego wykonywanego przez sądy i skoncentrowanego realizowanego przez Trybunał Konstytucyjny modelu jest niezaprzeczalny, mimo iż nie było to akceptowane przez orzecznictwo Trybunału i część sądów oraz przedstawicieli doktryny. Niewątpliwie kryzys konstytucyjny dał asumpt do przekierowania prowadzonej od lat dyskusji na temat dopuszczalności kontroli konstytucyjności na nowe tory, a bezprecedensowa sytuacja związana z paraliżem działalności Trybunału Konstytucyjnego pozwoliła na powszechną, jak się już dzisiaj wydaje akceptację rozproszonej kontroli konstytucyjności tak przez doktrynę, jak i orzecznictwo.

M. Gutowski i P. Kardas zwracają również uwagę na warunki i skutki dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności, które mieszczą się w kanonie tych omówionych już wcześniej. Dodatkowo jednak wskazują, że kompetencja do odmowy zastosowania przepisu ustawy, co do którego sąd stwierdza w ramach dokonanej oceny konstytucyjności, że jest niezgodny z ustawą zasadniczą przysługuje, ich zdaniem wyłącznie sądom. Powyższe, autorzy uzasadnili tym, że odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu następuje w ramach realizacji art. 8 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1413], a więc realizacji konstytucyjnych zasad bezpośredniego stosowania Konstytucji RP oraz prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Te z kolei stanowią podstawę wymiaru sprawiedliwości, który realizują wyłącznie sądy i trybunały[1414]. Sąd może odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu jeżeli jego zastosowanie oznaczałoby wydanie niesprawiedliwego i naruszającego konstytucyjne gwarancje orzeczenia i jednocześnie norma konstytucyjna jest w takim stopniu jasna i konkretna, że umożliwia jej zastosowanie jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia, a sąd nie ma możliwości rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy normą konstytucyjną, a normą ustawową za pomocą wykładni prokonstytucyjnej lub mechanizmem współstosowania[1415]. Autorzy zwrócili uwagę na jeszcze dwa ich zdaniem istotne warunki. Po pierwsze na to, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez sądy powinno odbywać się zawsze z korzyścią dla jednostki i nie może jej pozbawiać przyznanych ustawą praw. Po drugie zakres kognicji sądów w perspektywie rozproszonej kontroli konstytucyjności będzie w znacznej większości dotyczył rozwiązań prawnych, które nie mają charakteru ustrojowego (choć możliwe są

[1412] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 25-26.
[1413] art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[1414] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 38.
[1415] Ibidem, s. 39.

wyjątki), ale dotyczą realizacji funkcji wymierzania sprawiedliwości[1416].

Powołując się na tezy sformułowane przez Gustava Radbrucha o konieczności kierowania się duchem, a nie literą prawa w przypadku wewnętrznej jego sprzeczności oraz krytyce bezwzględnego posłuszeństwa prawników wobec władzy J. Zajadło skazał z kolei wręcz na obowiązek sędziów zakresie bezpośredniego stosowania i interpretacji Konstytucji RP[1417].

L. Garlicki, jakkolwiek przed wywołaniem kryzysu konstytucyjnego w Trybunale opowiadał się przeciwko przyznaniu sądom kompetencji do dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw oraz odmowy zastosowania przepisu ocenionego, jako niezgodny z Konstytucją RP, o tyle w momencie powstania sytuacji wyłączającej konstytucyjne podstawy dalszego funkcjonowania skoncentrowanego modelu, zmienił swoje stanowisko w tym przedmiocie. Autor wskazał, że: „Kontrowersje wokół składu Trybunału Konstytucyjnego i prawnych ram jego funkcjonowania wykroczyły poza normalność państwa prawa i stworzyły sytuację niebezpieczną dla polskiego porządku konstytucyjnego."[1418] Jednocześnie podkreślił, że dawne argumenty przeciwko kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy w obliczu zakłócenia zdolności Trybunału Konstytucyjnego do skutecznego realizowania jego konstytucyjnych kompetencji straciły na swojej sile przekonywania. Nie można bowiem zaakceptować faktu, że zmarginalizowanie i praktyczne „wyłączenie" mechanizmu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności przyniesie Parlamentowi, wspieranemu przez Prezydenta niczym nieograniczoną dowolność w zakresie stanowienia prawa[1419]. Zatem brak hamulca wobec władzy ustawodawczej stanowi asumpt do wykorzystania potencjału innego „bezpiecznika", który przynajmniej w procesie stosowania prawa przez sądy chroni jednostkę przed niczym nieograniczoną działalnością prawodawczą Parlamentu[1420]. Autor powołując się na te same różnice pomiędzy rozproszoną kontrolą dokonywaną przez sądy, a skoncentrowaną realizowaną w normalnej rzeczywistości konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że incydentalna odmowa sądu zastosowania przepisu ustawy sprzecznej z Konstytucją RP jest elementem jego kompetencji do rozstrzygania w sprawach indywidualnych oraz realizacją obowiązku respektowania hierarchii przepisów prawnych określających treść tak wydanego orzeczenia[1421].

[1416] Ibidem, s. 39-40.
[1417] J. Zajadło, *Niedemokratyczne państwo…,* s. 133.
[1418] L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja…,* s. 7.
[1419] Ibidem, s. 21.
[1420] Ibidem, s. 21-22.
[1421] Ibidem, s. 22.

L. Garlicki określił także konieczne warunki dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy. Jego zdaniem jest ona możliwa, gdy sąd rozpoznający indywidualną sprawę stwierdzi, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę rozstrzygnięcia nie można pogodzić z normą lub zasadą konstytucyjną (przy zastosowaniu prokonstytucyjnej wykładni) Ponad to w danej sprawie nie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny i nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego[1422]. Autor podkreślił także, że uznanie przez niego rozproszonej kontroli konstytucyjności za dopuszczalną, wynika z konieczności poszukiwania „remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego", co stanowić ma o jej dopuszczalności wyłącznie w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym. Nadto uznał odmowę zastosowania przepisu ustawy jako ostateczność i przestrzegał, że rozproszona kontrola konstytucyjności nie powinna zakłócać jednolitości orzecznictwa[1423].

Podobnie jak L. Garlicki swoje stanowisko w przedmiocie wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w dobie trwającego od 2015 roku kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego zmienił także P. Mikuli. Autor stanął na stanowisku, że dopuszczalność rozproszonej kontroli konstytucyjności nie istniała w porządku prawnym od zawsze, ale jej akceptację wymusiły nadzwyczajne i nagłe okoliczności w postaci braku możliwości działania przez Trybunał Konstytucyjny[1424]. P. Mikuli stworzył nadto dla uzasadniania zmiany swojego stanowiska teoretyczne założenia tzw. „doktryny konieczności". Zgodnie z nimi, sądy są uprawnione do dokonywania oceny konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania. Legitymizuje je do tego fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie działa zgodnie z Konstytucją RP. „Doktryna konieczności" ma znajdować swoje uzasadnienie w Konstytucji RP, przy czym autor nie precyzuje tego dokładniej[1425].

Zmiana podejścia do kwestii rozproszonej kontroli konstytucyjności nastąpiła również w Sądzie Najwyższym i sądach powszechnych oraz administracyjnych. Przyczyn tego należy poszukiwać w prokonstytucyjnym spojrzeniu sędziów na wykładnię art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji RP i tym samym interpretację zasady bezpośredniego jej stosowania. W dobie kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjności sądy śmiało weszły w rolę gwaranta konstytucyjności w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na omówienie wszystkich zapadłych w czasach kryzysu działalności Trybunału

[1422] Ibidem.
[1423] Ibidem.
[1424] P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności w Polsce,* Gdańskie Studia Prawnicze 2018 r., t.40, s. 639-642.
[1425] Ibidem.

Konstytucyjnego orzeczeń sądów w ramach rozproszonej kontroli, jednak za konieczne należy uznać przytoczenie tych, które uwydatniają proces swego rodzaju orzeczniczej transformacji w tym zakresie.

W wyroku Sądu Najwyższego-Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 8 sierpnia 2017 roku[1426] wskazano, że „Zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Niewątpliwie adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1). Również art. 193 ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.”[1427]

[1426] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, publ. Legalis nr 1715282, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnbzgy2tq&refSource=ols-citation&ols=I%20UK%20325/16 [dostęp: 01.01.2026].

[1427] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, publ. Legalis nr 1715282, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnbzgy2tq&refSource=ols-citation&ols=I%20UK%20325/16 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, publ. Legalis nr 1715282, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnbzgy2tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 czerwca 2023 r., sygn. III USK 268/22, publ. Legalis nr 2952798, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tqojzgmydo&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

Wprost w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2024 roku[1428] Sąd Najwyższy-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wskazał, że „Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa."[1429]

W podobnym tonie i odnosząc się do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego utrzymane jest postanowienie Sądu Najwyższego-Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20 listopada 2024 r.[1430], w którym sąd wskazał, że: „Jeżeli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ tj. Trybunał Konstytucyjny z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP zaskarżonych przepisów ustawy."[1431]

Stanowisko dopuszczające dokonywanie przez sądy kontroli konstytucyjności zostało także przyjęte w orzecznictwie sądów powszechnych. W wyroku Sądu Apelacyjnego

[1428] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III USK 123/23, publ. Legalis nr 3044658, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsojrgi3to&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1429] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III USK 123/23, publ. Legalis nr 3044658, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsojrgi3to&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1430] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. II USK 20/24, publ. Legalis nr 3170875 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4dcmrxgyztq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1431] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. II USK 20/24, publ. Legalis nr 3170875 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4dcmrxgyztq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r. [1432], wskazano: „Sąd powszechny może badać konstytucyjność przepisu. Pozwala na to art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż sędziowie podlegają ustawom i Konstytucji. Artykuł 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zezwala zaś na jej bezpośrednie stosowanie. Taka kompetencja sądów nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie prowadzi do uchylenia ustawy i nie ma mocy powszechnie obowiązującej, a jedynie stanowi rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, co nie wiąże innych sądów orzekających na podstawie tych samych ustaw."[1433]

Szczególną uwagę należy zwrócić na szereg orzeczeń wydanych zarówno przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne na kanwie kontrowersyjnej ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin [1434], określanej mianem „ustawy dezubekizacyjnej". W tym wypadku sądy zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji rozpatrujące pozwy osób pozbawionych w wyniku rozwiązań przyjętych w tej ustawie dotychczasowych świadczeń emerytalnych, w ramach przeprowadzonej kontroli konstytucyjności odmawiały zastosowania przepisów ustawy, która wprost naruszała konstytucyjne prawa obywateli. Przykładem jest postanowienie Sądu Najwyższego - Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r.[1435], z którego uzasadnienia wybrzmiewa idea dokonanej w tym przypadku kontroli konstytucyjności[1436]. W tej materii szereg orzeczeń

[1432] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu-III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. III AUa 2511/16, publ. Legalis nr 2984294, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsmzqhaytq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1433] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu-III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. III AUa 2511/16, publ. Legalis nr 2984294, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsmzqhaytq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. III AUa 1119/16, publ. Legalis nr 1683447, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmmjxg4ytq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1434] Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. 2016 r., poz. 2270.

[1435] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. II USK 334/22, publ. Legalis nr 3032855, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsnzzgqzda&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1436] Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. II USK 334/22, publ. Legalis nr 3032855, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsnzzgqzda&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoo

wydawały także sądy powszechne[1437]. Natomiast podkreślić w tym miejscu wypada, że w dniu 16 września 2020 roku Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów[1438] podniósł, że głównym mankamentem omawianej ustawy było przyjęte w niej kryterium określone poprzez pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa". Jak wynika z treści uzasadnienia wspomnianej uchwały: „Służba „na rzecz państwa totalitarnego" nie musi być jednak tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Dlatego analizowany paradygmat uzasadnia stanowisko, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. (…) Przy takim założeniu nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę działała na rzecz totalitarnego państwa, gdyż funkcje rozkładały się także na obszary bezpieczeństwa państwa, które są istotne w każdym jego modelu. W tym ostatnim wypadku chodzi o służbę w policji kryminalnej, niezależnie od tego komu była ona

bqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 maja 2024 r., sygn. III USKP 41/24, publ. Legalis nr 3084679, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danbrgmydm&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. III USK 31/23. publ. Legalis nr 3020681, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsnrxgizds&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1437] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie-III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. III AUa 1164/21, publ. Legalis nr 2715445, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnrqgi3ds&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie-III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 lutego 2022 r., sygn. III AUa 1045/21, publ. Legalis nr 2713658, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnjygq3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie-III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. III AUa 697/21, publ. Legalis nr 2715454 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnrqgi3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob też wyrok Sądu Okręgowego w Kaliszu z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. V U 1244/13, publ. Legalis nr 2892845, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tqmzzgmzds&refSource=ols-citation&ols=V%20U%201244/19 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., sygn. III U 819/19, publ. Legalis nr 2264413, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tembzgaydo&refSource=ols-citation&ols=III%20U%20819/19 [dostęp: 01.01.2026].

[1438] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20, publ. Legalis nr 2467938, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timjsgy2de&refSource=ols-citation&ols=III%20UZP%201/20 [dostęp: 01.01.2026].

podporządkowana, ochronę granic, tak by uproszczone interpretacje nie godziły w sposób automatyczny w osoby, które prawidłowo i legalnie wykonywały swoje obowiązki służbowe po 1990 r."[1439]

Przykładem szeroko omawianego rozstrzygnięcia, w którym sąd odmówił zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją RP w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności był wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 27 kwietnia 2017 r.[1440], dotyczący zmienionej w 2016 roku treści art. 168 a k.p.k.[1441] Przed 15 kwietnia 2016 roku przepis ten wykluczał możliwość przeprowadzenia i wykorzystania dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego. Z dniem 15 kwietnia 2016 roku ustawodawca zmienił diametralnie omawianą regulację poprzez uznanie, że dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k.[1442] Wyłączenie obejmuje tu tylko dowody uzyskane w wyniku zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu, oraz pozbawienia wolności, a w przypadku funkcjonariusza publicznego dyskwalifikacja następuje ponadto, gdy podczas pełnienia obowiązków służbowych uzyskał dowody z naruszeniem przepisów postępowania lub przy pomocy czynu zabronionego, o którym mowa w art.1 § 1 k.k. Przepis ten ocenić należy jako naruszający standardy ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że: „Mimo, że a *priori* wyrażenie normokształtujące zawarte w art. 168 a k.p.k. jest sprzeczne w Konstytucją, należy w procesie wykładni poszukiwać takiego rezultatu wykładni, który będzie uzgadnialny z Konstytucją. Za taką tezą przemawia również domniemanie konstytucyjności, a zarazem presumpcja, że dana regulacja w każdym jej wariancie jest zgodna z Konstytucją RP. To domniemanie konstytucyjności zawiera wskazanie poszukiwania przez interpretatora takiej formuły wykładni danej regulacji, która zagwarantuje jej zgodność z Konstytucją. Co więcej, zbliżoną powinność statuuje wyrażona w art. 8 Konstytucji RP zasada bezpośredniego jej stosowania. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji to bowiem przede wszystkim przenoszenie

[1439] Uchwała Sądu Najwyższego składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20, publ. Legalis nr 2467938, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timjsgy2de&refSource=ols-citation&ols=III%20UZP%201/20 [dostęp: 01.01.2026].

[1440] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. AKa 213/16, publ. Legalis nr 1604275, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

[1441] art. 168 a k.p.k., Dz. U. 2025, poz. 46 z późn. zm., zwana dalej k.p.k.

[1442] art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 2025 r., poz. 383, zwana dalej k.k.

aksjologii konstytucyjnej na płaszczyznę regulacji ustawowych w procesie wykładni."[1443] Sąd Apelacyjny uzasadniając omawiany wyrok wskazał także, że „akceptacja zasady pionowej spójności systemu, zasady bezpośredniego stosowania i nadrzędności Konstytucji przesądzają nie tylko o powinności uwzględnienia jej treści w procesie wykładni dokonywanej przez każdy organ władzy publicznej, w tym w szczególności przez sądy, ale także wyboru takich rezultatów wykładni, które nie naruszają Konstytucji, a także służą do realizacji zasad konstytucyjnych. Twierdzenie to odnosi się także do tych sytuacji, w których sądy, dostrzegając brak możliwości uzgodnienia określonej regulacji z Konstytucją, stwierdzają, że *ad casu* żaden z wariantów interpretacyjnych związanych z daną regulacją nie może zostać uznany za zgodny z Konstytucją. Domniemanie konstytucyjności jako dyrektywa interpretacyjna wskazywać będzie w takich wypadkach na potrzebę pominięcia niedającej się uzgodnić z Konstytucją normy poprzez uznanie, że przyjęcie jej za obowiązującą naruszałoby w sposób jednoznaczny i ewidentny powszechnie przyjmowany paradygmat wykładniczy w zakresie zasad: nadrzędności Konstytucji, bezpośredniego jej stosowania, domniemania konstytucyjności."[1444] W orzeczeniu tym sąd uznał więc, że jeśli dowód w postępowaniu karym uzyskano w wyniku naruszenia obowiązujących w momencie dokonania czynności dowodowych przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego przy jednoczesnym naruszeniu przepisów Konstytucji RP (np. art. 30, 47, 49 czy 51) wówczas ograniczenie ustawowe wyrażone zwrotem „wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego" nie ma zastosowania, gdyż naruszone w tym zakresie zostały także normy prawa konstytucyjnego"[1445]. Uzasadnienie omawianego orzeczenia ma jeszcze ten walor, że sąd dość obszernie powołuje się na legitymację do dokonania kontroli konstytucyjności oraz odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu.

Ciekawym orzeczeniem z punktu widzenia dokonania samodzielnej wykładni prokonstytucjnej, a tym samym zastosowania standardów konstytucyjnych wobec istniejącej luki w prawie jest postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2017

[1443] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. AKa 213/16, publ. Legalis nr 1604275, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].
[1444] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. AKa 213/16, publ. Legalis 1604275, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].
[1445] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. AKa 213/16, publ. Legalis 1604275, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026].

roku[1446] wydane w odniesieniu do przepisów ustawy Prawo bankowe[1447]. Sąd orzekł, że: „Postanowienie sądu wydane w przedmiocie wniosku prokuratora złożonego na podstawie art. 106b ustawy Prawo bankowe podlega zaskarżeniu także przez bank, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim bank kwestionuje nałożenie na niego obowiązków wykraczających poza zakres określony w art. 106b ust. 2 PrBankU. Postanowienie sądu wydane na podstawie art. 106 b ust. 3 PrBankU jest zaskarżalne przez bank na zasadach ogólnych (art. 425 k.p.k. i następne). Podstawę zaskarżenia postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 106 b ust. 3 Prawa bankowego stanowi zatem przepis art. 459 § 2 k.p.k. Ujawnienie informacji dyskrecjonalnych innej niż podejrzany osoby na podstawie art. 106b PrBankU może nastąpić wtedy, gdy zebrane w sprawie dowody wskazują, że wymienione informacje mają znaczenie dla pociągnięcia sprawcy czynu karalnego (podejrzanego) do odpowiedzialności karnej. Przewidziana w art. 106 b PrBankU instytucja zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej ma charakter gwarancyjny, co oznacza, że zgodę na ujawnienie danych objętych tajemnica bankową można udzielić jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla realizacji celów toczącego się postępowania i gdy brak jest możliwości dokonania ustaleń w oparciu o dowody dostępne w inny sposób, mniej (słabiej) ingerujący w prawa i wolności jednostki.” Sąd Apelacyjny we Wrocławiu podkreślając brak ustawowego prawa banku do wywiedzenia środka zaskarżenia na postanowienie sądu w przedmiocie wniosku prokuratora złożonego na podstawie art. 106b PrBankU, wskazał, że jakkolwiek ustawa nie przewiduje takiego prawa, to prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi standard konstytucyjny. Zatem brak takiej możliwości w ustawie Prawo bankowe oceniono jako naruszający zasadę demokratycznego państwa prawa. Powołując się na pojęcie sprawy rozpoznanej przez sąd w wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i standardu dwuinstancyjności wynikającego z treści art. 176 ust. 1 Konstytucji RP[1448], Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uznał, że dwuinstancyjność postępowania sądowego, odnosi się do spraw, które od początku do końca podlegają kognicji sądów, jako organów władzy sądowniczej sprawujących wymiar sprawiedliwości. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego z kolei zdaniem sądu, stanowi gwarancję umożliwiającą usuwanie błędów, omyłek i innych uchybień popełnionych w sądach pierwszej instancji. Nadto w uzasadnieniu do omawianego orzeczenia stwierdzono,

[1446] Postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II Akz 70/17, publ. Legalis nr 1576291, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmjqgiyde&refSource=ols-citation&ols=II%20Akz%2070/17 [dostęp: 01.01.2026].
[1447] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. 2024, poz. 1646 z późn. zm.; zwana dalej PrBankU.
[1448] art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.

że konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Brak możliwości zaskarżenia kwestionowanego orzeczenia ograniczyłby bankowi prawo do sądu[1449].

Podsumowując, wskazać w tym miejscu należy, że zasadnicza zmiana dyskursu prezentowanego przez sądy wobec modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności zapoczątkowała niewątpliwie uważna obserwacja sytuacji w Trybunale Konstytucyjnym przez Sąd Najwyższy, czego wyrazem jest np. uchwała z dnia 23 marca 2016 roku. Z jej uzasadnienia wynika m.in., że: „Podział funkcji między Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy i sądy powszechne wyraża się w tym, że oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych dokonuje Trybunał. Nie dokonują jej w zasadzie *ad casum* Sąd Najwyższy lub sądy powszechne. Założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny w istniejącym otoczeniu normatywnym - realizować swoje funkcje ustrojowe."[1450]

Podkreślić w tym miejscu wypada również, że w orzecznictwie sądów nadal kontynuowano linię w pełni akceptującą możliwości dokonywania kontroli zgodności rozporządzeń w ustawą, Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi[1451].

W zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP ujednolicenie orzecznictwa nastąpiło także w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych. W dniu 15 lutego 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny[1452] podniósł w uzasadnieniu wydanego przez siebie wyroku, że skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego nie ma charakteru bezwzględnego. Powyższe stanowiło zasadniczą zmianę w dotychczasowej linii orzeczniczej. Nadto w omawianym orzeczeniu podniesiono, że „Stosując zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, sąd administracyjny może odmówić zastosowania w sprawie przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia, gdy przepis ten jest w oczywisty sposób niezgodny z Konstytucją RP. Zasadniczo „oczywista niekonstytucyjność" zachodzi wówczas, gdy

[1449] P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 33-34.
[1450] Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 23 marca 2016 r., sygn. III CZP 102/15, publ. Legalis nr 1412426, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnbzgeyds&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%20102/15 [dostęp: 01.01.2026].
[1451] Wyrok Sądu Najwyższego-Izba Karna z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. I KK 171/21, publ. Legalis nr 2651169, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tkojvhe2ds&refSource=search&ols=I%20KK%20171/21&searchScope=all&searchType=near#link_id=mrswglrtgy3tkojvhe2ds_mrswglrrha3dsmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Karna z dnia 19 maja 2021 r., sygn. III KK 157/21, publ. Legalis nr 2606470, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tknjrgizde&refSource=hypdec [dostęp: 01.01.2026].
[1452] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. I FSK 1523/17, publ. Legalis nr 1719119, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnjtgq4ts&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne. Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności określonej normy prawnej nie pozostaje zatem bez znaczenia dla stosowania normy zamieszczonej w przepisie tożsamym. W takim przypadku dochodzi bowiem do obalenia domniemania konstytucyjności przepisu, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem."[1453] Dla przykładu można także przytoczyć uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2024 roku[1454], w którym wskazano, że: „Podległość Konstytucji oraz obowiązek jej bezpośredniego stosowania, w wymiarze praktycznym, zobowiązuje sądy do strzeżenia konstytucyjności prawa, co sprowadza się do stosowania przepisów Konstytucji wprost, bądź współstosowania ich z przepisami aktów niższej rangi w ramach tak zwanej prokonstytucyjnej wykładni prawa."[1455]

Nieco dalej w konkluzjach dotyczących interpretacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP poszedł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2024 roku[1456], wskazując m.in. że „Istnieje zasadnicza różnica pomiędzy kompetencją do kontroli konstytucyjności przepisu prawa, a kompetencją do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu prawa. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości są niezawiśli i podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom, przy czym Konstytucję zobowiązani są stosować bezpośrednio - art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Podległość sędziego Konstytucji RP oznacza, że ma on obowiązek jej stosowania wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sąd może oznaczać stosowanie przepisu (normy) konstytucyjnego jako bezpośredniej i wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia, współstosowanie przepisu konstytucyjnego i ustawowego oraz badanie zgodności przepisów niższego rzędu z normami, zasadami, wartościami konstytucyjnymi i podejmowanie odpowiednich działań w razie uznania, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją. W istocie więc stosując dany przepis prawa, sąd ma obowiązek skontrolować, czy wydobyta z niego

[1453] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. I FSK 1523/17, publ. Legalis nr 1719119, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnjtgq4ts&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1454] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2024 r., sygn. III OSK 773/2, publ. Legalis 3113527, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danzqge3dc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1455] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2024 r., sygn. III OSK 773/2, publ. Legalis 3113527, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danzqge3dc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1456] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2024 roku, sygn. III OSK 1647/22, publ. Legalis 3072502, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4damrzgezdo&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

norma prawna jest zgodna z Konstytucją. Jeżeli weryfikacja ta wypada pozytywnie, sądowa kontrola konstytucyjności przepisu się kończy, jeżeli wypada negatywnie, sąd albo stosuje inne metody wykładni celem wyinterpretowania z przepisu normy skorelowanej z postanowieniami Konstytucji, albo ma obowiązek zwrócić się do TK z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji RP."[1457]

W wyroku z dnia 30 lipca 2020 r.[1458] Naczelny Sąd Administracyjny przesądza o braku obowiązku kierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego argumentując, że „Obowiązkiem sądów jest dokonywanie kompleksowej interpretacji prawa, uwzględniającej nie tylko czysto językowe brzmienie danej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, ale również jego wykładnię systemową i celowościową. W ramach takiej wykładni konieczne jest też zadbanie o to, by rozumienie przepisu było zgodne z hierarchicznie wyższymi aktami prawnymi, w tym przepisami rangi konstytucyjnej. Oczywistość niezgodności przepisu z Konstytucją RP oraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych."[1459]

Również sądy administracyjne w najnowszym orzecznictwie powołując się na bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP coraz częściej dokonują samodzielnej oceny kontroli konstytucyjności. Przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2024 roku[1460], w którym sąd podniósł: „Art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej może stanowić podstawę prawną zaskarżonych postanowień, sąd administracyjny dokonując zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP tzw. wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją jest uprawniony

[1457] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2024 roku, sygn. III OSK 1647/22, publ. Legalis 3072502, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4damrzgezdo&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2023 r., sygn. III OSK 5265/21, publ. Legalis 3035885, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsobsgq3tg&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1458] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. I GSK 707/20, publ. Legalis nr 2478760, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timrtgq3di&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1459] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. I GSK 707/20, publ. Legalis nr 2478760, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timrtgq3di&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1460] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. I SA/Po 495/23, publ. Legalis nr 3101717, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danjygm2dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

do stwierdzenia za TK, że powołany przepis Ordynacji podatkowej jest w sposób oczywisty niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP."[1461] Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r. [1462], dotyczącym niekonstytucyjności przepisów regulujących wysokość ekwiwalentu za utracony urlop policjantów podniesiono: „Z art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej wynika ustrojowa zasada bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, która upoważnia sąd administracyjny do odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w oczywistej sprzeczności z Konstytucją."[1463]

Tak przedstawiająca się linia orzecznicza zarówno Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych nie pozostawia obecnie wątpliwości w kwestii dopuszczalności dokonywania przez sądy kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych i odmowy ich zastosowania w przypadku stwierdzenia ich niezgodności w ustawą zasadniczą w konkretnej rozstrzyganej sprawie.

Podsumowanie

Reasumując rozważania dotyczące wpływu zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP na kształtowanie i funkcjonowanie modelu kontroli konstytucyjności w Polsce, podkreślić należy, że niejednolita interpretacja art. 8 ust 2 art. 178 ust. 1 art. 193 Konstytucji RP nie sprzyjała realizacji celu, jaki postawili sobie twórcy ustawy zasadniczej, a więc wykształceniu i równoległemu funkcjonowaniu modelu realizowanego tak przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy. Analizując wyżej przywołane stanowisko L. Garlickiego, jak i P. Mikuli w przedmiocie ostatecznej akceptacji przedstawicieli doktryny do uznania

[1461] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. I SA/Po 495/23, publ. Legalis nr 3101717, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danjygm2dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026]

[1462] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Po 577/21, publ. Legalis nr 2592091, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tkmzwhazto&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026]

[1463] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Po 577/21, publ. Legalis nr 2592091, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tkmzwhazto&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Łd 744/19, publ. Legalis nr 2308011, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tenjsgy2de&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 września 2019 r., sygn. I SA/Gl 344/19, publ. Legalis nr 2248096, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcobsgy4ta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

mieszanego modelu kontroli konstytucyjności, można dostrzec dużą dozę ostrożności w zakresie formułowanych przez obu autorów przyczyn i warunków stosowania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Z przedstawionych wypowiedzi wynika, że akceptacja rozproszonej kontroli konstytucyjności motywowana jest trwającym od 2015 roku kryzysem konstytucyjnym i anihilacją Trybunału Konstytucyjnego. W tej materii nie można się jednak zgodzić z autorami. Przyjąć bowiem należy, że kryzys w Trybunale Konstytucyjnym nie jest warunkiem dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności, a raczej czynnikiem, który wyzwolił konstytucyjnie dopuszczalny od samego początku obowiązywania Konstytucji RP potencjał modelu mieszanego.

Nie można zatem do końca zgodzić się z założeniami „doktryny konieczności". Oczywiste jest, że kryzys konstytucyjny, a więc bezprecedensowa zmiana dotychczasowej rzeczywistości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego wymagał od 2015 roku nowego spojrzenia na treść jej art. 8 ust. 2, ale czy nie temu właśnie ma służyć wykładnia, która czyni ustawę zasadniczą „żywym prawem". Kryzys w istocie pokazał, jak istotną rolę w realizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP odgrywają sądy. Natomiast niezaprzeczalnym jest fakt, że sądy już wcześniej orzekały odmawiając stosowania przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją RP. To natomiast świadczy o tym, że system „dwutorowej", „dwumodelowej", czy inaczej „mieszanej" kontroli konstytucyjności nie tylko jest możliwy do zaakceptowania w konstytucyjnym porządku prawnym, ale również od wielu lat jest immanentną jego częścią.

Nie jest tu zatem potrzebna podbudowa teoretyczna w postaci tworzenia założeń „doktryny konieczności", czy jakiejkolwiek innej. Ich tworzenie, osłabia wręcz to co sądy stosujące rozproszoną kontrolę konstytucyjności przed powstaniem kryzysu w sposób tak mozolny wypracowywały w latach 1997-2015 w orzeczeniach odmawiających zastosowania niekonstytucyjnego przepisu. Założenia „doktryny konieczności", czy teoria o wyjątkowości sytuacji, która staje się usprawiedliwieniem dla akceptacji rozproszonej kontroli, nie odpowiadają przecież na zasadnicze pytanie, a mianowicie jakie będzie do niej podejście, gdy zakończy się kryzys w Trybunale Konstytucyjnym, a więc gdy kolokwialnie rzecz ujmując „doktryna konieczności" przestanie być konieczna?

Należy z całą stanowczością stwierdzić, że legitymację sądów w przedmiocie możliwości dokonywania oceny konstytucyjności przepisów ustawy i odmowy ich stosowania wyprowadzić trzeba z wykładni Konstytucji RP, nie natomiast z okoliczności wystąpienia kryzysu konstytucyjnego i paraliżu działalności Trybunału. Takie uzasadnienie jest bowiem obarczone natychmiastowym pytaniem o los rozproszonej kontroli konstytucyjności, gdy

działanie „bezpiecznika" w postaci Trybunału Konstytucyjnego zostanie na powrót „włączone". „Doktryna konieczności" nakazuje w takiej sytuacji powrót do sytuacji pierwotnej, czyli odmowę akceptacji dla rozproszonej kontroli konstytucyjności wobec zażegnania kryzysu. Ten mankament stanowi o problemie w zaakceptowaniu tez o dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności wyłącznie z uwagi na wyjątkowość sytuacji, w jakiej znalazł się Trybunał Konstytucyjny.

Wydaje się, że argumenty budowane od lat przez doktrynę i dorobek orzeczniczy, a nade wszystko fakt funkcjonowania w obrocie prawnym orzeczeń sądów, które dokonywały jeszcze przed 2015 rokiem rozproszonej kontroli konstytucyjności w sposób wystarczający przekonują o słuszności uznania, że to mieszany model w pełni zabezpiecza Konstytucję RP i jej bezpośrednie oraz rzeczywiste stosowanie. Tym samym tworzy realne gwarancje poszanowania i przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Zachowawcze i ostrożne stosowanie rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy, wynikało bardziej z poszanowania przez sędziów autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwa, niż z rzeczywistego przekonania, że sądy nie mają kompetencji do badania zgodności ustaw z Konstytucją RP i odmowy ich stosowania[1464]. Dopiero utrata tego autorytetu pozwoliła na odważniejsze i prawnokonstytucyjne spojrzenie sądów w kierunku rozproszonej kontroli konstytucyjności, zwłaszcza przez pryzmat sędziowskiego aktywizmu.

Stanąć należy na stanowisku, że kryzys konstytucyjny jakiego doświadczamy poprzez paraliż organizacyjny, funkcjonalny i orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego jest tu nie tyle uzasadnieniem dla konieczności zwrócenia się sądów ku rozproszonej kontroli konstytucyjności, ale dowodem, że w przypadku zaprzestania skutecznego działania Trybunału jako głównego gwaranta konstytucyjności modelu skoncentrowanego, na straży Konstytucji RP pozostają sądy jako główny gwarant konstytucyjności modelu rozproszonego.

[1464] M. Jackowski, *O następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa w latach 2015-2017,* [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r., s. 87.

Rozdział IV
Udział prokuratora w procesie kontroli konstytucyjności prawa-stan de lege lata i postulaty de lege ferenda

Uwagi wstępne

Przedstawiona w poprzednim rozdziale problematyka dotycząca interpretacji zawartego w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zagadnienia bezpośredniego jej stosowania, nie wyczerpuje pełnego spektrum problematycznych kwestii, jakie wynikają z treści omawianego przepisu. Odnosząc się wyłącznie do szeroko rozumianej sądowej kontroli konstytucyjności (tak w modelu skoncentrowanym, jak i zdekoncentrowanym) dostrzec można jak skomplikowanym zagadnieniem pozostaje wykładnia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i jakie są jej skutki przy uwzględnieniu, iż dokonywana jest na „żyjącym" tekście ustawy zasadniczej. Jak wiele w tym zakresie zależy od zmieniających się warunków społecznych, politycznych, ekonomicznych i jak duży wpływ ma to na pojmowanie i wykładnię otwartego tekstu Konstytucji RP, ukazała przedstawiona szczegółowo ewolucja poglądów tak doktryny jak i praktyki orzeczniczej na dopuszczalność rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa.

Tymczasem opisany wyżej kryzys konstytucyjny, który w zasadniczej mierze odniesiono do działalności Trybunału Konstytucyjnego dotyczy także innych sfer ustrojowych w państwie. Nie może bowiem umknąć uwadze, iż w latach 2015-2023 legislacyjna ofensywa rządzącej wówczas większości wielokrotnie pozwoliła na wykorzystanie prawa jako instrumentu realizacji polityki populizmu.

W poprzednim rozdziale przedstawiono kryzys konstytucyjny w Polsce przez pryzmat instytucjonalnego przejmowania i podporządkowywania sobie przez polityków gwarantów konstytucyjności, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego. Zasygnalizowano również, że problem ten dotyczył także próby naruszenia niezawisłości sędziów i niezależności sądów, co wynikało z uchwalenia kolejnych zmian w takich ustawach jak, ustawa o Ustroju Sądów Powszechnych[1465], ustawa o Sądzie Najwyższym[1466], czy ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa[1467]. Powyższe stanowiło jeden z modelowych etapów wywoływania kryzysu konstytucyjnego, choć w przypadku sądów powszechnych i administracyjnych pełne ich podporządkowanie władzy politycznej okazało się jednak trudniejsze niż proces upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego.

[1465] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2020 r., poz. 2072 z późn. zm.
[1466] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r., o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2024 r., poz. 622.
[1467] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. 2024 r., poz. 1186.

W kontekście kryzysu funkcjonowania i działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz zachwiania zasadą niezawisłości sędziów powoływanych przez konstytucyjnie wadliwie powołaną Krajową Radę Sądownictwa, a także problemów w całym wymiarze sprawiedliwości, pojawiło się pytanie o skuteczność systemu ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki oraz mniejszości. Problem nie został rozwiązany poprzez przyjęcie, że w dobie kryzysu Trybunału Konstytucyjnego gwarantem konstytucyjności stanowionego prawa pozostają sądy. Bez wątpienia uznanie, że wykładnia art. 8 ust 2 Konstytucji RP dopuszcza rozproszoną kontrolę konstytucyjności, stanowi ważny mechanizm ochrony jednostki przed naruszeniem jej konstytucyjnych praw, zwłaszcza w imię propagowanej przez populistów koncepcji pierwszeństwa ochrony dóbr i interesu większości. Jak bowiem wskazano już szerzej we wcześniejszych rozważaniach przeciwnicy kontroli konstytucyjności przyjmują, że demokratycznie wybrany parlament i ukonstytuowana w ten sposób większość parlamentarna ma nieograniczoną legitymację w przedmiocie stanowienia prawa. Poprzez powoływanie się na mandat uzyskany głosami większości społeczeństwa uzasadnia się konstytucyjność każdego stanowionego prawa nawet wówczas, gdy w sposób oczywisty narusza ono ustawę zasadniczą lub godzi w konstytucyjnie zagwarantowane prawa mniejszości i jednostki. Pojawia się jednak pytanie, czy rozproszona kontrola konstytucyjności jest rozwiązaniem wystarczająco chroniącym jednostkę i mniejszości przed skutkami stanowienia przez władzę ustawodawczą niezgodnego z ustawą zasadniczą prawa?

Wybrzmiało to już w treści niniejszej pracy, ale podkreślić należy również w tym miejscu, że trwający od 2015 roku kryzys konstytucyjny zagraża przede wszystkim konstytucyjnym prawom i wolnościom człowieka oraz obywatela. Jakość tworzonego w latach 2015-2023 prawa i utrzymująca się nadal sytuacja polityczna, utrudniająca przeprowadzenie zmian legislacyjnych, nie sprzyjają efektywnej kontroli konstytucyjności. Tymczasem jak słusznie wskazuje się w doktrynie ochrona praw człowieka jest priorytetem dla demokratycznego państwa prawa [1468]. Realizacja jednak tego istotnego dla demokracji liberalnej celu odbywa się nie tylko w procesie stosowania prawa przez sądy, ale również inne organy i instytucje państwa. Art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nie tworzy ograniczeń podmiotowych stąd nie można przyjmować, że skierowany jest wyłącznie do sądów.

[1468] B. Paw, *Zagrożenia wynikające…,* s.112, zob. też W. Mojski, *Ochrona praw…,* s. 106: „Na szczególne niebezpieczeństwo wystawione są prawa i wolności człowieka i obywatela. Istotą liberalnej demokracji jest bowiem ujęcie państwa w znaczeniu indywidualistycznym. Powyższe oznacza przyjęcie, że prawa człowieka podlegają szczególnej ochronie organów państwa. W polu widzenia należy również mieć to, że demokracja liberalna posiada skonkretyzowane rozstrzyganie kolizji pomiędzy prawami jednostki a interesami ogółu przy użyciu mechanizmu zasady proporcjonalności, rezygnując z abstrakcyjnie przyznawanej nadrzędności którejkolwiek z tych wartości."

Powyższe pozwala postawić pytanie o realizację zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez inne niż sąd podmioty, a konkretnie zawężając pole rozważań zgodnie z tematem niniejszej rozprawy przez prokuratora.

Czy dotychczasowa pozycja ustrojowa prokuratury i status prokuratora pozwalają prokuratorom na dokonywanie w toku prowadzonego procesu karnego (tak postępowania przygotowawczego, jak i sądowego) na bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej? Jeśli tak, w jakich formach? Jakie prawne instrumenty posiada prokurator, który stosując prawo na podstawie, którego wydaje decyzje merytoryczne dotyczące biegu i prowadzenia postępowania (odmowa wszczęcia [1469], umorzenie [1470], przedstawienie zarzutów [1471] i skierowanie aktu oskarżenia do sądu [1472]) i incydentalne (postanowienie o przeszukaniu miejsca [1473], postanowienie o zatrzymaniu rzeczy[1474], postanowienie o zatrzymaniu osoby[1475], itp.) stwierdzi, że przepis stanowiący podstawę tych decyzji jest oczywiście sprzeczny z Konstytucją RP? Jakie formy w świetle interpretacji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP prokurator może stosować w ramach realizacji zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej?

Tak postawione pytania nie mają charakteru wyłącznie rozważań doktrynalnych, a stanowią wobec obniżenia jakości stanowionego w latach 2015-2023 prawa, w tym także karnego materialnego i procesowego, istotny problem praktyczny, rzutujący w sposób realny na sytuację procesową jednostki, a tym samym także na kwestię przestrzegania jej konstytucyjnych praw i wolności.

Nie można również w tym kontekście tracić z pola widzenia faktu, że postępowanie karne stanowi ten newralgiczny odcinek działalności państwa, w którym poprzez decyzje procesowe podejmowane przez prokuratora (głównie w postępowaniu przygotowawczym, ale także sądowym) następuje częsta ingerencja w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności jednostki. Oczywiście zakładając konstytucyjną dopuszczalność takich ograniczeń wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[1476] ustawa zasadnicza odwołuje się w tej materii do regulacji ustawowej.

[1469] K. Dudka, *Postępowanie przygotowawcze* [w:] Postępowanie karne, K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Warszawa 2024 r., s. 478 oraz 484.
[1470] Ibidem, s. 493-500.
[1471] Ibidem, s. 486-487.
[1472] H. Paluszkiewicz, *Skarga* [w:] Postępowanie karne, K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Warszawa 2024 r., s. 511-519.
[1473] H. Paluszkiewicz, *Dowody* [w:] Postępowanie karne, K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Warszawa 2024 r., s. 341-344.
[1474] Ibidem, s. 340-341.
[1475] K. Dudka, *Środki przymusu* [w:] Postępowanie karne, K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Warszawa 2024 r., s. 365-372.
[1476] art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Nie brakowało w latach 2015-2023 ustanowionych norm, których zgodność z Konstytucją RP była wysoce wątpliwa, o czym szerzej będzie w dalszej części rozważań. W normalnie działającym systemie kontroli konstytucyjności podmioty wymienione w 188 Konstytucji RP mogłyby złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności takich rozwiązań z Konstytucją RP. Taka reakcja w prawidłowo działającym modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności daje przecież nie tylko ochronę jednostce przed niekonstytucyjnym prawem, ale również komfort organom państwa, że niekonstytucyjnego prawa nie będą zmuszone wobec obywateli stosować. Jednak, co wykazano już wcześniej kryzys działalności Trybunału Konstytucyjnego sprawił, że możliwość takiej reakcji na podejrzenie niekonstytucyjności prawa i zbadania tego poprzez mechanizm skoncentrowanej kontroli konstytucyjności jest obecnie trudna. Jednym ze sposobów minimalizowania skutków upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego stało się rozwiązanie polegające na niekierowaniu wniosków o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją RP przez zachowujące apolityczny status podmioty do tego uprawnione. Oczywiście pozostaje jeszcze rozproszona kontrola dokonywana przez sądy. To jednak nie rozwiązuje kwestii zakresu bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez inne organy stosujące prawo i mające w ten sposób wpływ na prawa, wolności oraz sytuację prawną jednostki. Zbytnim i niedopuszczalnym uproszczeniem jest także odwołanie się wyłącznie do możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy.

Odpowiedzi na tak formułowane wątpliwości nie ułatwia fakt pozbawienia prokuratury statusu organu konstytucyjnego. Należy podkreślić, że niełatwym i wcale nie takim oczywistym zadaniem jest jednoznaczne określenie pozycji ustrojowej prokuratury w Polsce. Jest to bowiem konsekwencja historycznych uwarunkowań, zwłaszcza modelu przyjętego po II wojnie światowej i niewątpliwego wpływu wzorców radzieckich.[1477] Nie podjęto także szczególnego wysiłku legislacyjnego, aby po 1989 roku zbudować silną pozycję ustrojową prokuratury, zapewniającą jej niezależność polityczną. Poprzestano w zasadzie na dostosowywaniu dawnych rozwiązań przyjętych w ustawie o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1985 roku[1478] do zmieniającego się ustroju państwa, jednak wyłącznie w odniesieniu do ustroju i organizacji sądów, którym w tym zakresie poświęcono znacznie więcej uwagi zarówno przy pracach nad Konstytucją RP, jak i ustawą ustrojową.

[1477] J. D. Pogorzelski, Ustrój Prokuratury w Polsce od odzyskania niepodległości od 11 listopada 1918 roku do 2022 roku, [w:] Prokuratura w Polsce od odzyskania niepodległości do czasów współczesnych, red. W. Kotowski, Warszawa 2022 r. s. 39.

[1478] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 31, poz. 138; zwana dalej ProkU85.

Odpowiadając na wyżej postawione pytania, nie sposób zatem uciec od rozważań na temat kontekstu historycznego, w którym ukształtowano pozycję ustrojową prokuratury, wyznaczając jej ostatecznie miejsce, które nie jest adekwatne do wagi i charakteru nałożonych na nią zadań realizowanych w rzeczywistości przez samych prokuratorów w ramach przyznanych im kompetencji. Ukazanie tła wydarzeń historycznych, społecznych i wynikających z tego uwarunkowań politycznych wydaje się być elementem koniecznym dla zrozumienia wagi praktycznego problemu, jakim jest ustalenie i skonkretyzowanie na czym polega bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez prokuratora.

Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szczegółowe omówienie ewolucji polskiego modelu prokuratury jako organu państwa, stąd kryterium ograniczającym tą rozległą materię stanowić będą rozważania głównie na temat kształtowania się jej pozycji ustrojowej oraz zakresu nałożonych na prokuratorów zadań i przyznanych im w związku z tym kompetencji.

Czy zatem możliwa jest interpretacja ustawy zasadniczej dająca asumpt do dokonywania oceny konstytucyjności i odmowy zastosowania przepisu ocenionego jako niezgodny z Konstytucją RP przez prokuratora? Czy może jednak mamy do czynienia z sytuacją, która stanowi paradoks wymagający od prokuratora zawsze działania w zgodzie z Konstytucją RP i stosowania jej bezpośrednio, ale z drugiej strony, wobec braku prawnych narzędzi, dopuszczającą jego działanie w oparciu o domniemanie konstytucyjności normy, która w rzeczywistości budzi zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą? Na czym zatem polega bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP, o którym mowa w art. 8 ust. 2 przez prokuratora? Czy powołanie się na wykładnię, która jak wspominano o tym na początku niniejszej pracy sprawia, że tekst konstytucji ma naturalną cechę „żywotności" w zależności od zmieniających się warunków rzeczywistości, jest wystarczającym argumentem pozwalającym na uznanie, że kryzys konstytucyjny sprawił, iż spojrzenie na rozproszoną kontrolę konstytucyjności powinno optycznie rozszerzyć krąg podmiotów uprawnionych do jej dokonywania?

Omawiany problem zdaje się nabierać praktycznego znaczenia w świetle jednego z najistotniejszych komponentów liberalnej demokracji, a mianowicie ochrony praw i wolności jednostki, które w postępowaniu karnym w szczególnym stopniu wystawione są na działanie mechanizmu ograniczającej ingerencji organu państwa, jakim jest prokuratura.

Wyżej postawione pytania zmuszają także do pogłębionej refleksji o słabości pewnych rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji RP oraz kolejnych ustaw, które regulowały

ustrój prokuratury, nie wyłączając obecnie obowiązującej ustawy PrProkU[1479]. Uwagi te będą miały znaczenie zwłaszcza w kontekście rozważań na temat dekonstytucjonalizacji prokuratury i skutków wynikających z tej decyzji ustrojodawcy dla społeczeństwa. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że analizie poddano także rozwiązanie przyjęte w Konstytucji RP dotyczące uprawnienia Prokuratora Generalnego do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą aktów prawa przy jednoczesnym przyjęciu, że jest on również Ministrem Sprawiedliwości oraz kompetencje prokuratorów w postępowaniu przed Trybunałem.

Ostatecznie rozważania na temat rozwiązań przyjętych zarówno w samej Konstytucji RP, jak i w obowiązującej PrProkU w kontekście zasygnalizowanych wyżej problemów pozwolą na udzielenie odpowiedzi na wyżej stawiane pytania, a także sformułowanie ocen dotyczących prokuratury oraz statusu prokuratorów w kontekście bezpośredniego stosowania Konstytucji RP i wniosków w tym zakresie na przyszłość.

§ 1. Pozycja ustrojowa prokuratury na tle ewolucji idei kontroli konstytucyjności prawa

4.1.1. Model prokuratury w okresie międzywojennym i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w świetle dyskusji o badaniu zgodności prawa z Konstytucją

W okresie międzywojennym tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości państwo polskie stanęło w obliczu dużego wyzwania jakim było stworzenie zupełnie nowego, jednolitego i zunifikowanego porządku prawnego. Sytuacja ta dotyczyła każdej dziedziny funkcjonowania państwa, nie wyłączając sądownictwa i prokuratury[1480].

Jako pierwszy akt prawny dotyczący prokuratury wymienia się dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich - ustawa o tymczasowej organizacji sądowej wojska polskiego[1481], który powoływał Naczelnego Prokuratora Wojskowego[1482]. Natomiast w zakresie prokuratury cywilnej pierwszą regulacją był dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 roku w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego[1483] oraz w przedmiocie zmian w urządzeniach

[1479] PrProkU, Dz. U. 2024, poz. 390 z późn. zm.
[1480] J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 17-18.
[1481] Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich z dnia 1 lutego 1919 r. ustawa o tymczasowej organizacji sądowej wojska polskiego, Dziennik rozkazów wojskowych 1919 r., nr 11, poz. 393, https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/11747/edition/10898 [dostęp: 01.01.2026].
[1482] J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 18, zob. też L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918-2014 r.,* Warszawa 2015 r., s. 75.
[1483] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz. Pr. P. P. 1919 r., nr 15, poz. 199.

wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim[1484].

Zgodnie z omawianymi regulacjami funkcje Prokuratora Naczelnego pełnił Minister Sprawiedliwości. Przy Sądzie Najwyższym działali prokuratorzy i podprokuratorzy, przy czym spośród prokuratorów mianowano Pierwszego Prokuratora[1485]. Prokuratury działały przy sądach okręgowych i apelacyjnych, a prokuratorzy i podprokuratorzy otrzymywali tytuł prokuratora lub podprokuratora przy właściwych sądach[1486].

Lektura obu dość lapidarnych aktów skłania do wniosku, że regulacje dotyczące prokuratury i prokuratorów od samego początku ściśle powiązane były z regulacjami dotyczącymi sądów. Świadczy o tym także fakt braku odrębnych i samodzielnych przepisów dotyczących prokuratury. Tendencja ta utrzymywała się w całym okresie międzywojennym i świadczy o postrzeganiu przedwojennej prokuratury jako części systemu wymiaru sprawiedliwości. Tym niemniej zwraca uwagę fakt, że w obu przedwojennych Konstytucjach pominięto kwestię uregulowania pozycji ustrojowej i organizacji prokuratury oraz statusu prokuratorów[1487].

Ścisłe związanie prokuratury z sądami w Polsce okresu międzywojennego podtrzymano i doprecyzowano w Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku - Prawo o ustroju sądów powszechnych[1488]. Zgodnie z treścią omawianego aktu przy Sądzie Najwyższym działali Pierwszy Prokurator, prokuratorzy i wiceprokuratorzy (uległo to w późniejszym czasie zmianie i w Sądzie Najwyższym pozostali już tylko prokuratorzy[1489]), przy sądach apelacyjnych prokuratorzy i wiceprokuratorzy, przy sądach okręgowych prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy okręgowi[1490].

Jeśli chodzi o warunki powołania na stanowisko prokuratora to rozporządzenie przewidywało dokładnie te same przesłanki jakie brano pod uwagę w przypadku powołania na stanowisko sędziego[1491]. Podobnie było w przypadku przepisów dotyczących wszczęcia

[1484] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim 1919 r., Dz. Pr. P. P. 1919 r., nr 15, poz. 200.
[1485] art. 4 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz. Pr. P. P. 1919 r., nr 15, poz. 199.
[1486] art. 7 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim z dnia 8 lutego 1919 r., Dz. Pr. P. P. 1919 r., nr 15, poz. 200.
[1487] J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 20.
[1488] Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93, zob. też. J. Smoleński, *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o Prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących Prokuratury,* Warszawa 1981 r. s. 7-8.
[1489] art. 57 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 73, poz. 661.
[1490] art. 233 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.
[1491] art. 236 § 1, art. 82, art. 83 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93: „Na stanowisko sędziego może być mianowany ten kto: posiada

i przeprowadzenia wobec prokuratora postępowania dyscyplinarnego[1492] oraz przejścia w stan spoczynku[1493]. Prokurator nie mógł także należeć do stronnictw politycznych[1494]. Tak ukształtowane warunki powołania, przeniesienia w stan spoczynku oraz możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego stanowiły o pozycji prokuratorów, która w tym wymiarze została zrównana z sędziami.

Niezależność wewnętrzną gwarantował prokuratorom art. 249 Rozporządzenia Prezydenta RP - Prawo o ustroju sądów powszechnych[1495], w którym wskazano, że prokurator zobowiązany jest wykonywać polecenia zwierzchników, mógł jednak zwrócić się pisemnie o zwolnienie go od składania wniosków i oświadczeń na rozprawie, jeżeli polecenia te były niezgodne z jego przekonaniem. Zwrócić jednak należy uwagę na rozwinięcie kwestii poleceń w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości - Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych[1496] zgodnie, z którym wyżej wskazane uprawnienie przyznane prokuratorowi zwalniało go od obowiązku zastosowania się do polecenia przełożonego, jeżeli jego szczegółowo uzasadnione przedstawienie zostało uwzględnione[1497]. Omawiane przepisy stanowiły, że prokurator winien bezwzględnie wykonywać otrzymane polecenia do chwili, w której dowie się o postanowieniu przełożonego. Prokurator mógł natomiast odstąpić od polecenia swego przełożonego przy składaniu ustnych wniosków i oświadczeń na rozprawie, tylko wówczas, gdy ujawniono nowe okoliczności, które zmieniły istotnie dotychczasowy stan sprawy. W tych wypadkach miał jednak w miarę możliwości uzyskać uprzednio zgodę swego bezpośredniego przełożonego[1498].

Rozwiązaniem wzmacniającym powiązanie prokuratorów z sądami był udział prokuratorów w zgromadzeniu ogólnym sądu apelacyjnego lub okręgowego, które to zgromadzenia podejmowały uchwałę w sprawach, dla których były zwoływane. Co prawda

---

obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ma dwadzieścia pięć lat ukończonych, włada językiem polskim w słowie i piśmie, ukończył uniwersyteckie studia prawnicze z przepisanemi w Polsce egzaminami, odbył aplikację sądową, złożył egzamin sędziowski."

[1492] art. 245 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.

[1493] art. 243§ 1, art. 110 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93, zob. też L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918-2014 r.,* Warszawa 2015 r., s. 77.

[1494] § 28 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.

[1495] art. 249 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.

[1496] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.

[1497] § 24, § 25 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.

[1498] § 26 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.

możliwość ta dotyczyła udziału prokuratora bez głosu stanowczego, ale przy zagwarantowanym prawie do zgłoszenia wniosków. Prokurator mógł brać na tych samych zasadach udział w kolegium administracyjnym sądu w tych wypadkach, w którym kolegium to działało w zastępstwie zgromadzenia ogólnego[1499].

W przedmiocie kwestii ustrojowych utrzymano połączenie funkcji Naczelnego Prokuratora z funkcją Ministra Sprawiedliwości. Sprecyzowano, iż podprokuratorów okręgowych mianował Minister Sprawiedliwości, natomiast wiceprokuratorów okręgowych i apelacyjnych mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Wszystkich innych prokuratorów mianował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Rzeczpospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości uchwalony przez Radę Ministrów[1500]. Jednostki prokuratury były związane z sądami w zakresie właściwości terytorialnej oraz pod względem organizacyjno-finansowym[1501].

Bardziej szczegółowo pozycję prokuratury i status prokuratorów określało Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku - Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych [1502] . To w omawianym rozporządzeniu wskazano, że prokurator jest organem władzy państwowej, który stoi na straży ustaw i powołanym jest do ścigania przestępstw[1503]. Był też zobowiązany strzec interesów Państwa w powierzonym mu zakresie działania i czuwać nad prawidłowym wymiarem sprawiedliwości, odpowiadającym duchowi ustaw i wymogom represji karnej[1504]. Realizacja obowiązku czuwania nad prawidłowym wymiarem sprawiedliwości realizowana była przez prokuratora w ten sposób, że w razie niewłaściwego stosowania ustaw przez sądy, miał on dążyć do uchylenia stwierdzonych „niewłaściwości" drogą ustawowych środków odwoławczych[1505]. Z kolei, jeżeli prokurator dostrzegał „niewłaściwość" w stosowaniu ustaw lub opieszałość sądu, a środek odwoławczy nie mógł być wniesiony, wówczas prokurator

[1499] art. 50 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93, zob też. art. 11 § 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, zob. też H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce,* Warszawa 2003 r., s. 14.
[1500] art. 238 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.
[1501] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce,* Warszawa 2003 r., s. 14.
[1502] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1503] § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1504] § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1505] § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.

adekwatnie do rodzaju uchybienia miał obowiązek zawiadomienia o powyższym kierownika sądu, bądź przedstawienia sprawy swojemu przełożonemu[1506].

Istotnym obowiązkiem prokuratora było przedstawienie przełożonym spostrzeżeń co do braków i sprzeczności w ustawach, poczynionych przy rozpatrywaniu spraw przez siebie i przez sądy, a to w celu spowodowania usunięcia tychże w trybie art. 41 Rozporządzenia Prezydenta RP - Prawo o ustroju sądów powszechnych lub w drodze ustawodawczej[1507]. Wskazać jednak w tym miejscu należy, że prokuratorzy nie mieli w okresie międzywojennym inicjatywy ustawodawczej stąd realizacja tego zadania mogła tu polegać jedynie na podejmowaniu zainicjowanej informacją prokuratora aktywnością Ministra Sprawiedliwości, który był jednocześnie Naczelnym Prokuratorem w ramach prac Rady Ministrów, która posiadała prawo inicjatywy ustawodawczej.

Odnośnie do samej prokuratury wskazano, że stanowi ona jednolitą całość, niezawisłą od sądów[1508], natomiast Ministrowi Sprawiedliwości, jako Naczelnemu Prokuratorowi podlegali prokuratorzy wszystkich stopni[1509].

Z uwagi na przyjęty w tym czasie model postępowania karnego kompetencje prokuratora obejmowały głównie realizację funkcji oskarżyciela przed sądami, w szczególności wnoszenie i popieranie aktu oskarżenia. Prowadzenie śledztw należało bowiem do sędziego śledczego lub oddziałów karnych sądów grodzkich[1510]. Prokurator miał jednak zagwarantowane prawo udziału w czynnościach śledczych, zgłaszania wniosków dowodowych, czy zapoznawania się z aktami.[1511] Przepisy nie wyłączały możliwości prowadzenia przez prokuratora dochodzeń, choć nie korzystano z tej kompetencji często pozostawiając ten zakres działania głównie policji[1512].

Na marginesie jedynie wypada wspomnieć, że dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 roku - Prawo o ustroju sądów wojskowych[1513] uregulowano także

[1506] § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1507] § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1508] § 18 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1509] § 19 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1510] K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle prawnoporównawczym,* Toruń 2012 r., s. 23.
[1511] J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 30,
[1512] K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa…* s. 23-24.
[1513] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r.-Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. nr 76, poz. 536.

status prokuratury wojskowej, na której czele stał Minister Spraw Wojskowych[1514].

Reasumując wskazać należy, że regulacje prawne dotyczące pozycji ustrojowej prokuratury i statusu samych prokuratorów nie zostały w okresie międzywojennym zawarte w obowiązujących wówczas ustawach zasadniczych, tym niemniej powiązanie z sądami dawało prokuratorom dość silny status, który zbliżony był do pozycji sędziów. W doktrynie wskazuje się, że o ile pominięcie w Konstytucji marcowej[1515] regulacji pozycji ustrojowej prokuratury można tłumaczyć faktem braku wypracowania na moment jej uchwalenia koncepcji samego modelu jej działania i funkcjonowania, o tyle brak konstytucjonalizacji prokuratury w ustawie zasadniczej z 1935 roku tym argumentem bronić się już nie może[1516].

Podkreślić należy, iż wskazanie w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 r. - Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, że to prokurator, a nie prokuratura jest organem władzy państwowej, który stoi na straży ustaw i ściga przestępstwa, nadawało prokuratorowi szczególną pozycję. Samo natomiast organizacyjne, terytorialne i finansowe powiązanie poszczególnych jednostek prokuratur, przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezawisłości prokuratury od sądów [1517] stanowiło o wymaganej w tym przypadku odrębności, którą dzisiaj trafniej można określić jako niezależność zewnętrzną prokuratury okresu międzywojennego. Podzielić należy pogląd G. Kucy, który wskazał, że pozycja przedwojennej prokuratury w strukturze organów państwowych miała niejednoznaczny wymiar. Z jednej strony pomocnicza funkcja wobec sądów wiązała prokuraturę z wymiarem sprawiedliwości i władzą sądowniczą, z drugiej natomiast unia personalna funkcji Naczelnego Prokuratora i Ministra Sprawiedliwości tworzyła związek z władzą wykonawczą[1518].

Odnosząc się natomiast do zagadnienia związanego z kwestią kontroli konstytucyjności stanowionego wówczas prawa to bez wątpienia prokurator nie miał w tym zakresie żadnych kompetencji. Pomijając, szeroko opisany wcześniej kontekst problematyki kontroli konstytucyjności w okresie międzywojennym i braku mechanizmów gwarancyjnych pozwalających na egzekwowanie konstytucyjnych przepisów o konieczności zapewnienia zgodności stanowionego prawa z konstytucją, zakres możliwości prokuratora został określony

[1514] L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce…,* s. 80-81.
[1515] Konstytucja marcowa, Dz. U. nr 44, poz. 267.
[1516] G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?,* [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020 r., s. 21.
[1517] § 18 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku-Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
[1518] G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 21.

art. 231 Rozporządzenia Prezydenta - Prawo o ustroju sądów powszechnych[1519]. Zgodnie z jego treścią prokurator stał na straży ustaw. Brak w tym kontekście odniesienia w przedwojennych Konstytucjach oraz jakichkolwiek procedur, które włączałyby prokuratora, jako organ władzy państwowej w mechanizm bezpośredniego stosowania obu Konstytucji, zwłaszcza w formie przeprowadzania kontroli konstytucyjności. Nie ma się czemu zasadniczo dziwić, skoro w tej kwestii nie przewidziano w tym czasie przestrzeni dla jakiegokolwiek innego organu władzy państwowej. Odrzucono, o czym była już mowa we wcześniejszych rozważaniach w ustawach zasadniczych okresu międzywojennego możliwość wprowadzenia do polskiego porządku prawnego modelu kontroli konstytucyjności opartego na jednym sądzie (trybunale konstytucyjnym) bądź na sądach powszechnych, przyjmując optymistycznie, że wskazany obowiązek zgodności prawa stanowionego z Konstytucją realizowany będzie skutecznie przez samokontrolę organu ustawodawczego. Głos rozsądku przedstawicieli doktryny, którzy dostrzegali tu słusznie ogromny ustrojowy deficyt pozostał niesłyszalny, a jakiekolwiek dalsze dyskusje na ten temat w przestrzeni publicznej przerwała druga wojna światowa.

We wczesnym okresie powojennym utrzymywano jeśli chodzi o prokuraturę rozwiązania przedwojenne[1520], co zasadniczo tłumaczono ogromem zadań z jakimi przyszło zmierzyć się ówczesnej władzy, nie wyłączając koniecznych zmian w ustawodawstwie[1521]. Przypomnieć w tym miejscu należy, że na dzień 1 października 1944 roku w Polsce działały trzy prokuratury sądów apelacyjnych (w Lublinie, Warszawie oraz Krakowie z siedzibą w Rzeszowie) oraz pięć prokuratur sądów okręgowych (w Lublinie, Zamościu, Białymstoku, Siedlcach i Rzeszowie), w których zatrudnionych było trzydziestu jeden prokuratorów oraz 34 asesorów sądowych. Od sierpnia do grudnia 1944 roku wpływ do tych jednostek wyniósł 7 214 spraw[1522].

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w strefie wpływów politycznych Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, co rodziło konsekwencje natury politycznej,

[1519] art. 231 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku-Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.
[1520] M. Siewierski, *Ustrój Prokuratury PRL,* [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r., s. 15, zob. też L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce…,* s. 90.
[1521] M. Siewierski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 19.
[1522] M. Chigryn, A. Zborowski, *Organizacja Prokuratury PRL,* [w:] Prokuratura PRL *w* dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r., s. 29: „W rok później (lipiec 1945 r.) na terenie całego wyzwolonego już kraju działa, bądź znajduje się w stadium daleko posuniętej organizacji-78 jednostek prokuratury, a w szczególności Prokuratura Sądu Najwyższego z siedzibą w Łodzi, 10 prokuratur sądów apelacyjnych (Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Tarnów, Warszawa, z tymczasową siedzibą w Łodzi, Wrocław), 54 prokuratury sądów okręgowych, 9 prokuratur specjalnych sądów karnych (w siedzibach sądów apelacyjnych z wyłączeniem Olsztyna) i 3 ekspozytury prokuratur specjalnych sądów karnych (Nowy Sącz, Wadowice, Warszawa).”

ustrojowej, ekonomiczno-gospodarczej i społecznej. Powyższe determinowało dostosowywanie z czasem przyjmowanych rozwiązań prawnych do tych podyktowanych polityczną ideologią radzieckiego socjalizmu, w którym prokuratura zajmowała szczególnie istotne miejsce w wykonywaniu zadań mających na celu utrwalanie socjalistycznej praworządności[1523]. Statut Prokuratury ZSRR określał, że podstawowym jej zadaniem obok wspomnianego umacniania socjalizmu jest ochrona własności społecznej przed zamachami ze strony elementów antyspołecznych[1524].

Uregulowania dotyczące modelu radzieckiej prokuratury znalazły po wojnie podatny grunt w rzeczywistości prawnej polskiego socjalizmu. Szybko dostrzeżono możliwość wykorzystania potencjału prokuratury w staniu na straży i umacnianiu nowego, socjalistycznego porządku prawnego[1525], krytykując jednocześnie uregulowania przedwojenne jako „stojące na straży panującego ustroju burżuazyjnego i porządku prawnego właściwego temu ustrojowi."[1526]

Podstawowym i głównym zadaniem prokuratury w Polsce powojennej było zatem czuwanie nad praworządnością socjalistyczną, następnie ochrona własności społecznej, a dopiero potem ściganie przestępstw[1527]. M. Siewierski tak w 1960 roku pisał na temat nowej roli prokuratury w państwie socjalistycznym: „Reforma prokuratury z 1950 roku jest bowiem częścią kompleksu reform jakie dostosowały formy polityczno-organizacyjne państwa ludowego do jego nowej treści społeczno-politycznej. Prokuratura w naszym ustroju to nie tylko aparat ścigania przestępstw, jak w państwach kapitalistycznych, u nas prokuratura sprawuje o wiele szersze funkcje strażnika praworządności w myśl koncepcji Lenina wyłożonej w liście do Biura Politycznego w związku z przygotowaniem projektu ustawy o prokuraturze w 1922 roku. Zawarte tam tezy o jednolitości prokuratury, jej niezależności od czynnika administracyjnego i o jej kompetencji kontroli nad decyzjami administracyjnymi, z punktu widzenia legalności zostały następnie dalej rozwinięte w ustroju radzieckim i doprowadziły

[1523] K. P. Gorszenin, *Radziecka prokuratura,* Warszawa 1950 r., s. 48: „Jednym z najważniejszych środków, zmierzających do utrwalenia socjalistycznej praworządności było stworzenie Prokuratury ZSRR.", zob. też s. 51: „Ścisła centralizacja prokuratury, oparta na bezwarunkowym podporządkowaniu podległego prokuratora przełożonemu oraz wszystkich organów prokuratury zarówno wojskowych jak i powszechnych Prokuratorowi Generalnemu ZSRR - stwarza wszelkie warunki do ścisłej organizacji tego nadzoru. Prokurator rejonu, obwodu, kraju republiki - każdy w granicach swej właściwości - jest przedstawicielem Prokuratora Generalnego ZSRR, który sprawuje nadzór nad ścisłym wykonywaniem ustaw w kraju zgodnie z artykułem 113 Konstytucji ZSRR tak bezpośrednio jak i przez podległych prokuratorów."
[1524] Ibidem.
[1525] M. Siewierski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 14-15.
[1526] Ibidem, s. 14.
[1527] S. Pietruszka, *Etapy rozwoju,* [w:] Prokuratura wojewódzka w Katowicach-X lat 1950-1960, Katowice 1960 r., s. 9, zob. też. A. Burda, *Na straży praworządności ludowej,* [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, Warszawa 1960 r., s. 6-7.

w konsekwencji do wydzielenia prokuratury z rządu, z kolei zaś stały się wzorem organizacji prokuratury w państwach demokracji ludowej, a wśród nich i w Polsce."[1528]

Zanim jednak doszło do wprowadzenia w Polsce przepisów konstytuujących socjalistyczną prokuraturę, wyznaczając jej nową pozycję ustrojową i zadania tuż po wojnie opierano się na rozwiązaniach sprzed 1939 roku[1529]. Wydano także kilka aktów prawnych dotyczących szczególnych trybów ścigania, sądzenia i karania, które zawierały przepisy odnoszące się do prokuratury, a których treść dowodzi, że zwiększano kompetencje prokuratorów przy jednoczesnej realizacji głównego złożenia jakim było wykorzystanie prokuratury do celów politycznych, mających umacniać nowy ustrój.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko - hitlerowskich[1530] tworzył specjalne sądy karne i procedurę, celem osądzenia przestępstw popełnionych przez zbrodniarzy faszystowsko - hitlerowskich winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. Przewodniczący, sędziowie, prokuratorzy i wiceprokuratorzy specjalnych sądów karnych zrównani zostali w prawach i obowiązkach z prezesami, sędziami, prokuratorami i wiceprokuratorami sądów apelacyjnych[1531]. Nie wgłębiając się, z uwagi na ramy niniejszej pracy, w analizę wymienionej regulacji wskazać należy, że postępowania w tych sprawach wyłącznie w formie dochodzenia, prowadził bezpośrednio prokurator lub za pośrednictwem organów bezpieczeństwa państwa, zobligowanych do przekazania mu informacji i zebranych dowodów[1532]. Przyznano mu także kompetencje do wydawania decyzji o tymczasowym aresztowaniu[1533]. Co znamienne omawiane przepisy nie wymagały, aby akt oskarżenia zawierał uzasadnienie i obligowały prokuratora do jego wniesienia najpóźniej w ciągu czternastu dni od daty ujęcia podejrzanego[1534]. Wyroki specjalnego sądu karnego były ostateczne i prawomocne, jedynie skazanemu na śmierć przyznano prawo wniesienia prośby o ułaskawienie do

[1528] M. Siewierski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 21.
[1529] K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa…,* s. 24, zob. też H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s.15.
[1530] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21.
[1531] art. 5 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21, zob. też. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce,* Warszawa 2003 r., s. 16.
[1532] L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce…,* s. 91.
[1533] art. 9 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21.
[1534] art. 12 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21.

Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej[1535]. Specjalne sądy karne zostały zniesione dekretem z dnia 17 października 1946 r.[1536]

Z kolei w dniu 23 września 1944 roku wydano Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego - Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej[1537], w którym wprost określono pozycję prokuratury wojskowej, wskazując w art. 1, że jest organem wymiaru sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej[1538]. Prokuratura wojskowa podlegała bezpośrednio rozkazom Naczelnego Dowódcy, a prokuratorzy wojskowi pełnili czynności oskarżycieli publicznych przed sądami wojskowymi oraz współdziałali w wymiarze sprawiedliwości[1539]. Tak przyjęta regulacja mocno jeszcze zakotwiczona była w rozwiązaniach z okresu międzywojennego, zwłaszcza wiążąc prokuraturę wojskową z wymiarem sprawiedliwości. Tym niemniej za sprawą art. 74 wojskowi prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy mieli mocno ograniczoną niezależność wewnętrzną. Wspomniany przepis nakładał bowiem na nich obowiązek wykonywania poleceń i wskazówek przełożonych, którym przysługiwało prawo nadzoru i kierownictwa nad podległymi im prokuratorami[1540].

Prokuratorom wojskowym przyznano kompetencje do kierowania aktów oskarżenia oraz bezpośredniego prowadzenia lub za pośrednictwem organów bezpieczeństwa państwa dochodzeń w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko ustrojowi demokratycznemu i bezpieczeństwu publicznemu na mocy Dekretu PKWN z dnia 3 października 1944 roku o ochronie Państwa[1541].

Prokuratorom specjalnych sądów karych nadano również określone kompetencje w ustawie z dnia 6 maja 1945 roku o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów[1542]. Ustawa dotyczyła osób, które zamieszkując na terenach Rzeczypospolitej Polskiej, wcielonych przez okupanta do Rzeszy Niemieckiej oraz na obszarze byłego Wolnego Miasta Gdańska zostali wpisani do trzeciej lub czwartej grupy niemieckiej listy narodowej

[1535] art. 19 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21.
[1536] Dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych, Dz. U. nr 59, poz. 324.
[1537] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r.-Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej, Dz. U. nr 6, poz. 29.
[1538] art. 1 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r.-Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej, Dz. U. nr 6, poz. 29.
[1539] art. 67 i art. 68 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r.-Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej, Dz. U. nr 6, poz. 29.
[1540] art. 74 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r.-Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej, Dz. U. nr 6, poz. 29.
[1541] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 3 października 1944 r. o ochronie Państwa, Dz. U. 1944, nr 10, poz. 50, zob. też. H. Zięba Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 19.
[1542] Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz. U. nr 17, poz. 96.

(*Deutsche Volksliste*) lub do grupy tzw. „*Leistungs-Pole*"[1543].

Kolejne regulacje obejmowały dwa dekrety o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa [1544] . Przyjęto tu, że postępowanie przygotowawcze prowadzą organy bezpieczeństwa publicznego, chyba że zostało wszczęte przez prokuratora wojewódzkiego. Nadzór nad postępowaniem prowadzonym przez organy bezpieczeństwa publicznego sprawował prokurator wojskowy, któremu przekazywano ostatecznie akta sprawy. Umorzenie dochodzenia lub odmowa ścigania wymagały zgody prokuratora. Art. 58 dekretu z 1946 roku przyznawał prokuratorowi nie tylko prawa, określone w kodeksie, ale również te, które posiadał sędzia śledczy[1545]. Dekrety te miały być odpowiedzią na potrzebę władzy ludowej w przedmiocie zwiększenia ochrony mienia społecznego i przeciwdziałania zamachom na to mienie. W ten sposób umacniano także zmiany w zakresie ustroju gospodarczego i stosunków ekonomicznych, podkreślając wagę ochrony mienia społecznego stanowiącego podstawę socjalistycznej gospodarki[1546].

Wśród kolejnych dekretów, które wprowadzały nowe zasady odpowiedzialności za określone w nich czyny, wymienić należy wydany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym[1547]. Za przestępstwa podlegające rozpoznaniu w postępowaniu doraźnym wymierzana była kara śmierci lub dożywotniego więzienia. Dochodzenie prowadził prokurator samodzielnie albo za pośrednictwem Milicji Obywatelskiej lub organów bezpieczeństwa publicznego i wówczas sprawował tu nadzór. Również tu prokurator mógł stosować tymczasowe aresztowanie i wnosił akt oskarżenia w ciągu 30 dni od dnia ujęcia oskarżonego.

Na podstawie dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. utworzona została Komisja Specjalna do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, celem wykrywania i ścigania przestępstw przeciwko interesom życia gospodarczego lub społecznego państwa, w tym w szczególności przywłaszczenia, grabieży mienia publicznego albo będącego pod zarządem publicznym, korupcji, łapownictwa, spekulacji i tzw. szabrownictwa. Komisja Specjalna lub jej delegatura przyjmowała zawiadomienia o przestępstwach ściganych w trybie dekretu. Możliwe

[1543] art. 2 ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz. U. nr 17, poz. 96.
[1544] Dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r.-o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz. U. nr 53, poz. 300, Dekret Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1946 r.-o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz. U. nr 30, poz. 192.
[1545] art. 58 Dekretu Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1946 r.-o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz. U. nr 30, poz. 192.
[1546] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 19.
[1547] Dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r.-o postępowaniu doraźnym, Dz. U. nr 53, poz. 301.

było także przejmowanie przez nie spraw o przestępstwa należące do ich właściwości, prowadzonych przez organy prokuratorskie lub władze sądowo-śledcze albo bezpieczeństwa publicznego. Wszystkie władze, w tym sądowe i prokuratorskie zobowiązane były wykonywać postanowienia Komisji Specjalnej oraz jej delegatur[1548].

Dekretem Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r.[1549] utworzono Najwyższy Trybunał Narodowy oraz Prokuraturę Najwyższego Trybunału Narodowego. Najwyższy Trybunał Narodowy miał orzekać w sprawach o przestępstwa osób, które zgodnie z deklaracją moskiewską miały być oddane do dyspozycji organom prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej za zbrodnie dokonane na obszarze państwa polskiego w czasie okupacji[1550] oraz sprawy o przestępstwa przewidziane w dekrecie z dnia 22 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego. Również w tym przypadku prokuratorom przyznano bardzo szerokie uprawnienia, w tym: możliwość bezpośredniego prowadzenia dochodzenia lub za pośrednictwem prokuratora sądu specjalnego, prokuratora sądu okręgowego, organów bezpieczeństwa publicznego czy milicji, możliwość zwrócenia się o dokonanie poszczególnych czynności sądowych do sędziów śledczych lub sądów grodzkich, zarządzenie zajęcia w całości lub w części mienia podejrzanego, jego małżonka lub dzieci. Dopuszczalne było wniesienie aktu oskarżenia i rozpoznania sprawy pod nieobecność oskarżonego[1551].

Jak słusznie oceniła L. Mazowiecka prokuratorzy szybko stali się „bezwolnymi narzędziami represji”[1552]. Jednak proces ten poprzedzony był zorganizowanym działaniem władzy. Dla szybkiego i sprawnego podporządkowania prokuratury i prokuratorów systemowi władzy socjalistycznej istotne znaczenie miała także prowadzona polityka kadrowa. Jak podkreślił A. Lityński obok zniesienia przedwojennego zakazu przynależności sędziów i prokuratorów do partii politycznych, stosowano cały szereg rozwiązań mających na celu usunięcie z zawodu przedwojennej kadry sędziowskiej i prokuratorskiej, która zgłosiła się po wojnie do pracy i stworzenie nowego korpusu sędziowskiego i prokuratorskiego światopoglądowo spójnego z polityką partii i doktryną socjalizmu. Służyć temu miały rozwiązania dające Ministrowi Sprawiedliwości możliwość przenoszenia sędziów i prokuratorów bez ich zgody do innego sądu[1553]. Powyższe wpływało na niezawisłość sędziów,

[1548] L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce…,* s. 93-94.
[1549] Ibidem, s. 94-95.
[1550] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 17-18.
[1551] L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce…,* s. 95.
[1552] Ibidem.
[1553] A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej,* Białystok 1999 r., s. 132, zob. też Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany

ale również niezależność prokuratorów, bowiem zasada nieprzenoszenia bez zgody zainteresowanego stanowiła jeden z elementów przedwojennego systemu gwarancji autonomii podejmowanych decyzji orzeczniczych tak dla sędziów, jak i prokuratorów.

Władza ludowa chcąc pozbyć się związanych z wymiarem sprawiedliwości funkcjonariuszy państwowych, których uznawała za posiadających poglądy niekoniecznie zbieżne z praworządnością socjalistyczną, ogłosiła Dekret Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych[1554]. Za funkcjonariuszy uznano m.in. sędziów, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych[1555]. Zgodnie z treścią omawianego aktu, władza służbowa mogła według swobodnego uznania przyjąć ponownie do służby zgłaszającego się funkcjonariusza państwowego, bądź też odmówić jego ponownego przyjęcia[1556]. Jednocześnie zastrzeżono, że w okresie do dnia 31 grudnia 1947 r. możliwe było bez zachowania warunków i terminów, przewidzianych w przepisach służbowych podjęcie decyzji o zmianie grupy uposażenia i stanowiska służbowego funkcjonariusza państwowego, zwolnienie go od egzaminu praktycznego, przeniesienie w stan spoczynku, zwolnienie ze służby po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem przysługujących praw emerytalnych[1557]. Taka treść przepisów stanowiła jasny przekaz także dla chcących powrócić do służby po wojnie prokuratorów, że w nowej, socjalistycznej prokuraturze jest miejsce tylko dla tych, którzy gotowi są umacniać swoją pracą praworządność socjalistyczną. Jak przedstawiała się z kolei idea praworządności socjalistycznej w postępowaniu karnym, pokazują jasno przytoczone wcześniej zasady odpowiedzialności w trybach specjalnych. Można sobie wyobrazić rozmiar dylematów przed jakimi stawali sędziowie i prokuratorzy wychowani na przedwojennych zasadach procesu karnego i Konstytucjach gwarantujących jednostce poszanowanie jej praw i wolności, którzy powracając do służby po wojnie zderzali się z praworządnością w wydaniu socjalistycznym i podporządkowaniem prawa wyłącznie interesom ośrodka władzy.

Sytuacja stała się jeszcze trudniejsza wobec wydania przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 1946 r. Dekretu o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk

ich okręgów, a ponadto przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe, Dz. U. nr 11, poz. 58.

[1554] Dekret Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, Dz. U. nr 22, poz. 139.

[1555] art. 1 dekretu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, Dz. U. nr 22, poz. 139.

[1556] art. 4 dekretu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, Dz. U. nr 22, poz. 139.

[1557] art. 10 dekretu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, Dz. U. nr 22, poz. 139, zob. też A. Lityński, *O prawie i sądach…,* s. 135.

sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów[1558]. Zgodnie z omawianymi przepisami osoby, które ze względu na kwalifikacje osobiste oraz działalność naukową, zawodową, społeczną lub polityczną i dostateczną znajomość prawa nabytą bądź przez pracę zawodową, bądź w uznanych przez Ministra Sprawiedliwości szkołach prawniczych dawały rękojmię należytego wykonywania obowiązków sędziowskich lub prokuratorskich, mogły być mianowane na stanowiska asesora sądowego, sędziego lub prokuratora po udzieleniu im zwolnienia od wymagań ukończenia uniwersyteckich studiów prawniczych z przepisanymi w Polsce egzaminami, odbycia aplikacji sądowej i złożenia egzaminu sędziowskiego oraz przesłużenia określonej liczby lat na stanowiskach sędziowskich i prokuratorskich[1559]. Jak wskazał A. Lityński pojęcie rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziowskich lub prokuratorskich będzie funkcjonowało w przepisach regulujących ustrój sądów i prokuratury jeszcze w latach 80-tych, wisząc nad środowiskiem jak „miecz Damoklesa", który w tym wypadku oznaczał pełną dowolność i uznaniowość decyzji w przedmiocie usuwania ich ze służby[1560].

Wreszcie zapewnienie obsadzenia stanowisk prokuratorskich, ale również sędziowskich osobami o prawidłowym i oczekiwanym przez władzę ludową światopoglądzie następowało w drodze przyspieszenia procesu kształcenia przyszłych sędziów i prokuratorów, co w praktyce oznaczało obniżenie jego poziomu i standardów przedwojennych.

W latach 1946-1951 Minister Sprawiedliwości utworzył sześć średnich szkół prawniczych tj. w Łodzi, Wrocławiu, Gdańsku, Toruniu, Szczecinie i Zabrzu. Osoby, które zgłaszały się celem przygotowania do wykonywania zawodu sędziego lub prokuratora miały mieć ukończone 24 lata i jak wskazał A. Lityński nie przewidziano żadnych dodatkowych wymogów dla kandydatów do tych szkół. Przyjmowano wyłącznie zgłoszenia osób, które otrzymały rekomendacje udzielone przez partie polityczne, związki zawodowe i organizacje społeczne, a z których wynikało, że kandydat posiada właściwy światopogląd społeczno-polityczny[1561]. Kursy w wymienionych szkołach trwały od 6 do 15 miesięcy, a podczas ich trwania słuchacze otrzymywali uposażenie odpowiadające przeciętnym zarobkom oraz dodatki rodzinne. Szacuje się, że kursy w tych szkołach ukończyło 1130 słuchaczy, z których 1080 osób podjęło pracę w wymiarze sprawiedliwości zarówno na stanowiskach sędziowskich, jak

[1558] Dekret Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, Dz. U. nr 4, poz. 33.
[1559] art. 1 dekretu Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, Dz. U. nr 4, poz. 33.
[1560] A. Lityński, *O prawie i sądach…,* s. 136.
[1561] Ibidem, s. 139-140.

i prokuratorskich[1562].

Autor zwrócił uwagę, że potrzebę oparcia w znacznej części na nowych kadrach w postaci absolwentów średnich szkół prawniczych formułowano zwłaszcza w odniesieniu do prokuratury, do której do pracy zostały w dużej mierze skierowano osoby młode, o pochodzeniu robotniczym bądź chłopskim, a które w ten sposób zawdzięczały nowej władzy ludowej swój awans społeczny[1563].

Dnia 1 czerwca 1948 roku powołano również Centralną Szkołę Prawniczą im. Teodora Duracza (później Wyższa Szkoła Prawnicza im. Teodora Duracza). Wymagano co prawda wykształcenia co najmniej średniego lub zawodowego, ale minister sprawiedliwości mógł zwolnić kandydata ze zrealizowania tego warunku. Część słuchaczy stanowili absolwenci średnich szkół prawniczych. Program nauczania nie obejmował tyle przedmiotów prawniczych, co zdecydowanie przedmioty o tematyce społeczno-politycznej. W 1953 roku szkoła została przekształcona w ośrodek doskonalenia kadr sędziowskich i prokuratorskich, a jego podstawowym celem było podnoszenie kwalifikacji zawodowych i poziomu ideologicznego sędziów oraz prokuratorów[1564].

Skala podejmowanych zabiegów, aby wymienić dawną przedwojenną kadrę sędziów oraz prokuratorów i zapewnić nową, przygotowaną do wykonywania tych zawodów pokazuje, że środowisko prawnicze w powojennej Polsce z rezerwą przyjmowało założenia socjalistycznej praworządności, która w istocie polegała na upolitycznieniu wymiaru sprawiedliwości, z którego władza ludowa rękami prokuratorów i sędziów chciała stworzyć skuteczne narzędzie umacniania socjalizmu[1565].

S. Śliwiński w 1947 roku scharakteryzował prokuraturę następująco: „niebędąca władzą sądową, lecz władzą administracyjną (administracja sprawiedliwości), nie posiada niezawisłości, nieusuwalności i nieprzenoszalności. Jest poddana Ministrowi Sprawiedliwości i organizowana monokratycznie (biurokratycznie), tzn. decyduje wola jednego, inni zaś członkowie urzędu są jego pomocnikami. Obowiązuje zasada jedności prokuratury. Prokuratura stanowi zwarty kompleks urzędników, z których każdy może wystąpić jako organ państwowy w przydzielonej mu przez przełożonego sprawie, a chociaż jest zorganizowana w poszczególne urzędy przy poszczególnych sądach, jednakże podlega jednolitemu kierownictwu i nadzorowi przełożonych władz prokuratorskich z Ministrem Sprawiedliwości jako Naczelnym

[1562] Ibidem, s. 141, zob. też W. Tatarkiewicz, *Osobowa obsada Prokuratury PRL,* [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r., s. 52.
[1563] A. Lityński, *O prawie i sądach…,* s. 141.
[1564] Ibidem, s. 143-144.
[1565] Ibidem, s. 146-148.

Prokuratorem na czele."[1566]

Presja Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie znalezienia rozwiązań, w których sądy i prokuratury zostaną „zakadrowane" sędziami i prokuratorkami skłonnymi współpracować z władzą ludową pod koniec 1949 roku była duża[1567]. Lata 50-te rozpoczęły duże zmiany w prokuraturze poprzez przejęcie przez prokuratorów dawnych obowiązków sędziego śledczego, likwidację apelacji oraz kasacji i zastąpienie ich rewizją, czy ostateczne przekazanie decyzji o stosowaniu przez prokuratora środków zapobiegawczych, w tym w szczególności tymczasowego aresztowania.

W ramach budowania w pełni socjalistycznej prokuratury Sejm uchwalił 20 lipca 1950 roku ustawę o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej[1568]. Ustawa ostatecznie oddzielała organizacyjnie prokuraturę od sądów i przeprowadzała separację między funkcją Ministra Sprawiedliwości a Generalnym Prokuratorem Rzeczypospolitej stanowiąc, że znosi się dotychczasowe organy prokuratury przy sądach powszechnych[1569]. Nastąpiła przez to także centralizacja poprzez ustanowienie urzędu Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej, który wraz ze swoimi organami tj. zastępcami Generalnego Prokuratora, prokuratorami i wiceprokuratorami Prokuratury Generalnej oraz referendarzami śledczymi, a także prokuratorami, wiceprokuratorami, podprokuratorami, referendarzami śledczymi i asesorami na szczeblu prokuratur wojewódzkich oraz podprokuratorami, referendarzami śledczymi i asesorami na szczeblu prokuratur powiatowych stanowili Prokuraturę Rzeczypospolitej Polskiej[1570].

Podporządkowano całkowicie Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej i prokuraturę Radzie Państwa, która zyskała kompetencje do powoływania i odwoływania Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej oraz jego zastępców. Ustawa przewidywała, że prokuratura miała obowiązek działania zgodnie z wytycznymi Rady Państwa[1571]. Generalny Prokurator Rzeczypospolitej mógł występować do Rady Państwa o wykładnię obowiązujących przepisów

[1566] S. Śliwiński, *Proces karny. Zasady ogólne,* Warszawa 1947 r., s. 301-202.
[1567] A. Lityński, *O prawie i sądach…,* s. 147, zob. też. W. Tatarkiewicz, *Osobowa obsada…,* s. 51: „Trudność tego problemu wynikała nie tylko z faktu, że-jak zresztą we wszystkich prawie zawodach przerzedzone zostały przez wojnę kadry fachowców. Główną komplikację stanowiła okoliczność, czy wśród osób, które w okresie międzywojennym pełniły funkcje sędziów i prokuratorów, wiele było tak mocno związanych z tymi politycznymi poglądami i swoją przeszłą działalnością z sanacyjnym reżimem, że ani oni sami nie czuli się gotowi do opowiedzenia się po stronie władzy ludowe, ani też władza ludowa nie mogła ich obdarzyć taką miarą zaufania aby ich zatrudnić aparacie wymiaru sprawiedliwości."
[1568] Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r., o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 38, poz. 346; zwana dalej ProkRPU.
[1569] art. 18 ust. 1 ProkRPU, Dz. U. nr 38, poz. 346.
[1570] art. 7 ProkRPU, Dz. U. nr 38, poz. 346.
[1571] art. 6 ProkRPU, Dz. U. nr 38, poz. 346, zob. też W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony prawnej w PRL,* Warszawa 1987 r., s. 229.

prawa i ustalania zasad ich stosowania, które uzyskiwały moc powszechnie obowiązującą[1572]. Wyrazem podporządkowania prokuratury Radzie Państwa była także jej kompetencja do uchwalania regulaminu urzędowania prokuratury, powoływania kolegium w Generalnej Prokuraturze, a także nadawania statutu organizacyjnego prokuratury, ustalania stanowisk służbowych i grup uposażenia zasadniczego oraz określania zasad zaszeregowania, ustalania instrukcji współpracy Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej i jej organów z Najwyższą Izbą Kontroli [1573]. Tak przyjęte rozwiązania uzasadniano tym, że podporządkowanie prokuratury Radzie Państwa stanowiło logiczną konsekwencję funkcjonowania systemu władzy, w którym wszystkie naczelne organy państwowe zależne są od Sejmu lub „jego emanacji" za jaki uznawało Radę Państwa. Tym niemniej podporządkowanie prokuratury Radzie Państwa spotykało się także z krytyką jako rozwiązanie nie do końca trafione z punktu widzenia wystarczającej kontroli Sejmu nad prokuraturą.[1574].

Zwracano także uwagę, że dotychczasowe reformy prokuratury czyniły z niej odrębny system organów z określonym kierunkiem realizacji przydzielonych jej działań polegających na strzeżeniu socjalistycznej praworządności [1575] lub nadzorem nad przestrzeganiem prawa[1576].

Jeśli chodzi o cele powołania urzędu Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej to ustawa wprost wskazała na ugruntowanie praworządności ludowej, ochronę mienia społecznego i ściganie przestępstw [1577], co stanowiło zasadniczo odzwierciedlenie celów działalności prokuratury ZSRR. Jak wskazuje się w doktrynie prokuratura stała się zamiast organem powołanym wyłącznie do ścigania przestępstw podmiotem realizującym wyższy cel, jakim była kontrola legalności działania wszystkich organów, organizacji oraz obywateli[1578].

Cele zostały także wskazane w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Zdecydowano bowiem o konstytucjonalizacji urzędu Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej

[1572] art. 4 ProkRPU, Dz. U. nr 38, poz. 346.
[1573] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 25-26.
[1574] J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy. Zagadnienia wybrane,* Państwo i Prawo 1968 r., nr 6, s. 929-930: „Niezależnie jednak od tego można wysunąć zastrzeżenia przeciwko podporządkowaniu Prokuratury Radzie Państwa, zważywszy, że Rada Państwa nie jest organem przedstawicielskim, zaś konstytucyjna podległość jej Sejmowi nie pociąga za sobą praktycznych skutków w postaci zdawania sprawy Sejmowi z jej działalności, a tym samym z wykonywania zwierzchnich uprawnień wobec Prokuratury, co z kolei uniemożliwia Sejmowi kontrolę w drodze pośredniej (przez Radę Państwa) działalności Prokuratury."
[1575] Ibidem, s. 934.
[1576] H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL,* Warszawa 1970 r., s. 37-39: „Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa jest to samoistna, władcza funkcja Prokuratury wykonywana poza trybem określonym w procedurach sądowych, a polegająca na badaniu, czy zachowanie się podmiotów podlegających tej kontroli jest zgodne z prawem, oraz występowaniu z wnioskami (w celu spowodowania usunięcia stanu sprzecznego z prawem lub eliminowania przyczyn sprzyjających naruszeniom prawa w celu zapewnienia praworządności ludowej)."
[1577] art. 1 ProkRPU, Dz. U. nr 38, poz. 346.
[1578] W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony…,* s. 230.

Ludowej, wyznaczając mu jako podstawowe zadania strzeżenie praworządności ludowej[1579], czuwanie nad ochroną własności społecznej, zabezpieczenie poszanowanie praw obywateli i dopiero w dalszej regulacji wskazano na czuwanie nad ściganiem przestępstw, w szczególności tych godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [1580]. Zatem nawet w kwestii funkcji polegającej na ściganiu przestępstw prokuratorom zwracano uwagę na szczególne i pierwszoplanowe znaczenie w zakresie zwalniacza przestępczości wymierzonej w porządek państwa socjalistycznego. Fakt wprowadzenia do Konstytucji PRL regulacji dotyczących prokuratury oceniany był wówczas jako realizacja zasad konstytucjonalizmu socjalistycznego. Dostrzegano również, że konstytucjonalizacja prokuratury podnosi jej rangę i znaczenie wśród innych organów państwa, nadając jej pozycję organu konstytucyjnego. Jak wskazał M. Siewierski: „Tego rodzaju awans polityczno-ustrojowy znajduje swoje uzasadnienie w nowej roli i nowych funkcjach prokuratury w państwie ludowym."[1581]

Konstytucja PRL utrzymała zależność Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do Rady Państwa wskazując, że ta powołuje i odwołuje go[1582]. Przyjęto, że organy prokuratury podlegają Prokuratorowi Generalnemu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w sprawowaniu swych funkcji są niezależne od organów terenowych [1583], czyli rad narodowych działających w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach, a potem od 1972 roku w związku z reformami administracyjnymi także w gromadach i osiedlach[1584].

Reforma prokuratury zapoczątkowana w 1950 roku i kontynuowana w latach następnych wzmacniała jej pozycję jako „naczelnego gwaranta praworządności" [1585],

---

[1579] A. Burda, *Na straży praworządności ludowej,* [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r., s. 9: „Obowiązek ścisłego przestrzegania prawa spoczywa na wszystkich organach państwowych, Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stawia jednak Konstytucja jako główne zadanie– strzeżenie praworządności ludowej."

[1580] art. 54 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

[1581] M. Siewierski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 21

[1582] art. 55 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

[1583] art. 56 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232.z późn. zm.

[1584] art. 34 Konstytucji PRL, Dz. U. nr 33, poz. 232. z późn. zm.

[1585] W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony…,* s. 230, zob. też. M. Chigryn, A. Zborowski, *Organizacja Prokuratury…,* s. 41 oraz s. 237: „Strzeżenie praworządności ludowej zostało w ustawie ujęte jako odnoszące się do praworządności w znaczeniu formalnym, czyli jako badanie zgodności działania wszystkich organów, instytucji organizacji i obywateli z obowiązującym prawem przestrzeganie prawa, jako objęte zadaniami prokuratury, zostało przy tym w ustawie określone bardzo szeroko. Obejmuje ono nie tylko przestrzeganie szeroko pojmowanego prawa karnego i cywilnego, ale także najszerzej pojmowanego prawa administracyjnego. Prokuratura ma przy tym obowiązek działania nie tylko wówczas, gdy prawo zostało już naruszone, ale wówczas, gdy pozostaje stan zagrożenia prawa. Jako organ powołany do stania na straży prawa prokuratura nie jest w żadnym wypadku uprawniona do zasadzie samodzielnego administrowania ani orzekania czy innego wiążącego decydowania. Jej powołaniem jest jedynie kontrola legalności działania innych podmiotów. Dla niej więc strzeżenie utrwalanie i pogłębianie praworządności jest funkcją nie tylko podstawową ale w istocie jedyną."

przyznając prokuratorom dalsze kompetencje w tym, rozszerzając prokuratorski nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, które prowadzone było przez inne podmioty, przyznając wyłączność prowadzenia śledztw i zatwierdzania aktów oskarżenia w dochodzeniach, umożliwiając wytaczanie powództw cywilnych czy dokonywanie zabezpieczeń majątkowych[1586]. Jak słusznie podniósł A. Lityński: „Prokuratura znajdowała się pod specjalną pieczą władz politycznych jako szczególnie ważne narzędzie ludowego wymiaru sprawiedliwości w walce o zachowanie ustroju."[1587] Odseparowanie prokuratury od sądów ułatwiło z pewnością ręczne nią sterowanie przez partię[1588].

Z punktu widzenia natomiast kwestii kontroli zgodności z Konstytucją PRL stanowionego prawa, na moment jej wejścia w życie nie można mówić o jakichkolwiek kompetencjach prokuratorów w tym zakresie, co wynikało z opisanego w poprzednich rozdziałach podejścia władzy ludowej i socjalistycznego konstytucjonalizmu (w latach 50-tych) do koncepcji kontroli konstytucyjności. Nie było również konstytucyjnych unormowań odnoszących się do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji PRL. Przyjęta zasada plenipotencji organu ustawodawczego w zakresie zapewnienia zgodności stanowionego prawa z ustawą zasadniczą, tak znamienna dla państw o ustroju socjalistycznym zakładała, że to Sejm stanowiąc prawo ma jako jedyny organ państwa możliwość samokontroli stanowionego prawa w przedmiocie jego zgodności z Konstytucją PRL[1589].

Kolejne zmiany wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 1967 o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[1590] podtrzymywały tendencję wyrażoną w wyżej opisanych aktach prawnych[1591], dokonując także zmian w nazewnictwie i podkreślając wagę głównego zadania wyznaczonego Prokuratorowi Generalnemu PRL i podległym mu prokuratorom jakim było strzeżenie praworządności ludowej[1592].

[1586] W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony…,* s. 230.
[1587] A. Lityński, *O prawie i sądach…,* s. 155.
[1588] B. Kurzępa, *O nowy kształt prokuratury-rozmowa z prof. S. Waltosiem,* Prokurator 2000 r., nr 1, s. 60.
[1589] E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności…,* s. 12-15. zob. też Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar…,* s. 289.
[1590] Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 13, poz. 55; zwana dalej Prok.PRLU67.
[1591] J. Stembrowicz, *Prokuratura według…,* s. 929.
[1592] W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony…,* s. 230, zob. też. M. Chigryn, A. Zborowski, *Organizacja Prokuratury…,* s. 237: „Strzeżenie praworządności ludowej zostało w ustawie ujęte jako odnoszące się do praworządności w znaczeniu formalnym, czyli jako badanie zgodności działania wszystkich organów, instytucji organizacji i obywateli z obowiązującym prawem przestrzeganie prawa, jako objęte zadaniami prokuratury, zostało przy tym w ustawie określone bardzo szeroko. Obejmuje ono nie tylko przestrzeganie szeroko pojmowanego prawa karnego i cywilnego, ale także najszerzej pojmowanego prawa administracyjnego. Prokuratura ma przy tym obowiązek działania nie tylko wówczas, gdy prawo zostało już naruszone, ale wówczas, gdy pozostaje stan zagrożenia prawa. Jako organ powołany do stania na straży prawa prokuratura nie jest w żadnym wypadku uprawniona do zasadzie samodzielnego administrowania ani orzekania czy innego wiążącego decydowania. Jej powołaniem jest jedynie kontrola legalności działania innych podmiotów. Dla niej więc

Tymczasem w odniesieniu do zagadnienia zapewnienia zgodności ustaw z Konstytucją pewną zmianę przyniosła uchwalona 10 lutego 1976 roku ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[1593]. Odtąd Rada Państwa, która do tej pory posiadała m.in. kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, czuwać miała także nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach rozwiązanie to co prawda dalekie było od znanych w demokratycznych państwach modeli kontroli konstytucyjności, tym niemniej w pewnej mierze przełamywało tu wyłączność kontroli Sejmu i co istotne ożywiło dyskusję wokół mechanizmu badania i zapewniania zgodności prawa z Konstytucją PRL. Jak podniósł Z. Witkowski w omawianym okresie w publicznej dyskusji na temat zapewnienia zgodności prawa z Konstytucją PRL wyróżnić można głosy całkowicie odrzucające mechanizm pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw i poprzestające na samokontroli Sejmu. Nadto głosy podkreślające znaczenie samokontroli organu ustawodawczego, ale również konieczność wsparcia go kontrolą sądownictwa konstytucyjnego. Wreszcie prezentowano też stanowisko proponujące zachowanie samokontroli organu ustawodawczego, przy jednoczesny nadaniu pewnych uprawnień o charakterze opiniodawczym Sądowi Najwyższemu[1594].

Ponowne rozważania na temat przyznanej Radzie Państwa kompetencji polegającej na czuwaniu nad zgodnością prawa z Konstytucją PRL wynikają z konieczności wskazania, że na podstawie uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 roku w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw[1595] pewne określone kompetencje w omawianej procedurze nadano Prokuratorowi Generalnemu PRL. Mógł on wystąpić do Rady Państwa z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego z określonym przepisem Konstytucji, popierając swój pogląd uzasadnieniem[1596]. Nadto jak wynika z treści § 5 ust. 3 omawianej uchwały przesyłane do Rady Państwa wnioski w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją PRL przekazywane były właściwemu organowi tj. Prezesowi Rady Ministrów lub Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, bądź Prokuratorowi Generalnemu PRL w celu

strzeżenie utrwalanie i pogłębianie praworządności jest funkcją nie tylko podstawową ale w istocie jedyną.", zob. też J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 49, zob. też H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 38-42.

[1593] Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 5, poz. 29; zwana dalej ZmKU76, zob. też obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. nr 7, poz. 36.

[1594] Z. Witkowski, *Rada Państwa…,* s. 37.

[1595] Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979, nr 19, poz. 113.

[1596] § 5 ust.1 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979, nr 19, poz. 113.

wstępnego rozpatrzenia sprawy i powiadomienia wnioskodawcy o zajętym stanowisku. W razie konieczności kierowano do Rady Państwa wystąpienia o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu z Konstytucją PRL[1597]. W ten sposób Prokurator Generalny PRL uzyskał możliwość wstępnego badania zasadności wniosków innych organów państwowych, instytucji, organizacji lub obywateli w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją PRL, które zostały mu przekazane przez Radę Państwa. W razie dokonania oceny zasadności wniosku Prokurator Generalny PRL kierował wystąpienie wraz z uzasadnieniem do Rady Państwa[1598].

W kontekście problematyki dotyczącej kontroli konstytucyjności uwarunkowania społeczno-polityczne na początku lat 80-tych, a także ewolucja poglądów dotyczących wprowadzenia skutecznego mechanizmu badania zgodności stanowionego prawa z Konstytucją PRL zapoczątkowały oczekiwane w tym zakresie zmiany. Najbardziej znaczącą wprowadzała ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[1599] za sprawą art. 33 a powołującego Trybunał Konstytucyjny. Nie powtarzając szczegółowo przedstawionych we wcześniejszych rozważaniach uwag dotyczących ustanowienia sądu konstytucyjnego, przypomnieć jedynie w tym miejscu należy, że TKU85 [1600] oraz uchwałę Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[1601] uchwalono dopiero w 1985 roku. Tym niemniej rozpoczął się w ten sposób nowy etap polskiego konstytucjonalizmu, w których ukonstytuowano zupełnie nowego gwaranta konstytucyjności, choć jeszcze z niepełnym dla klasycznego modelu kontroli scentralizowanej zakresem kompetencji.

Z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją PRL albo innego aktu normatywnego z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym obok innych podmiotów wymienionych w ustawie wystąpić mógł Prokurator Generalny PRL. Czynił to z własnej inicjatywy lub w wyniku analizy skarg i wniosków obywateli. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[1602], jakkolwiek oceniana w doktrynie jako nieodbiegająca od modelu prokuratury przyjętego w ramach reform z lat 50-

[1597] § 5 ust.3 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979, nr 19, poz. 113.
[1598] § 5 ust.3 uchwały Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979, nr 19, poz. 113.
[1599] Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 11, poz. 83; zwana dalej ZmKU82.
[1600] TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98.
[1601] Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1602] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 31, poz. 138; zwana dalej ProkPRLU85.

tych[1603], dostosowywała kompetencje Prokuratora Generalnego do zmian wynikających z Konstytucji PRL i TKU85[1604]. Doprecyzowywała, że jest on uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał powiadamiał także Prokuratora Generalnego PRL o wpłynięciu wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją PRL aktu prawa stanowionego, pytania prawnego oraz wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania z własnej inicjatywy Trybunału. Nieobecność Prokuratora Generalnego PRL lub jego przedstawiciela nie wstrzymywała rozpoznania sprawy[1605], chyba że ustawa stanowiła inaczej. Tak było w przypadku rozpatrywania sprawy o szczególnej zawiłości, w której zarządzono rozpoznanie wniosku w pełnym trybunalskim składzie, gdzie obecność Prokuratora Generalnego PRL była obowiązkowa[1606]. Kierowany przez niego wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie aktu prawnego z Konstytucją PRL poddawany był wstępnemu rozpoznaniu przez jednego sędziego wyznaczonego przez Prezesa Trybunału. Na postanowienie wydane w tej kwestii przysługiwało zażalenie do Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygającego w składzie trzech sędziów[1607]. Prokurator Generalny PRL miał obowiązek, jako uczestnik postępowania, przedstawiania Trybunałowi Konstytucyjnemu, zgodnie z prawdą, wszelkich wyjaśnień dotyczących sprawy oraz do zgłaszania dowodów, potrzebnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia[1608]. Jednocześnie miał także prawo przeglądać akta sprawy oraz sporządzać i otrzymywać odpisy lub wyciągi z tych akt[1609]. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Prokurator Generalny PRL działał osobiście lub przez swojego przedstawiciela[1610].

Powracając w tym miejscu jeszcze do ustawy z 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze PRL wskazać należy, że wprowadzała ona także nieco zmienioną definicję prokuratury PRL wskazując, że stanowią ją Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury[1611]. W inny sposób sformułowano też cele, wskazując nadal na pierwszoplanową ochronę i umacnianie ustroju politycznego

[1603] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 86.
[1604] Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1605] art. 25 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1606] art. 23 ust. 1 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98. z późn. zm.
[1607] art. 20 ust. 2 TKU85, Dz. U. nr 22, poz. 98. z późn. zm.
[1608] art. 3 ust. 1 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1609] art. 5 ust. 1 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1610] art. 10 ust. 1 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
[1611] art. 1 ProkPRLU85, Dz. U. nr 31, poz. 138.

i społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochronę własności społecznej i zapewnienie poszanowania praw obywateli[1612].

W. Berutowicz i J. Mokry podsumowując ocenę miejsca prokuratury PRL w systemie organów państwa wskazali, że była on w omawianym czasie jednolita i niepodzielna, a także wyodrębniona w ramach aparatu państwa oraz niezależna od organów wykonawczych, za to podległa Radzie Państwa[1613]. Podkreślali jednocześnie, że niezależność prokuratury od innych organów państwowych determinuje jej skuteczność w walce o „jednolitość przestrzegania i stosowania prawa na terenie całego państwa." W odniesieniu do zagadnienia niezależności wskazywali jednak, że nie oznacza to zgody na to, aby prokuratura nie mogła być kontrolowana przez żaden inny podmiot i przed żadnym podmiotem nie ponosiła odpowiedzialności. W tym przedmiocie konieczna była podległość i podporządkowanie Radzie Państwa [1614]. Z tak prezentowanym stanowiskiem nie sposób się z dzisiejszej perspektywy zgodzić.

Do zmian ustrojowych w 1989 roku prokuratura PRL stanowiła co prawda ustrojowo samodzielny organ o randze konstytucyjnej, co jednak nie stało na przeszkodzie jej całkowitemu podporządkowaniu Radzie Państwa, a więc organowi o charakterze politycznym. Taka pozycja ustrojowa zdeterminowała rolę jaką w budowaniu i umacnianiu ustroju i praworządności socjalistycznej odgrywała prokuratura PRL. W gruncie rzeczy była sprawnym narzędziem aparatu państwa, którym władza ludowa dość sprawnie posługiwała się dla egzekwowania socjalistycznego porządku prawnego.

Po utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny PRL uzyskał kompetencje pozwalające mu na inicjowanie i udział w postępowaniu przed Trybunałem, jednak wobec podległości Radzie Państwa trudno mówić o niezależności i autonomii prokuratury PRL w tym zakresie. Tym niemniej fakt, że Prokurator Generalny PRL lub jego przedstawiciel byli uczestnikami postępowania przed Trybunałem oznaczał, że zanim skierowano i przygotowano wniosek o zbadanie konstytucyjności aktu prawa konieczne było przeprowadzenie analizy przepisów, co do których zachodziła wątpliwość ich konstytucyjności w odniesieniu do wzorca jakim była Konstytucja PRL. Wątpliwość taką należało następnie w sposób właściwy uzasadnić we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Przez cały omawiany okres prokuratura PRL z jednej strony została wydzielona ze struktur władzy wykonawczej przez rozbrat funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, co mogłoby sugerować dążenie do budowy autonomicznego i niezależnego organu państwa.

[1612] art. 2 ProkPRLU85, Dz. U. nr 31, poz. 138.
[1613] W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony…,* s. 234.
[1614] Ibidem, s. 235.

Z drugiej jednak jej podległość Radzie Państwa, a więc organowi będącemu emanacją władzy ustawodawczej, czyli Sejmu decydowała o jej upolitycznieniu. Problem bezpośredniego stosowania Konstytucji PRL stanowił w głównej mierze dyskusję o charakterze doktrynalnym, o czym szczegółowo była mowa we wcześniejszych rozważaniach, tym niemniej także Sąd Najwyższy podniósł w jednej ze swoich uchwał, że nie można było w tamtym czasie wykluczyć funkcjonowania w porządku prawym normy, która jest niezgodna z Konstytucją PRL. Wówczas zdaniem Sądu Najwyższego niedopuszczalne było zastosowanie takiego przepisu i był to wręcz „nakaz praworządności ludowej."[1615]. Nie chodziło tu jednak bynajmniej o przyznanie sądom lub innym organom państwa (poza Sejmem) możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności prawa. W uzasadnieniu do omawianego orzeczenia Sąd Najwyższy podniósł, że: „Praworządność ludowa, która, jak wyżej już podkreślono, zakazuje stosowania przepisów ustaw zwykłych rzeczywiście przeciwstawnych Konstytucji, nie godzących się z zasadami ustroju i celami Państwa Ludowego, choć formalnie nie uchylonych, wymaga jednak równocześnie z równą siłą ścisłego przestrzegania zasady, że decyzja, czy przepisy dotychczasowe ustawodawstwa zwykłego są pod względem swej formy niedoskonałe i wadliwe i w jakim zakresie ma nastąpić dostosowanie ich do założeń i wskazań konstytucyjnych, jest wyłączną prerogatywą ustawodawcy ludowego."[1616] Wspomniane już wcześniej poglądy A. Burdy dotyczące interpretacji pojęcia „realizacji" [1617], „przestrzegania"[1618] i „kierowania się"[1619] normami Konstytucji PRL stanowiły odosobniony w omawianym czasie głos w doktrynie, który ostatecznie prowadził do refleksji na temat samego pojęcia stosowania ustawy zasadniczej.

Reasumując powyższe rozważania podkreślić należy, że w kontekście uwag o pozycji

[1615] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55 OSNCK 1955, nr 3, poz. 47, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrga2de&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%201573/54 [dostęp: 01.01.2026].

[1616] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55 OSNCK 1955, nr 3, poz. 47, publ. Legalis nr 666408, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrga2de&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%201573/54 [dostęp: 01.01.2026].

[1617] A. Burda, *Niektóre zagadnienia…,* s. 21: „Realizacja norm konstytucyjnych przez adresatów oznacza zachowanie się ich, zrelacjonowane do dyspozycji tych norm i zmierzające do sprowadzenia skutków społeczno-politycznych, objętych wolą autorytetu ustrojodawczego. W ten sposób realizuje konstytucję Sejm, uchwalając ustawy, wydanie których konstytucja nakazuje *expresis verbis* lub w sposób dorozumiany, bez wypełnienia tego zadania normy konstytucje nie mogłyby być wcielone w życie."

[1618] Ibidem, s. 22: „Będziemy traktować kategorię przestrzegania norm konstytucyjnych jako ich realizację charakteryzująca się szczególnym stosunkiem zachowania się adresatów do dyspozycji zawartych w realizowanych normach. Przestrzeganie ma mianowicie ma miejsce wówczas, gdy zachodzi zgodność zachowań się adresatów norm prawnych z wzorami zachowań zawartymi w normach prawnych w zakresie przez nie regulowanym."

[1619] Ibidem,: „Nakaz kierowania się prawem nie odnosi się do pewnych *cetegoriatim* określonych wycinków aktywności ludzkiej, przyporządkowanych konkretnym normom, lecz do jej całokształtu zrelacjonowanego do celów leżących u podstaw całego zespołu norm prawnych (np. kierować się ustawą, zasadami ogólnymi pewnej dziedziny prawa, czy też-o co tutaj nam idzie konstytucją)."

ustrojowej prokuratury PRL i przyznanych prokuratorom kompetencji, nie posiadała ona początkowo uprawnień określonych tak konstytucyjnie, jak również w drodze ustawy do badania zgodności prawa z ustawą zasadniczą. Dopiero zmiany w Konstytucji PRL z 1976 roku oraz 1982 roku dawały Prokuratorowi Generalnemu PRL określone kompetencje jako uczestnikowi postępowania najpierw przed Radą Państwa, a potem Trybunałem Konstytucyjnym. Nie powielając rozważań na ten temat, podkreślić jednak wypada, że niezależnie od gwaranta konstytucyjności, podległość prokuratury PRL Radzie Państwa ograniczała autonomię decyzji o skorzystaniu z kompetencji w zakresie skierowania wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunem Konstytucyjnym. Bez wątpienia w literaturze próżno szukać rozważań na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji PRL przez prokuratora, co jest zrozumiałe z uwagi na konstytucjonalizację tej zasady dopiero w Konstytucji RP z 1997 roku.

4.1.2. Dekonstytucjonalizacja prokuratury i poszukiwanie jej optymalnego modelu ustrojowego w latach 1989-2015 na tle uwag o kontroli konstytucyjności prawa

Kolejne istotne zmiany dotyczące prokuratury nastąpiły w latach 1989-1997 roku i wynikały ze zmiany ustroju socjalistycznego na ukonstytuowanie Rzeczpospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej [1620] . Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [1621] przywróciła unię personalną pomiędzy funkcją Ministra Sprawiedliwości, a funkcją Prokuratora Generalnego, co stanowiło powrót do rozwiązania znanego z okresu międzywojennego[1622], ale na tym kończyła się analogia. Prokuratura została przesunięta do sfery wpływów władzy wykonawczej, wprowadzając jej podległość Ministrowi Sprawiedliwości. W Konstytucji określono także dwa jej podstawowe zadania, wskazując, że strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw. Tryb powoływania i odwoływania prokuratorów oraz zasady organizacji i postępowania organów prokuratury określać miała ustawa[1623].

Dostosowania do zmienionej Konstytucji wymagała zatem także ustawa dotycząca prokuratury. Na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze

[1620] art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444; zwana dalej ZmKU89.
[1621] ZmKU89, Dz. U. nr 75, poz. 444.
[1622] J. D. Pogorzelski, *Ustrój Prokuratury…,* s. 57.
[1623] art. 64 ust.1 ZmKU89, Dz. U. nr 75, poz. 444.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym zniesiono Prokuraturę Generalną, przekazując obsługę Prokuratora Generalnego Ministerstwu Sprawiedliwości [1624] i zmieniając dotychczasową nazwę na Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury były odtąd prokuratury wojewódzkie i prokuratury rejonowe [1625]. Prokurator Generalny uzyskiwał status naczelnego organu prokuratury [1626]. Zniesiono kompetencję polegającą na sprawowaniu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa tzw. nadzór ogólny[1627].

Przepisy znowelizowanej ustawy o Prokuraturze przyznawały Prokuratorowi Generalnemu możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, co było także konsekwencją zmian wprowadzonych PrzekKompRPU z 29 maja 1989 roku[1628]. W tym wypadku polegały one na przekazaniu dotychczasowej kompetencji Rady Państwa do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunałowi Konstytucyjnemu [1629]. Utrzymano także możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym i uczestniczenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dodano tu jednak przepis zgodnie, z którym przed wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego naczelnego lub centralnego organu administracji państwowej Prokurator Generalny występował o zmianę lub uchylenie aktu do organu, który go wydał[1630]. Zwraca uwagę, że zarówno przy wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie obowiązującej wykładni ustaw, czy wniosku o kontrolę konstytucyjności Minister Sprawiedliwości uzyskiwał jako Prokurator Generalny uprzywilejowaną pozycję wobec pozostałych ministrów. Poza Prezesem Rady Ministrów żaden inny członek rządu nie miał indywidualnie przyznanych wyżej opisanych kompetencji[1631].

Kolejną zmianę przyniosła ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale

[1624] art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. nr 20, poz. 121; zwana dalej ZmProkU90.
[1625] art. 20 ust. 1 ZmProkU90, Dz. U. nr 20, poz. 121.
[1626] K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa…,* s. 31.
[1627] Ibidem, s. 32.
[1628] PrzekKompRPU, Dz. U. nr 34, poz. 178.
[1629] art. 4 PrzekKompRPU, Dz. U. nr 34, poz. 178.
[1630] art. 6 ust. 1 zwana dalej ZmProkU90.
[1631] H. Suchocka, L Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 r.,* Państwo i Prawo 1991 r., nr 1, s. 27.

Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych[1632]. Ustawa ta wprowadziła zmiany w przepisach dotyczących prokuratury oraz Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze dostosowywała jej strukturę organizacyjną do struktury sądownictwa, wprowadzając obok prokuratur rejonowych, wojewódzkich także prokuratury apelacyjne[1633]. Powyższe znalazło także swoje konsekwencje w zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która dopuszczała obecność prokuratora prokuratury apelacyjnej wyznaczonego przez Prokuratora Generalnego zamiast niego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie[1634]. Z czasem na skutek dalszych zmian ustawowych wyznaczonych przez Prokuratora Generalnego prokuratorów prokuratur apelacyjnych zastąpiono jego zastępcami i umożliwiono udział prokuratorom Prokuratury Krajowej w postępowaniach prowadzonych przez pozostałe składy[1635].

Wprowadzane w okresie 1989-1997 zmiany w ustroju prokuratury nie budowały zasadniczo nowego jej modelu[1636]. Na podstawie rozwiązań przyjętych w ustawie z 1985 roku poprzez kolejne nowelizacje, dostosowywano ją nieco do zmian zachodzących we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa.

W korelacji z pytaniem o uprawnienia prokuratorów w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji trudno mówić o jakichkolwiek odniesieniach do tej problematyki. Co prawda trwała już w doktrynie od pewnego czasu dyskusja nad zagadnieniem bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, jednak jak wskazano to już we wcześniejszych rozważaniach głównie w wymiarze teoretycznym i kontekście ich charakteru oraz zakresu obowiązywania. W odniesieniu do zagadnienia procesu kontroli konstytucyjności najwięcej uwagi w doktrynalnych rozważaniach poświęcono jednak sądom.

Prokuratorowi wyznaczano w kolejnych nowelizacjach, tak ustawy ustrojowej dotyczącej prokuratury, jak i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rolę uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zasadniczym błędem natomiast było wiązanie prokuratury w okresie transformacji ustrojowej w kolejnych nowelizacjach ustaw z organem władzy wykonawczej poprzez unię

[1632] Ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw-Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, Dz. U. nr 47, poz. 213; zwana dalej ZmUU93.
[1633] art. 2 ZmUU93, Dz. U. nr 47, poz. 213.
[1634] art. 4 ZmUU93, Dz. U. nr 47, poz. 213.
[1635] art. 3 ustawy z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy-Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy-Prawo o adwokaturze, Dz. U. nr 77, poz. 367.
[1636] P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010 r., nr 1, s. 203.

personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Powyższe wynikało zapewne z oceny doświadczeń wynikających z działalności prokuratury PRL, która jako sprawne narzędzie w rękach władzy politycznej, poddana została w nowym demokratycznym ustroju krytyce. Jak wskazał P. Witkowski: „Pod koniec lat osiemdziesiątych poglądy doktryny dotyczące miejsca prokuratury w systemie organów państwowych skupiały się wokół dwóch koncepcji: podporządkowania prokuratury Sejmowi albo podporządkowania jej rządowi. Podczas rozmów Okrągłego Stołu problem usytuowania prokuratury wpisano do protokołu rozbieżności pomiędzy stroną solidarnościową, a rządową. Zwolennicy „Solidarności" byli przekonani, że w przyszłym kształcie ustrojowym Polski powinna nastąpić ścisła kontrola prokuratury, gdyż w okresie PRL tej kontroli się wymykała. Argumentowano wówczas, że łatwiej będzie opozycji poprzez aktywną pracę w komisjach sejmowych kontrolować działanie prokuratury, o ile Prokurator Generalny będzie łączył to stanowisko z Ministrem Sprawiedliwości."[1637] W tamtym czasie wydawało się, że zbliżenie nowej prokuratury do sądów nastąpi poprzez unię personalną pomiędzy Prokuratorem Generalnym, a Ministrem Sprawiedliwości i w ten właśnie sposób zapewniona zostanie większa kontrola nad jej działalnością w państwie demokratycznym, jak również sama prokuratura uwolniona zostanie od nacisków zewnętrznych[1638]. Tymczasem jak pokazał czas zmniejszano w ten sposób szansę na utworzenie silnej pozycji ustrojowej, niezależnej i apolitycznej prokuratury. Nadzieję na zmianę tej sytuacji przynosiły jeszcze oczekiwania na wyniki prac Komisji Konstytucyjnej[1639].

Tymczasem prace nad Konstytucją RP nie napawały optymizmem, jeśli chodzi o konkretny i przemyślany model ustrojowy prokuratury. Zmierzały raczej do deprecjonowania jej pozycji ustrojowej i podporządkowania władzy wykonawczej pod pozorem ponownego związania z sądami jak miało to miejsce w modelu przedwojenny. Dokonując analizy literatury dotyczącej prac Komisji Konstytucyjnej oraz jej stałych podkomisji zwłaszcza Podkomisji ochrony prawa i organów sprawiedliwości oraz Podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję można dostrzec, że zderzały się tam wówczas dwie zasadnicze grupy poglądów na temat modelu i pozycji ustrojowej Prokuratury. Pierwsza reprezentowana przez ekspertów ze środowiska naukowego oraz praktyków, natomiast druga stanowiąca głos czynnych polityków[1640].

[1637] Ibidem.
[1638] Ibidem, s. 204.
[1639] Ibidem. s. 204.
[1640] R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury w Konstytucji RP z 1997 r.,* [w:] Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom II. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011 r., s. 510.

Poglądy ekspertów w osobach profesorów: L. Wiśniewskiego, P. Sarneckiego i P. Winczorka różniły się co do kwestii systematyki i umiejscowienia regulacji dotyczących prokuratury w Konstytucji[1641], jednak w kwestii pozycji ustrojowej ich stanowiska można zebrać w następującą grupę założeń.

Po pierwsze, nie ulegało żadnej wątpliwości, że regulacje dotyczące prokuratury powinny znaleźć się w Konstytucji RP[1642]. Po drugie zwrócono uwagę na to, aby prokuratura kierowała się w swoim działaniu wyłącznie Konstytucją i ustawami, a nie wytycznymi polityków, stąd konieczne byłoby jej wydzielenie ze struktury rządu, a tym samym oddzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości[1643]. Uważano, że prokuratura nie powinna tworzyć części władzy wykonawczej. Akcentowano w ten sposób, że konstytucjonalizacja prokuratury pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą, pozwoli na stworzenie gwarancji uniemożliwiających jej wykorzystanie w niedopuszczalnych celach politycznych[1644]. Po trzecie, konstytucjonalizacja i oddzielenie prokuratury od władzy wykonawczej zapewnić miały niezależność samym prokuratorom[1645], od których społeczeństwo wymagało efektywnego działania[1646]. Po czwarte konieczne było zapewnienie tego, aby prokuratorzy działali zawsze kierując się Konstytucją i ustawami, nie natomiast wskazaniami rządu i polityków[1647]. W tym miejscu zasygnalizować należy, że zapewnienie prokuratorom podległości wyłącznie Konstytucji RP i ustawom jest z dzisiejszego punktu widzenia bardzo istotnym postulatem. W dużej mierze, gdyby doszło to konstytucjonalizacji tego założenia, wówczas pozycja prokuratora byłaby niemal identyczna z pozycją sędziego, co miałoby także niebagatelny wpływ na kwestię bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Ze strony przedstawicieli świata polityki również znalazły się głosy, które po pierwsze dostrzegały konieczność konstytucjonalizacji prokuratury w nowej ustawie zasadniczej, jak również opowiadały się za oddzieleniem jej ze struktur władzy wykonawczej, czyli Ministerstwa Sprawiedliwości[1648].

Tak prezentowane stanowisko wybrzmiało w uzasadnieniu projektu Konstytucji RP przygotowanego przez Sojusz Lewicy Demokratycznej[1649]. Projekt przewidywał w rozdziale zatytułowanym „Kanclerz Prawa i Prokuratura" wprowadzenie nowego, nieznanego dotąd

[1641] Ibidem, s. 511, zob. też P. Witkowski, *Kilka uwag…* s. 208.
[1642] R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 511.
[1643] Ibidem, s. 522.
[1644] Ibidem, s. 513-514.
[1645] Ibidem, s. 522.
[1646] Ibidem, s. 514.
[1647] Ibidem.
[1648] Ibidem, s. 506.
[1649] Ibidem.

w polskim porządku prawa organu, jakim miał być Kanclerz Prawa. Jego zadaniem miało być czuwanie nad zgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej i funkcjonariuszy służby cywilnej. Miał też uczestniczyć w posiedzeniach rządu i przedstawiać opinię o projektach aktów prawodawczych rządu z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Jednocześnie Kanclerz Prawa miał być zwierzchnikiem wszystkich prokuratorów działających przy poszczególnych sądach, a jego zastępca miał sprawować obowiązki Prokuratora Generalnego[1650]. Zarówno Kanclerza Prawa, jak i Prokuratora Generalnego miał wybierać Sejm spośród kandydatów przedstawionych przez Prezydenta lub grupę 46 posłów[1651]. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że: „Proponowana nowa instytucja Kanclerza Prawa wzorowana na doświadczeniach finlandzkich ma stanowić gwarancję praworządnego działania całej służby cywilnej. Kanclerz Prawa wybierany przez Sejm ma być zarazem zwierzchnikiem Prokuratury."[1652]

Również przedstawiciel Unii Pracy podnosił, że w demokratycznym państwie prawa organ odpowiedzialny za ściganie przestępstw i oskarżanie przestępców powinien być wyłączony ze struktur władzy o charakterze politycznym. Z kolei reprezentant Polskiego Stronnictwa Ludowego, jakkolwiek widział perspektywę podporządkowania prokuratury Prezydentowi, z czym też trudno się zgodzić w świetle rozważań dotyczących jej apolityczności, to jednak słusznie podnosił, że naciąganym jest argument o konieczności umiejscowienia prokuratury w strukturach rządowych z powodu odpowiedzialności rządu za politykę bezpieczeństwa publicznego w państwie. Tak prezentowane stanowisko uzasadniał tym, że od realizacji tego zadania rząd ma Policję i Urząd Ochrony Państwa. Skoro zatem prokuratorzy sprawują nadzór nad postępowaniami prowadzonymi przez te służby to z całą pewnością nie powinni podlegać nawet pośrednio rządowi[1653].

Z kolei prof. S. Gebethner jako przedstawiciel Rady Ministrów przedstawił stanowisko, w którym popierano usytuowanie prokuratury w Konstytucji RP, wskazując na jej umiejscowienie po regulacjach dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. Podczas dyskusji nad treścią przepisów prof. S. Gebethner zaproponował jednak, aby Prokuratorem Generalnym był Minister Sprawiedliwości, a na jego wniosek prokuratorów powoływał Prezydent. Głównymi zadaniami prokuratorów miało być stanie na straży przestrzegania ustaw, nadzorowanie ścigania przestępstw oraz wnoszenie oskarżenia o przestępstwo. Nie brakowało

[1650] R. Chruściak, *Projekty Konstytucji…,* s. 126.
[1651] Ibidem.
[1652] Ibidem, s. 136.
[1653] R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 507.

także w proponowanych rozwiązaniach zagwarantowania prokuratorom bezstronności i niezależności przy wykonywaniu ich funkcji.[1654]

Za konstytucjonalizacją prokuratury oraz konstytucyjną gwarancją bezstronności i niezależności prokuratorów opowiadał się także przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości. W konstytucjonalizacji prokuratury słusznie dostrzegano to, że przez fakt trudniejszej procedury zmiany Konstytucji zapewniałaby większą możliwość stabilizacji nowego modelu prokuratury[1655].

Na zupełnie przeciwnym były natomiast głosy posłów, w tym w szczególności A. Bentkowskiego i J. Ciemniewskiego. Według założeń prezentowanych przez wymienionych polityków najistotniejsze w nowym modelu ustrojowym prokuratury z ich punktu widzenia było pozostawienie jej w strukturach rządowych i ścisłe podporządkowanie Ministrowi Sprawiedliwości. Tak prezentowane stanowisko uzasadniano tym, że prokuratura jest instrumentem, który zapewnia rządowi wpływ na wymiar sprawiedliwości. Nadto wyłączenie prokuratury z podporządkowania rządowi miało oznaczać pozbawienie go ważnego instrumentu, pozwalającego na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.[1656]

J. Ciemniewski przekonywał także, że wyłączenie prokuratury ze struktur rządowych spowoduje bezradność władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w państwie. Za podporządkowaniem prokuratury władzy wykonawczej przemawiać miała również zasada działania przez prokuratorów w oparciu o hierarchiczne podporządkowanie. Podnoszono także, że niezależność Prokuratora Generalnego od czynnika politycznego w Rządzie miała zależeć nie tyle od postanowień w Konstytucji, co od cech osoby, która funkcję Prokuratora Generalnego pełni[1657]. Konieczność połączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości miał też uzasadniać argument, że w warunkach niezawisłości sądów prokuratura pozostaje istotnym narzędziem w rękach władzy wykonawczej w realizacji polityki zwalczania przestępczości[1658]. Prezentowano pogląd, że prokuratorzy to urzędnicy, którzy powinni słuchać Prokuratora Generalnego[1659].

Dyskusja nad uregulowaniem statusu prokuratury w przyszłej Konstytucji RP toczyła się także w środowisku naukowym, gdzie również zdarzały się poglądy o braku takiej potrzeby[1660].

[1654] Ibidem, s. 518.
[1655] Ibidem, s. 518-520.
[1656] Ibidem, s. 512.
[1657] Ibidem, 512-521.
[1658] Ibidem, s. 527.
[1659] P. Witkowski, *Kilka uwag…,* s. 210.
[1660] L. Garlicki, *Władza sądownicza…,* s. 10: „Nie uważam za niezbędne regulowania w konstytucji pozycji

Wszystkie przeciwne uregulowaniu prokuratury w Konstytucji RP argumenty były nie tylko nietrafione, ale również świadczyły o nieznajomości zasad funkcjonowania tego organu. Rozprawiając się z argumentem dotyczącym tego, że prokuratura jest narzędziem władzy wykonawczej pozwalającym rządowi na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego należy z całą stanowczością podkreślić, że jest to pogląd bezzasadny[1661]. Bezpieczeństwo państwa w jego znaczeniu zewnętrznym zapewnia bowiem armia i Straż Graniczna, natomiast bezpieczeństwo wewnętrzne Policja i inne powołane do tego służby[1662]. W żadnym ze swoich zadań ustawowych prokuratura nigdy nie miała kompetencji w zakresie strzeżenia bezpieczeństwa państwa. Dlatego twierdzenie, że jej miejsce z tego właśnie powodu powinno być w strukturach rządowych jest pozbawione głębszego sensu i uzasadnienia, poza zapewnieniem sobie przez polityków możliwości wykorzystywania prokuratury do celów ukierunkowanych głównie na działania wymierzone w ich przeciwników.

Prokuratura nie może być także narzędziem wpływu rządu na wymiar sprawiedliwości. Ten bowiem sprawują wyłącznie sądy i trybunały, które są w tym zakresie niezależne, a orzekający w nich sędziwe niezawiśli. Przyjęcie, że prokuratura jest narzędziem rządu wpływającym na wymiar sprawiedliwości oznaczałoby uznanie, że władza wykonawcza ma możliwość wpływu na realizację zadań przypisanych władzy sądowniczej. Powyższe nie jest natomiast zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa oraz zasadą podziału władzy.

Z kolei powoływanie się na zasadę hierarchicznego podporządkowania w działalności prokuratorów jako uzasadnienie dla podległości prokuratury władzy wykonawczej, dowodzi o braku zrozumienia jaki jest i powinien być zakres hierarchicznego podporządkowania, aby zagwarantować niezależność prokuratorom przy wykonywaniu przez nich i ich ustawowych zadań. Otóż z uwagi na „szczeblową" strukturę organizacyjną zasada hierarchicznego podporządkowania jest konieczna dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania poszczególnych jednostek prokuratury. Jednak zakres hierarchicznego podporządkowania, aby mówić o zachowaniu niezależności prokuratora, powinien ograniczać się do kwestii organizacji pracy i zasad funkcjonowania jednostek, nie natomiast do wykonywania poleceń (w tym politycznych), dotyczących sposobu prowadzenia przez prokuratora postępowań, czy podejmowanych przez niego decyzji merytorycznych, tak końcowych, jak i incydentalnych

i zadań prokuratury. Skoro bowiem prokuratura przestała być odrębnym pionem organów państwowych, a stała się elementem władzy wykonawczej, to ustawodawstwo zwykłe może z powodzeniem normować całokształt spraw z nią związanych."

[1661] W. Grzeszczyk, *Nowy model ustrojowy prokuratury,* Prokuratura i Prawo 2010 r., nr 3, s. 7.

[1662] J. Onyszczuk, *Czy prokurator jest gwarantem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego?,* [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszołek, Warszawa 2024 r., s. 92-93.

w prowadzonym lub nadzorowanym postępowaniu. Tej zasadniczej różnicy politycy nie dostrzegali, formułując swoje stanowisko dotyczące hierarchicznego podporządkowania prokuratorów.

Polityczną krótkowzrocznością można natomiast określić argument, że niezależność Prokuratora Generalnego zapewnia nie tyle regulacja pozycji ustrojowej prokuratury w Konstytucji, co cechy osobowościowe Prokuratora Generalnego będącego jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości. Tak sformułowana teza pozostaje nie do obrony. Optymistyczne założenie, że każdorazowo pełniący funkcję z nadania politycznego Prokurator Generalny i jednocześnie Minister Sprawiedliwości będzie wyposażony w cechy osobowościowe pozwalające mu na skuteczne odpieranie zapędów polityków chcących wpływać na pracę prokuratorów i prowadzone przez nich postępowania była i pozostaje oczywistą naiwnością.

Wreszcie prokuratura nie jest narzędziem władzy wykonawczej w zakresie kształtowania polityki karnej państwa. Jak słusznie podkreślił W. Grzeszczyk: „posługiwanie się pojęciem polityki karnej prowadzonej przez rząd jest całkowicie nieuprawnione. Można mówić o polityce ścigania przestępstw poprzez kształt norm prawnych, które są swego rodzaju instrumentem państwa w walce z przestępczością. W konsekwencji to nie Minister Sprawiedliwości, a Parlament w drodze stanowienia prawa kształtuje politykę karną państwa."[1663] Prokuratorzy natomiast stosując prawo realizują ją poprzez wykonywanie swoich ustawowych zadań.

Z czasem dyskusja o modelu ustrojowym prokuratury zaczęła oscylować głównie wokół rozważań, czy funkcja Prokuratora Generalnego powinna być oddzielona od funkcji Ministra Sprawiedliwości. Odpowiedź determinowała losy regulacji dotyczących prokuratury w przyszłej Konstytucji RP. Uznano bowiem, że łączenie obu tych funkcji wyklucza dalszą dyskusję o niezależnej od władzy wykonawczej prokuraturze, a tym samym uniemożliwia wprowadzenie regulacji dotyczącej jej pozycji ustrojowej do przyszłej Konstytucji RP[1664]. Wobec przyjęcia koncepcji połączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości ostatecznie przegłosowano w Komisji Konstytucyjnej dekonstytucjonalizację prokuratury. Również Zgromadzenie Narodowe odrzuciło poprawki, które mogły jeszcze ten stan rzeczy odwrócić[1665].

Dekonstytucjonalizację prokuratury szczególnie negatywnie oceniło samo środowisko prokuratorskie podnosząc m.in., że skutkiem powyższego jest brak niezależności prokuratury

[1663] W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 7.
[1664] P. Witkowski, *Kilka uwag…,* s. 208.
[1665] R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 526-527.

od czynnika politycznego[1666], stąd konieczny jest „powrót" prokuratury do Konstytucji RP[1667]. Podobnie zareagowała doktryna określając usunięcie prokuratury z ustawy zasadniczej jako błąd [1668] . Jak słusznie podkreślano, pozostawienie prokuratury poza Konstytucją RP zmarginalizowało jej pozycję ustrojową przy jednoczesnym powierzeniu jej niezwykle ważnych i odpowiedzialnych zadań[1669].

Po wejściu w życie Konstytucji RP zwracano uwagę na nieścisłości w niej zawarte dotyczące samej pozycji Prokuratora Generalnego podkreślając, że w ustawie zasadniczej brak jest przepisu stanowiącego, że Prokurator Generalny, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1[1670] i Minister Sprawiedliwości wymieniony w art. 187 ust. 1 pkt 1[1671] to ten sam podmiot[1672]. Biorąc pod uwagę treść art. 103 ust 1 i 2 Konstytucji RP [1673] zachodzi pewna logiczna sprzeczność tych uregulowań. Z jednej strony dopuszcza się, aby Minister Sprawiedliwości piastował mandat posła, jako członek Rady Ministrów, z drugiej natomiast mandatu posła nie można łączyć ze stanowiskiem prokuratora. Pojawiła się zatem słuszna krytyka tego, że w istocie Prokurator Generalny wcale nie musi być prokuratorem[1674].

Konstytucja określa tylko jedną kompetencję Prokurata Generalnego przyznając mu prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnemu z wnioskiem w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji RP. Nie może natomiast występować z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa[1675] oraz kierować do Trybunału pytań prawnych[1676].

W polu widzenia należy również mieć fakt, że Konstytucja RP z 1997 roku strącając z piedestału organów konstytucyjnych prokuraturę, wiązała ją jednocześnie ważną zasadą wyrażoną w art. 8 ust 2 Konstytucji RP, a mianowicie zasadą bezpośredniego jej stosowania. Nie ma bowiem wątpliwości, że przepis ten skierowany był do wszystkich podmiotów stosujących prawo. Problemem pozostawał jego zakres w przypadku organów innych niż sądy, które jak wykazano wcześniej w tym czasie uznawały jej realizację wyłącznie poprzez

[1666] R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym" (refleksje sceptyczne),* Prokurator 2000 r., nr 1, s. 15.
[1667] B. Kurzępa, *O nowy kształt prokuratury-rozmowa z prof. S. Waltosiem,* Prokurator 2000 r., nr 1, s. 52.
[1668] Z. Rzepa, Prokuratura *musi być sprawna i niezawodna-rozmowa z prof. Stanisławem Waltosiem, kierownikiem Katedry Postępowania Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego,* Prokurator 2000 r., nr 1, s. 63, zob. też. W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 6.
[1669] P. Witkowski, *Kilka uwag…,* s. 214, zob. też H. Zięba-Załucka, *Instytucja Prokuratury…,* s. 141.
[1670] art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późń. zm.
[1671] art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późń. zm.
[1672] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 144.
[1673] art. 103 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[1674] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 144.
[1675] art. 192 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późń. zm.
[1676] art. 193 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późń. zm.

orzekanie zgodnie z wykładnią prokonstytucyjną lub na podstawie Konstytucji albo też współstosując ją z ustawą. Z biegiem lat natomiast sądy „dojrzewały" także do koncepcji stosowania Konstytucji RP poprzez przyjęcie możliwości dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu na podstawie, którego miały orzekać i odmowy zastosowania w konkretnej sprawie niezgodnego ich zdaniem z ustawą zasadniczą przepisu, zamiast kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP. Zatem nie bez powodu przedstawiono w poprzednich rozdziałach ewolucję tak samej idei kontroli konstytucyjności jak i wykładni konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Uwagi te stanowią bowiem podstawę do rozważań na temat realizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przez prokuratora.

Tymczasem od 1997 roku prokuratura borykała się nie tylko ze skutkami jej dekonstytucjonalizacji, ale również brakiem jasnej koncepcji na nowy jej model w demokratycznym państwie prawa oraz upolitycznieniem poprzez połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a co za tym idzie deficytem niezależności prokuratorów w zakresie realizacji swoich zadań oraz brakiem silnego samorządu zawodowego[1677]. W okresie lat 90-tych i w latach następnych prokuratura mierzyła się także z problemem narastającej przestępczości, zwłaszcza o charakterze zorganizowanym i ciągłym niedofinansowaniem. Postulaty doktryny i środowiska o jak najszybszą jej reformę zmierzającą do jej odpolitycznienia i zagwarantowana niezależności prokuratorom nie znajdowały jednak należytego odbioru w kręgach tak politycznych, jak i samego kierownictwa prokuratury[1678].

Z perspektywy czasu można powiedzieć, że nie trzeba było długo czekać na ziszczenie się czarnego scenariusza, w którym politycy zarzucili zasady kultury politycznej powstrzymujące ich do pewnego tylko momentu od wykorzystywania prokuratury do działań wymierzonych zwłaszcza w przeciwników politycznych. Sprawdziły się wszystkie obawy jakie artykułowali eksperci, praktycy i politycy, którzy przestrzegali przed dekonstytucjonalizacją prokuratury, jak również łączeniem funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości. Słusznie zwracano także uwagę, że prokuratura realizując swoje zadania często ingeruje w prawa i wolności obywatelskie i z tego też powodu konieczne jest zapewnienie jej i prokuratorom niezależności [1679]. Niezależności tak zewnętrznej, jak i wewnętrznej[1680].

[1677] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…,* s. 151.
[1678] Ibidem, s. 151-155.
[1679] B. Kurzępa, *O nowy kształt…,* s. 54.
[1680] M. Szeroczyńska, *Zasada niezależności prokuratora,* [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce –nowe spojrzenie*,* red. M. Mistygacz, J. Onyszczuk. M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r., s. 223: „Niezależność

Pierwsze drastyczne próby wykorzystania Prokuratury wobec przeciwników politycznych nastąpiły w latach 2005-2007, a ich pokłosiem były głośne śledztwa, które zakończyły się kompromitacją prokuratury[1681]. Wpływy na prokuratorów referentów oraz sposób prowadzenia przez nich śledztw i podejmowane decyzje merytoryczne, inspirowane działaniami politycznymi często przy wykorzystaniu środków masowego przekazu uderzały w niezależność prokuratorów. Obnażały również skutki dekonstytucjonalizacji prokuratury i połączenia funkcji Prokuratora Generalnego z funkcją Ministra Sprawiedliwości. Stało się oczywiste, że czas ten oznaczał powrót do „ręcznego sterowania" prokuraturą, tym razem przez władzę wykonawczą, czyli rząd[1682].

Na długo oczekiwane i zmierzające w dobrym kierunku zmiany ustrojowe w prokuraturze, które rozdzielały funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego przyszło prokuratorom czekać aż do nowelizacji ustawy o Prokuraturze z 9 października 2009 r.[1683]

Do najistotniejszej zmiany, która wpłynęła na kształtowanie nowego modelu prokuratury, w szczególności wzmacniała jej niezależność zewnętrzną oraz niezależność wewnętrzną prokuratorów należało przede wszystkim rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości[1684]. Prokuratora Generalnego powoływał Prezydent spośród kandydatów zgłoszonych po jednym przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury. W tym miejscu zasygnalizować jednak należy, że pierwszy wybór Prokuratora Generalnego przebiegał nieco inaczej, a mianowicie dwóch kandydatów przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa (nie było jeszcze Krajowej Rady Prokuratury), natomiast uchwałą Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z 10 lutego 2010 roku pozytywnie zaopiniowano kandydaturę sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie Andrzeja

prokuratora można zdefiniować jako jego autonomię, samodzielność, swobodę, brak podporządkowania. Ten aspekt niezależności nazywa się często mianem niezależności wewnętrznej, gdyż określa ona relacje prokuratora z jego przełożonymi i stopień ich ingerencji w jego pracę, w przeciwieństwie do niezależności zewnętrznej, czyli niezależności prokuratury jako instytucji od innych organów władzy w szczególności wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność wewnętrzna prokuratora dotyczy wyłącznie prowadzenia przez niego postępowań i podejmowania decyzji procesowych, zarówno w sprawach karnych jak i poza karnych.", zob. też A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje niezależności prokuratora,* [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, Warszawa 2024 r., s. 39-40.

[1681] „Biała księga" - raport Prokuratury Krajowej z przeprowadzonych działań i ustaleń dokonanych przez zespół do zbadania działań podejmowanych przez prokuraturę w związku ze śmiercią Barbary Blidy, https://www.gov.pl/attachment/6e35af18-20e0-43b7-b80c-5cd8a54457e8 [dostęp: 01.01.2026].

[1682] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2010 r. s. 12-16, zob. też W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 9.

[1683] Ustawa z dnia 9 października 2009 r., o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., nr 178, poz. 1375; zwana dalej ZmProkU09.

[1684] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej-czas na zmiany,* Przegląd Prawa Publicznego 2012 r., nr 4. s. 24-27.

Seremeta[1685]. W polu widzenia należy również mieć fakt, że do Krajowej Rady Prokuratury wchodził także Minister Sprawiedliwości, przez co zapewniał sobie udział także w wyborze kandydata na Prokuratora Generalnego[1686].

Pozycję Prokuratora Generalnego miały wzmocnić również dwa inne aspekty tj. wskazanie, że jest on naczelnym organem prokuratury oraz kadencyjność funkcji, bowiem powoływany był na sześcioletnią kadencję[1687]. Zniesiono Prokuraturę Krajową i utworzono Prokuraturę Generalną[1688].

Przypomnieć jednak wypada, że nie była to w pełni niezależna od władzy wykonawczej pozycja. Otóż prokuraturze nie zapewniono autonomii budżetowej[1689]. Nadto Prokurator Generalny przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury. W przypadku jego odrzucenia, Prezes Rady Ministrów mógł wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji. Odwołanie następowało uchwałą podjętą większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Omawiana regulacja oceniana była jako środek pozwalający Prezesowi Rady Ministrów wpływać na prokuraturę[1690]. Prokuratura zatem nadal pozostawała w sferze pewnego oddziaływania na nią przez władzę wykonawczą[1691], jednak nie podlegała bezpośrednio rządowi, a przez swoją strukturę odpowiadającą strukturze sądów zbliżała się bardziej do władzy sądowniczej[1692]. Ponad to Prezes Rady Ministrów mógł także zażądać od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat dotyczący zagadnienia strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Jak podkreśla się w doktrynie nie mogło to jednak dotyczyć przedstawienia informacji o konkretnym postępowaniu[1693]. Bez wątpienia uregulowanie to wpływało na wzmocnienie niezależności prokuratorów przy prowadzeniu przez nich postępowań.

Na skutek omawianej reformy zdefiniowano prokuraturę jako organ ochrony prawnej[1694]. A. Herzog tak pisał na temat tej definicji: „Wskazanie, że jest ona organem ochrony prawnej, kształtuje nowy model i jest, obok rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego

[1685] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* s. 188, zob. też H. Zięba-Załucka, *Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej…,* s. 25.
[1686] W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 13.
[1687] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* s. 37-38, zob. też W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 10.
[1688] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* 186.
[1689] Ibidem, s. 153-154, zob. też H. Zięba-Załucka, *Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej…,* s. 25.
[1690] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* s. 30.
[1691] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej ustawie z 2016 roku. Eksperyment z podległością władzy wykonawczej,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016 r., nr 5, s. 115-116.
[1692] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* s. 18, zob. też W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 11.
[1693] W. Grzeszczyk, *Nowy model…,* s. 12.
[1694] art. 1 ust. 3 ZmProkU09, Dz. U., nr 178, poz. 1375.

i Ministra Sprawiedliwości, najistotniejszym postanowieniem tej ustawy. Stwierdzenie, że prokuratura jest „organem ochrony prawnej" było eksponowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Akceptowano w tym kontekście atrybuty niezależności prokuratora i spełnienie przez niego funkcji quasi-jurysdykcyjnych w postępowaniu przygotowawczym (…) Zasadniczym celem i zadaniem prokuratury jest ochrona państwa i obywateli zgodnie z normami prawa ustanowionego w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza także, że działanie prokuratury podporządkowane jest przepisom prawa, nie zaś takim czy innym partykularnym interesom ugrupowań sprawujących władzę."[1695]

Wzmocniono także niezależność samych prokuratorów poprzez zlikwidowanie uprawnienia prokuratorów przełożonych do wydawania prokuratorom poleceń, co do treści czynności procesowej, natomiast inne wydawane im polecenia miały mieć odtąd formę pisemną i należało je włączać do akt głównych. Wprowadzono konkursy przy powołaniu na pierwsze i kolejne stanowiska prokuratora. Zapewniono kadencyjność kierownikom jednostek. Wzmocniono kompetencyjnie samorząd i Krajową Radę Prokuratury[1696].

Określono także zadania prokuratury wskazując, że jest nim strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Kluczowe znaczenie ma tu wykładnia pojęcia strzeżenia praworządności. Wskazać w tym miejscu należy, że praworządność interpretowano tu jako „zobowiązanie organów władzy państwowej do przestrzegania prawa i działania na podstawie przepisów prawa, która ma na celu zapewnienie obywatelom nienaruszalności ich praw przyznanych przez ustawy i ochronę przed arbitralnością władzy."[1697] E. Rojewska wskazała, że ściganie przestępstw w istocie jest formą strzeżenia praworządności poprzez stosowanie określonych norm prawnych i procedur, które mają zapewnić poszanowanie dla praw jednostki[1698]. Nie jest to jednak w pełni oddająca istotę praworządności definicja, o czym mowa będzie w dalszej części rozważań.

Autonomia prokuratury przejawiała się też w tym, że obsługę Prokuratora Generalnego zapewniała odtąd Prokuratura Generalna. Wśród wielu zadań Prokuratury Generalnej wymienić należy m.in. zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, czy

[1695] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy…,* s. 17, zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20070470317 [dostęp: 01.01.2026].
[1696] P. Burzyński, G. Stanek, *O konieczności reformy prokuratury w Polsce-uwagi krytyczne na tle polskich doświadczeń w kształtowaniu ustroju prokuratury,* [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020 r., s. 123-127
[1697] E. Rojowska, *Komentarz do art. 2 ustawy o Prokuraturze,* [w:] Ustawa o prokuraturze. Komentarz, red. M. Mitera, R. Rojewski, E. Rojowska, Warszawa 2011 r., s. 25.
[1698] Ibidem.

sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach apelacyjnych.

Wyżej opisane zmiany, jakkolwiek dalekie jeszcze od całkowicie autonomicznego modelu prokuratury stanowiły słuszny krok w kierunku odbudowywania jej niezależnej i apolitycznej pozycji. Jak wskazała H. Zięba-Załucka: „Niezależność zatem prokuratury to niezależność Prokuratora Generalnego oraz niezależność pozostałych prokuratorów (…).”[1699]

Można pokusić się o stwierdzenie, że omawiana reforma tworzyła doskonałe przedpole do publicznej dyskusji nad potrzebą ponownej konstytucjonalizacji prokuratury. Wprowadzała także nową jakość w jej funkcjonowaniu i wyznaczała nowe standardy w pracy prokuratorów zapewniając im merytoryczną niezależność. To z kolei wzmacniało gwarancje poszanowania konstytucyjnych praw i wolności dla jednostki, bowiem niezależny prokurator kierował się przy prowadzeniu postępowania prawem, własną oceną zgromadzonego materiału dowodowego oraz doświadczeniem życiowym i zawodowym, nie zaś poleceniami przełożonych, których pozycja zawodowa zależała od decyzji polityków.

Problemem była tu jednak zawsze istniejąca obawa odwracalności reform, które w tamtym czasie szły w dobrym kierunku. Jak słusznie bowiem zauważył A. Seremet, ówczesny Prokurator Generalny, konstytucyjne przepisy nie będą w stanie zapewnić doskonałego działania i profesjonalizacji pracy prokuratorów. Tym niemniej konstytucjonalizację prokuratury postrzegał jako konieczność z uwagi na zapewnienie stabilizacji jej struktury, zadań i statusu samego prokuratora[1700]. Tylko zapewnienie takiej stabilizacji pozwoliłoby na nieskrępowaną realizację wszystkich zadań przez prokuratorów w sposób wolny od nacisków polityków.

W kontekście natomiast bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w opisywanym wyżej czasie problematyka ta pozostawała poza sferą głębszych rozważań. Wydaje się, że brak dyskusji nad kwestią zakresu bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora, gdy w tym samym czasie trwała publiczna debata nad koniecznością ponownej konstytucjonalizacji prokuratury dowodzi tego, że niezakłócona praca i funkcjonowanie konstytucyjnego gwaranta, jakim był w tym czasie Trybunał Konstytucyjny, nie wzbudzała konieczności głębszych refleksji na ten temat. Oczywistym zatem było, że sformułowany w art. 8 ust 2 Konstytucji RP nakaz bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej był w pracy

[1699] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej-czas na zmiany,* Przegląd Prawa Publicznego 2012 r., nr 4, s. 28.
[1700] A. Seremet, *Konstytucyjna legitymacja prokuratury,* https://www.rp.pl/opinie-prawne/art14633811-konstytucyjna-legitymacja-prokuratury [dostęp: 01.01.2026].

prokuratorów utożsamiany z zasadą działania w zgodzie z Konstytucją RP, choć podstawowymi aktami prawnymi stanowiącymi „narzędzie" ich pracy były ustawy.

Prawidłowa działalność Trybunału Konstytucyjnego dawała zatem prokuratorom komfort pracy, w której (poza prokuratorami występującymi w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym) nie musieli przeprowadzać rozważań na temat konstytucyjności przepisów będących podstawą ich działania oraz podejmowania przez nich decyzji procesowych. Czynił to prawidłowo działający Trybunał Konstytucyjny, który spełniając swoją konstytucyjną rolę nie dopuszczał do funkcjonowania w porządku prawnym norm niekonstytucyjnych. Problem ten jednak stał się częścią ich codziennej rzeczywistości z chwilą, gdy rozpoczął się kryzys w działalności Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo jakość procesu legislacyjnego, która nie miała nic wspólnego z realizacją zasady demokratycznego państwa prawa stanowiła obok „wydrążenia" Trybunału Konstytucyjnego jeden z głównych czynników tworzenia prawa sprzecznego z Konstytucją RP. Okazało się, że brak zapewnienia stabilności ustrojowej i organizacyjnej prokuratury w Konstytucji RP odwrócił wektor reform, które zmierzały do zbudowania jej apolitycznej, autonomicznej i niezależnej od władzy wykonawczej pozycji ustrojowej. Ustawowe zmiany, jakie zapoczątkowała ustawa z 2009 roku były ostatecznie niewystarczające dla zapewnienia tak pożądanej w środowisku prokuratorów stabilizacji ich statusu oraz umocnienia wewnętrznej i zewnętrznej niezależności. Można postawić tezę, że zmiany te nie stanowiły najmniejszej przeszkody do pokonania dla tych dla, których ponowne związanie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości było jedynie początkiem procesu podporządkowywania politycznego prokuratury.

Reasumując należy stwierdzić, że podczas prac nad Konstytucją RP panowało zbyt optymistyczne przekonanie o braku potrzeby konstytucjonalizacji prokuratury. Wynikało to z innej niż obecna kultury politycznej, ale także niedostatecznej znajomości mechanizmów funkcjonowania prokuratury. Zabrakło determinacji do tego, aby podjąć trud stworzenia zupełnie nowego modelu prokuratury w oparciu o ukształtowaną w Konstytucji RP pozycję ustrojową oraz określone gwarancje niezależności dla prokuratorów. Zbyt słaby był również głos środowiska prokuratorskiego, które pozbawione własnego silnego samorządu zawodowego oraz z odziedziczoną i mocno wpojoną po socjalistycznym modelu mentalnością bezwzględnego posłuszeństwa, nie było zdolne do formułowania oczekiwań odnośnie do stworzenia prokuratorom konstytucyjnych gwarancji niezależności.

Brak konstytucyjnej stabilizacji, o której mówił Prokurator Generalny Andrzej Seremet, a także łatwość z jaką w 2016 roku odwrócone zostały reformy zapoczątkowane w 2009 roku mające na celu wzmocnienie pozycji strojowej prokuratury jako niezależnego i apolitycznego

organu, pokazały słabość wyłącznie ustawowej regulacji pozycji ustrojowej prokuratury oraz statusu prokuratorów i po raz kolejny obnażyły słabość przyjętego przez ustrojodawcę planu dekonstytucjonalizacji prokuratury. Na marginesie wspomnieć wypada, że na 27 państw należących do Unii Europejskiej, aż 17 zdecydowało się na uregulowanie statusu prokuratury w konstytucji. Wymienić należy tu Austrię, Belgię, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Irlandię, Litwę. Maltę, Portugalię, Rumunie, Słowację, Słowenię, Węgry i Włochy[1701]. Z kolei w Czechach, Danii, Estonii, Grecji, Niderlandach, Luksemburgu, Łotwie, Polsce, Niemczech i Szwecji nie zdecydowano się na konstytucjonalizację prokuratury[1702].

§ 2. Realizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora

4.2.1. Niezależność prokuratury i prokuratorów w ustawie Prawo o prokuraturze na tle rozważań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Odpowiadając na pytanie dlaczego określenie pozycji ustrojowej prokuratury w demokratycznym państwie prawa ma istotne znaczenie dla przeprowadzenia dalszych rozważań na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora, wskazać należy, że wyznacza ona ramy kompetencji prokuratorów w odniesieniu do form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Można w tym miejscu postawić tezę, że konstytucyjny status prokuratury i zawarte w ustawie zasadniczej podstawowe gwarancje prokuratorskiej niezależności dałyby w tym zakresie szerokie możliwości. Niestety brak tych uregulowań w Konstytucji RP powoduje szereg komplikacji. Warto zatem przyjrzeć się bliżej tej kwestii. Skoro bowiem na interpretację art. 8 ust 2 Konstytucji RP w przypadku sądowego stosowania ustawy zasadniczej wpływ wywarł także kontekst kryzysu głównego gwaranta konstytucyjności prawa, to w sposób naturalny powstaje pytanie czy analogicznie dotyczy to także innego podmiotu stosującego prawo jakim jest prokurator?

Jak już wskazano we wcześniejszych rozważaniach zdefiniowanie prokuratury i wyznaczenie jej pozycji ustrojowej jest zadaniem trudnym. Trafnie odniósł się do tej kwestii G. Kuca mówiąc o swego rodzaju „ustrojowym paradoksie." Z jednej strony dostrzega się bowiem związki prokuratury z władzą sądowniczą i szeroko rozumianym systemem wymiaru

[1701] G. Kuca, *Determinanty ustrojowe modeli prokuratury: analiza porównawcza na przykładzie państw Unii Europejskiej,* [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszołek, Warszawa 2024 r., s. 13.
[1702] Ibidem.

sprawiedliwości, z drugiej natomiast dużą zależność od władzy wykonawczej[1703]. Pozycji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratora nie określa też, o czym była mowa wcześniej Konstytucja RP, co daje ustawodawcy dość prostą i łatwą ścieżkę do dowolnej zmiany modelu ustrojowego tego organu[1704].

Próżno szukać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o definicję prokuratury w samej ustawie Prawo o prokuraturze[1705], która weszła w życie w 2016 roku. Z jednej strony w art. 1 § 1 PrProkU [1706] definiuje prokuraturę poprzez wskazanie, że stanowią ją prokuratorzy, wymieniając Prokuratora Generalnego, jego zastępców i prokuratorów wszystkich pozostałych szczebli prokuratury. Z drugiej strony ta mająca *stricte* podmiotowy charakter definicja, uzupełniona zostaje poprzez wyliczenie zadań prokuratury w art. 2 ustaw PrProkU, które polegają na ściganiu przestępstw oraz staniu na straży praworządności[1707]. Trudno tu zatem mówić o klarownej i przejrzystej definicji formalnej prokuratury[1708]. W doktrynie prokuraturę definiuje się także jako organ ochrony prawnej, wskazując na realizację zadań w postaci ścigania przestępstw i stania na straży praworządności[1709].

Naczelnym organem prokuratury jest Prokurator Generalny, którym jest jednocześnie Minister Sprawiedliwości, co prowadzi do wniosku, że w istocie prokuratura jest instytucją wchodzącą w orbitę największych zależności właśnie od władzy wykonawczej[1710].

W pełni zatem należy zgodzić się z G. Stanek, która wskazała, że w polskim systemie prawnym nie ma obecnie przepisu, który definiowałby kompletnie prokuraturę. Autorka podkreśliła, że zadania prokuratury w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności stanowią, że prokuratura jest organem państwa, rozumianym jako zespół ludzi upoważnionych do wykonywania określonych czynności w jego imieniu. Słusznie także zwróciła uwagę, że zadania prokuratury należą wyłącznie do państwa i nie mogą być realizowane przez podmiot inny niż państwowy. Ponadto są wykonywane z użyciem władztwa państwowego, udzielonego prokuratorom na podstawie ustaw. Są to zdaniem G. Stanek dwie

[1703] G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 15-16.
[1704] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej…,* s. 117.
[1705] PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1706] art. 1 § 1 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1707] art. 2 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1708] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej…,* s. 117, zob. też B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów-fakt czy iluzja,* Prokuratura i Prawo 2010 r., nr 5, s. 106.
[1709] K. Dudka, *Uczestnicy procesu karnego* [w:] Postępowanie karne, red. K. Dudka, H. Paluszkiewicz, Warszawa 2024 r., s. 50.
[1710] A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, Komentarz *do art. 1 ustawy Prawo o prokuraturze,* [w:] Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017 r. s. 66, zob. też G. Stanek, *Komentarz do art.1 ustawy Prawo o prokuraturze,* [w:] Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz, 2021 r., publ. Legalis https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzxge3tgnzoobqxalrvg4ztknbxga2a [dostęp: 01.01.2026].

podstawowe przesłanki przesądzające o państwowym charakterze prokuratury. Zatem prokuraturę jako organ państwa stanowią prokuratorzy. Jak podkreśliła autorka, zakres władztwa prokuratora wyznaczają ustawy, a w największym stopniu k.p.k. oraz PrProkU.

Ostatecznie G. Stanek zdefiniowała prokuraturę jako „organ państwa, powołany do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności, które to zadania są realizowane przez niezależnych prokuratorów z użyciem władztwa przyznanego im na podstawie ustaw."[1711]

Definicję prokuratury zawiera także Nota wyjaśniająca do Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r. Prokuratura określona została tu jako organ, który w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym jest odpowiedzialny za stosowanie prawa, w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Niektóre krajowe systemy prawne przyznają prokuratorom również uprawnienia poza obszarem prawa karnego[1712].

Pozycja ustrojowa prokuratury umiejscawia ją wśród organów podległych władzy wykonawczej, co wynika z unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Nie byłoby w tym może nic dziwnego, bowiem Polska nie jest jedynym krajem, w którym przyjęto model ustrojowy prokuratury związanej z władzą wykonawczą[1713]. Problematyczne jednak w przypadku polskiego modelu są pozostałe regulacje zawarte w PrProkU, które w sposób zasadniczy ograniczyły autonomię samej prokuratury oraz niezależność tworzących ją prokuratorów.

Regulacje te są całkowicie sprzeczne z założeniami Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (tzw. Karta Rzymska) dotyczącymi prokuratury

---

[1711] G. Stanek, *Komentarz do art.1 ustawy…*

[1712] Nota wyjaśniająca do Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r., https://rm.coe.int/168074819a [dostęp: 01.01.2026].

[1713] M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury,* [w:] Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019 r., s. 28: „Zgodnie z założeniami modelu klasycznego prokuratura jest powiązana z organami władzy wykonawczej bądź poddana nadzorowi rządu, jego przewodniczącego czy ministra sprawiedliwości. Cechą tego modelu jest wpływ rządu (czy też premiera) na wybór i możliwość odwołania organu stojącego na czele prokuratury. Jako przykłady właściwe dla tego modelu mogą posłużyć pozycje ustrojowe prokuratury we Francji, Hiszpanii, Holandii, Belgii, Danii, Szwecji, Islandii, na Malcie, w Słowenii, Czechach, Meksyku czy też Republice Federalnej Niemiec. W takim modelu prokuratora nie jest jednak politycznie zależna od rządu. Niezależność prokuratury objawia się szeregiem gwarancji przed naciskami egzekutywy mającymi cechy polityczne. Choć formalnie prokuratura pozostaje w obszarze władzy wykonawczej to w praktyce często działa jako organ będący niezależną częścią władzy sądowniczej.", zob. też G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 24-26, zob. też inaczej K. Kremens, *O braku potrzeby wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratury,* [w:] Minister Sprawiedliwości a Prokuratura, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021 r., s. 21 i s. 37.

i prokuratorów. Opinia stanowi, że we wszystkich systemach prawnych prokuratorzy przyczyniają się do zagwarantowania praworządności, w szczególności poprzez uczciwy, bezstronny i skuteczny wymiar sprawiedliwości w każdym przypadku i na wszystkich etapach postępowania. Nadto prokuratorzy działają w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym, w celu poszanowania i ochrony praw i wolności człowieka, wskazanych w szczególności w EKPCziPW oraz w orzecznictwie ETPCz[1714].

O ile więc zaliczenie prokuratury do organów władzy wykonawczej i kierownicza rola Ministra Sprawiedliwości nie musi automatycznie oznaczać pozbawienia prokuratury przymiotu apolitycznego i autonomicznego organu państwa oraz wykluczać niezależności samych prokuratorów, o tyle należy pamiętać, że aby tak się nie stało konieczny jest określony system gwarancji chroniący omawianą autonomię i niezależność. Dlatego zaprezentowana przez G. Stanek próba zdefiniowania prokuratury ma charakter definicji modelowej, zwłaszcza jeśli chodzi o element niezależności prokuratorów. W odniesieniu do modelu wykreowanego na podstawie obwiązującej PrProkU trudno uznać, że mamy do czynienia z realizacją zadań przez prokuratorów, którym ustawa tworzy gwarancje niezależności, o której wspomniała autorka.

Tymczasem każdy organ państwowy stosujący prawo, w tym prokuratorzy tworzący prokuraturę, obowiązani są w myśl wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP do jej stosowania i przestrzegania przy realizacji swoich ustawowych kompetencji[1715]. W polu widzenia należy bowiem mieć to, że realizacja pierwszego z głównych zadań prokuratury polega na ściganiu przestępstw, co z uwagi na uwarunkowania powoduje, że prokuratorzy przy realizacji swoich ustawowych kompetencji w sposób znaczący ingerują w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności jednostki. Oczywiście biorąc pod uwagę specyfikę powierzonego prokuraturze zadania, jakim jest ściganie przestępstw są to sytuacje konstytucyjnie dopuszczalne, w przeciwnym razie nie mogłoby być mowy o skutecznym ściganiu przestępczości. Jak słusznie bowiem wskazał K. Szczucki: „Z jednej strony Konstytucja wskazuje dobra, które powinny zostać poddane ochronie, z drugiej zaś wyznacza granice-przede wszystkim z pomocą testu proporcjonalności, wzbogaconego o kryteria dobra wspólnego i godności człowieka, których przekroczenie prowadzi do jej naruszenia.[1716]”

[1714] Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r., https://rm.coe.int/168074819a [dostęp: 01.01.2026].
[1715] K. Szczucki, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego,* Warszawa 2015 r., s. 277.
[1716] Ibidem, s. 278.

Jednak, gdy nałoży się na to kalkę przepisów PrProkU, które nie tylko podporządkowały prokuratorów Prokuratowi Generalnemu, który jest jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, ale również silnie ograniczyły niezależność prokuratora przy realizacji jego kompetencji, okazuje się, że prawa i wolności jednostki nie są chronione w sposób wystarczający. Gdy dodać do tego niekonstytucyjne normy prawne tworzone w procesie legislacyjnym, będące podstawą działania prokuratora dojść należy do wniosku, że PrProkU tworzy model prokuratury nie tylko uwikłanej politycznie, ale także dyspozycyjnej wobec władzy wykonawczej.

Decyzje prokuratora w toku postępowania przygotowawczego dotyczące takich czynności jak zatrzymanie osoby (podejrzanego lub świadka), przeszukanie osoby i pomieszczeń, zatrzymanie rzeczy, gromadzenie dokumentacji zawierającej newralgiczne dane np. teleinformatyczne, medyczne, bankowe czy przedstawienie zarzutów i ostatecznie skierowanie oskarżenia do sądu są tymi, które w sposób oczywisty ingerują w konstytucyjnie zagwarantowane prawa, w tym w szczególności prawo do wolności [1717], nietykalności osobistej [1718], ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia [1719], wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się[1720] i innych.

Dlatego tak istotne jest to, aby w modelu ustrojowym, w którym prokuratura podporządkowana jest władzy wykonawczej (najczęściej Ministrowi Sprawiedliwości) stworzyć system gwarancji pozwalający na zachowanie przez prokuratorów całkowitej niezależności od jakiejkolwiek władzy w zakresie realizacji ich ustawowych zadań, w tym ścigania przestępstw [1721]. Innymi słowy chodzi o takie uregulowania, które uniemożliwią politykom ingerowanie w prowadzone przez prokuratora konkretne postępowanie karne, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i postępowania sądowego oraz zarówno w formie śledztwa, jak i dochodzenia. Powyższe dotyczy także udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i przed Trybunałem Konstytucyjnym, o czym szerzej będzie w dalszej części rozważań.

Jak już powiedziano wcześniej nie można automatycznie przesądzać o zagrożeniu zasady niezależności prokuratora w modelu ustrojowym prokuratury, który podporządkowuje ją władzy wykonawczej. Wszystko jednak zależy od tego, czy model ten będzie opierał się na podporządkowaniu organizacyjnym i mającym zapewnić spójność pracy prokuratorów np.

[1717] art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[1718] art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[1719] art. 47 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[1720] art. 49 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.
[1721] B. Stępień-Załucka, *Prokuratura po 5 latach obowiązywania ustawy-Prawo o prokuraturze z 28.01.2016 r.,* Przegląd Prawa Publicznego 2022 r., nr 2, s. 20.

poprzez wydawanie ogólnych wytycznych i metodyk prowadzenia określonego rodzaju postępowań, czy na podporządkowaniu merytorycznym, przez co należy rozumieć możliwość wydawania przez Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości poleceń i wytycznych dotyczących konkretnych postępowań (karnych, cywilnych, administracyjnych i innych) w zindywidualizowanych sprawach[1722].

Tymczasem drugie ustawowo określone zadanie prokuratury, które polega na staniu na straży praworządności odwołuje się do niezdefiniowanego w PrProkU [1723] sformułowania „praworządność". W doktrynie przyjmuje się, że interpretacja zadania prokuratora jako strażnika praworządności odnosi się tu nie tyle do działania prokuratora w postępowaniu karnym, ale przede wszystkim realizacji jego ustawowych kompetencji w zakresie pozostałych dziedzin prawa, w tym prawa cywilnego, administracyjnego, rodzinnego i innych[1724].

Przeciwko takiemu ujmowaniu pozycji prokuratora jako strażnika praworządności opowiedziała się M. Szeroczyńska postulując, że zadanie stania na straży praworządności prokurator powinien realizować wyłącznie w odniesieniu do postępowania karnego, a więc ścigania przestępstw. Autorka zauważyła, że aktywność prokuratora na gruncie prawa administracyjnego lub cywilnego powinna mieć miejsce wówczas, gdy ma to związek z popełnionym przestępstwem. Jednocześnie podkreśliła, że prokuratora powinien wiązać przede wszystkimi obowiązek przestrzegania praworządności w postępowaniach karnych. Realizować go ma poprzez „stanie na straży prawdy, ochrony osoby, której dzieje się krzywda, poszanowanie praw sprawcy czynu zabronionego."[1725]

Tłumaczenie pojęcia praworządności w sposób uznający, że jest to aktywność prokuratora głównie na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego stanowi wyraz mocno zakorzenionych elementów modelu prokuratury z okresu PRL. Jak wspomniano o tym już wcześniej było to wynikiem rozszerzenia w okresie PRL kompetencji prokuratora do działania w procesie cywilnym i administracyjnym w ramach realizacji ochrony szeroko rozumianej praworządności socjalistycznej. Odnosząc się do uwag M. Szeroczyńskiej ze zrozumieniem i podzielając jej szeroką argumentację na temat nadmiernego i obecnie niewydolnego systemu podejmowania aktywności przez prokuratora w postępowaniu cywilnym i administracyjnym podkreślić należy, że jej poglądy mają charakter słusznego postulatu przeprowadzenia

[1722] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej…,* s. 114.
[1723] PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1724] E. Łętowska, M. Szeroczyńska, *Prokurator jako rzecznik praworządności-dwugłos,* [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, Warszawa 2020 r., s. 273.
[1725] Ibidem, s. 289.

koniecznych zmian w tej materii[1726]. W kontekście oczekiwań praktyków w przedmiocie okrojenia i zracjonalizowania kompetencji prokuratora jako strażnika praworządności w postępowaniu administracyjnym, cywilnym lub innym o jakim mówi PrProkU i uczynienia w ten sposób większej przestrzeni na aktywność prokuratorów w postępowaniu karnym należy autorce przyznać rację. Tym niemniej powyższe wymagałoby stosownych zmian ustawowych.

W tym miejscu odnieść należy się jednak do zadania stania na straży praworządności w kontekście, który M. Szeroczyńska słusznie zaakcentowała. Otóż stanie na straży praworządności nie może być obecnie interpretowane wyłącznie w kontekście aktywności prokuratora na polu postępowań pozakarnych, głównie administracyjnych i cywilnych. Zadanie stania na straży praworządności odnieść trzeba także do ścigania przestępstw i konstytucyjnego kontekstu ochrony praw i wolności jednostki w postępowaniu karnym. Tu bowiem następuje największe niebezpieczeństwo dla ich naruszenia. Sprawy nie ułatwia w przypadku postępowań karnych dualizm sytuacji, w której działa prokurator. Mianowicie z jednej strony realizując zadanie ścigania przestępstwa gromadzi dowody w postępowaniu przygotowawczym mającym na celu ustalenie czy badane zachowanie jest czynem karalnym i kto popełnił przestępstwo, z drugiej strony mając ustalonego sprawcę musi jako strażnik praworządności przestrzegać zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności także samego podejrzanego. Innymi słowy realizując zadanie ścigania przestępstw prokurator zobowiązany jest czynić to w sposób odpowiadający poszanowaniu konstytucyjnych praw i wolności nie tylko osób pokrzywdzonych, ale także świadków, podejrzanych i w perspektywie postępowania sądowego oskarżonych.

Nie można zatem zawężać pojęcia „stania na straży praworządności" wyłącznie do praktyki znanej z okresu PRL. Należy przyjąć, że w demokratycznym państwie prawa prokurator wykonuje wszystkie swoje kompetencje i niezależnie od rodzaju postępowania, w którym występuje, w oparciu o reguły praworządności wypracowane na gruncie wykładni art. 2 Konstytucji RP i w kontekście skierowanego do niego obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji RP zawartego w art. 8 ust 2. Nie ma też wątpliwości, że to nie prokuratura, a prokuratorzy realizują wskazane w ustawie zadania[1727]. Zatem stanie na straży praworządności należy interpretować także w odniesieniu do norm konstytucyjnych, a fakt dekonstytucjonalizacji prokuratury nie zwalnia z tego w żaden sposób.

Wreszcie należy zauważyć, że zadanie stania na straży praworządności należy odnieść także do realizacji przez prokuratora ustawowych kompetencji w postępowaniu przed

[1726] Ibidem.
[1727] B. Mik, *Nowe gwarancje…,* s.106.

Trybunałem Konstytucyjnym, co z niewiadomych przyczyn pomijane jest w rozważaniach na temat ustawowych zadań i kompetencji prokuratora. Powyższe wynika zapewne z łączenia prokuratora w pierwszej kolejności z postępowaniem karnym, potem cywilnym i administracyjnym. Tymczasem prokurator jest też strażnikiem praworządności w wymiarze, który łączy go z dbałością o zgodność stanowionego prawa z Konstytucją RP. Wynika to bowiem wprost z przyznanych mu w tym zakresie kompetencji, dotyczących jego udziału przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Definiując praworządność należy zatem odnieść się do dorobku z zakresu wykładni art. 2 Konstytucji RP[1728], z którego dekoduje się najważniejsze elementy demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Zalicza się do nich przede wszystkim zasadę zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwo prawne jednostki, zasadę jednoznaczności prawa, zakaz tworzenia uprawnień pozornych, ochronę interesów jednostki w toku, zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę *lex retro non agit,* zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wymóg określoności regulacji prawnej[1729]. Dodatkowo z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymienia się takie zasady jak: zasada sprawiedliwości społecznej nakazująca równe traktowanie równych podmiotów[1730], zasada demokratyzmu nakazująca obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa oraz oparcie na rygorach demokracji procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa[1731], a także zasada proporcjonalności zwłaszcza w zakresie stanowienia norm ograniczających prawa i wolności jednostki[1732]. Wszystkie te elementy budują koncepcję demokratycznego państwa prawa i jego standardów praworządności.

[1728] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP,* [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016 r., Legalis: „W skład klauzuli państwa prawnego wchodzą więc nie tylko wolności i prawa człowieka, ale również zasady określające sposób działania organów władzy publicznej. Opierają się one na historycznym ujęciu formalnej i materialnej koncepcji państwa prawnego. Współcześnie jednak elementy formalne i materialne państwa prawnego są ze sobą ściśle powiązane. Całościowe ujęcie państwa prawnego na gruncie Konstytucji RP wymaga analizy art. 2 oraz wielu innych przepisów ustawy zasadniczej, które te elementy zawierają. Na przykład elementami klauzuli państwa prawnego są m.in.: zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw, prawo do sądu, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władz publicznych, zasada legalizmu, dwuinstancyjność postępowania sądowego.", https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsgu4dmma [dostęp: 01.01.2026].

[1729] Ibidem.

[1730] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. P 24/10, [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s. 16.

[1731] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s. 18-19.

[1732] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r., sygn. SK 18/09, [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s.19.

Skoro zatem nałożono na prokuratorów obowiązek stania na straży praworządności, a więc konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawa, wyprowadzonych na podstawie wykładni art. 2 Konstytucji RP, nie można pomijać znaczenia podejmowanej przez prokuratorów aktywności w tym również zakresie. Na tym tle znaczenie będzie miał przede wszystkim udział prokuratorów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz realizacja zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Tymczasem PrProkU wprowadziła model ustrojowy prokuratury, który zawrócił wektor idących w dobrym kierunku zmian po wejściu w życie nowelizacji z 2009 roku. Ponowne połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości było jedynie zapowiedzią powrotu do ścisłego uzależnienia tak prokuratury jako organu państwowego, jak i samych prokuratorów od wpływów ze strony ośrodka politycznego.

Słusznie zauważył M. Mistygacz, że niezależność prokuratury budują trzy czynniki. Jest to jej niezależność instytucjonalna, która dotyczy pozycji ustrojowej oraz sposobu powoływania i odwoływania naczelnego organu prokuratury oraz niezależność organizacyjna i finansowa[1733]. Z kolei M. Szeroczyńska wskazała na niezależność zewnętrzną prokuratury, a więc jej niezależność od innych organów władzy. Podkreśliła jednocześnie, że zwłaszcza niezależność od władzy wykonawczej jest istotna z punktu widzenia możliwości naruszenia prawa przez rząd lub administrację rządową[1734].

Ponowne połączenie w 2016 roku funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości spowodowało ten skutek, że naczelny organ prokuratury jakim jest Prokurator Generalny podlega procedurze powołania i odwołania zastrzeżonej dla Ministra Sprawiedliwości. Obniżono w PrProkU znacznie wymagania, jakie powinien spełniać Prokurator Generalny. Wyeliminowano kryterium związane z doświadczeniem zawodowym uzyskanym poprzez czynne, obejmujące co najmniej dziesięć lat pełnienie służby sędziowskiej lub prokuratorskiej[1735]. Powyższe ocenić należy wyłącznie w kategoriach stworzenia kryteriów dostępnych dla polityków, którzy zawodu sędziego lub prokuratora nie wykonywali wcale lub krócej niż dekadę. Słusznie dostrzega się także, że w mechanizmie gwarancji niezależności prokuratury pod rządami ustawy z 2009 roku swój udział w procedurze wyboru Prokuratora Generalnego miał kolegialny organ prokuratury jakim była Krajowa Rada Prokuratorów.

[1733] M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa…,* s. 24-25.
[1734] M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego,* Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2017 r., nr 2, s. 111-112.
[1735] A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność prokuratury i prokuratorów-nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016 r., nr 1, s. 57-70.

Ustawa z 2016 roku wyeliminowała powyższe[1736], pozostawiając tak istotny dla niezależności prokuratury element, jak sposób powoływania jej naczelnego organu wyłącznie decyzjom politycznym. Wreszcie rezygnacja z kadencyjności Prokuratora Generalnego przypieczętowała całkowitą jego zależność od władzy wykonawczej.

Mocno ograniczona niezależność prokuratury bez wątpienia wpływa także na samą niezależność prokuratorów [1737] . Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szczegółowe rozważania na ten temat, tym niemniej konieczne jest wskazanie najbardziej skrajnych ustawowych rozwiązań naruszających zasadę niezależności prokuratora. Zgodzić należy się z J. Zaleśnym, który wskazał, że: „Objęcie urzędu Prokuratora Generalnego przez działacza partyjnego, podporządkowanie prokuratury Radzie Ministrów jako organowi *par excellence* politycznemu promieniuje na cele stawiane prokuratorom i sposób ich działania. O ściganiu przestępstw decyduje organ polityczny ze wszystkimi tego politycznymi konsekwencjami. (...) Skoro prokuraturą kieruje polityk to siłą rzeczy prokuratura jest instrumentem rywalizacji politycznej, a prokuratorzy realizatorami celów politycznych.”[1738]

PrProkU wprowadziła szereg rozwiązań i możliwości wpływania na proces decyzyjny prokuratorów, a tym samym na szeroko rozumiany sposób prowadzenia i zakończenia prowadzonych przez nich postępowań karnych, cywilnych, administracyjnych a także na ich aktywność w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ten sposób ośrodek polityczny zapewnił sobie bezpośredni wpływ na pracę prokuratorów.

Jak słusznie wskazano w literaturze niezależność prokuratora to podobnie jak u sędziego niezawisłość. Oznacza pewne cechy charakteru, których nie można wyliczyć wyczerpująco w ustawie, a które prokurator powinien posiadać. Podkreślić należy, że niezależność prokuratora przejawia się „w profesjonalizmie merytorycznym i etycznym, bezstronnym i rzetelnym realizowaniu ochrony porządku prawnego, a jednocześnie bezstronnej i rzetelnej ochronie praw podmiotowych.”[1739]

Nie można jednak nie doceniać rozwiązań prawnych, które stanowią mechanizm gwarancyjny dla niezależności prokuratora przy wykonywaniu przez niego jego ustawowych obowiązków. PrProkU wprowadziła natomiast instrumenty wyłączające jakikolwiek mechanizm gwarancyjny, dostrajając przyjęte w niej rozwiązania w taki sposób, aby ułatwiły politykom wpływ na prowadzone przez prokuratorów postępowania.

[1736] Ibidem.
[1737] A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje…,* s. 39.
[1738] J. Zaleśny, *Dialektyka prokuratorskiej niezależności,* [w:] Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe, Warszawa 2019 r., s. 65-66.
[1739] Ibidem, s. 62.

Jednym z najbardziej dobitnych tego przykładów jest instytucja polecenia dotyczącego treści czynności procesowej. Iluzoryczna jest bowiem gwarancja zawarta w art. 7 § 1 PrProkU [1740], który z jednej strony stanowi, że prokurator przy wykonywaniu czynności jest niezależny, a z drugiej całkowicie tę niezależność wyłącza, poprzez przewidzianą w art. 7 § 3 PrProkU instytucję polecenia służbowego[1741]. Przepis ten stanowi, że polecenie prokuratora przełożonego może dotyczyć treści czynności procesowej, a zatem każdej czynności, jaką prokurator wykonuje prowadząc postępowanie. Iluzorycznie gwarancyjny charakter ma zastrzeżenie, że polecenie takie na żądanie prokuratora przełożony ma obowiązek wydać na piśmie wraz z uzasadnieniem, bowiem włączane jest tylko do akt podręcznych, do których dostępu nie mają strony postępowania. Wreszcie prokurator, który nie zgadza się z poleceniem może wnosić o jego zmianę lub wyłączenie go od wykonania czynności albo nawet udziału w sprawie. Taki wniosek prokuratora rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie.

Instytucja polecenia, o której tu mowa jest jednym z najbardziej jaskrawych przykładów narzędzi bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane przez prokuratora w toku prowadzonego lub nadzorowanego przez niego postępowania. Zarówno praktycy, jak i doktryna w sposób jak najbardziej uzasadniony poddają to uregulowanie krytyce [1742]. Pamiętać również należy, o często pomijanej instytucji wydawania prokuratorom prowadzącym bądź nadzorującym postępowanie, poleceń co do sposobu ich prowadzenia, które wydać może prokurator sprawujący zwierzchni nadzór służbowy. Zapomina się o tej możliwości zapewne z uwagi na uregulowanie tej materii nie tyle w samej ustawie, co w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości - Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury [1743]. W sytuacji, gdy prokurator nie zgadza się z poleceniem zastosowanie ma procedura analogiczna, jak w przypadku polecania dotyczącego treści czynności procesowej. Tym niemniej biorąc pod uwagę iluzoryczny i niewydolny system sprawowania zwierzchniego nadzoru służbowego w prokuraturze jest to instrument równie mocno wpływający na niezależność prokuratora.

Opisane przykłady poleceń dają w zasadzie nieskrępowaną możliwość wpływania na prokuratorów prowadzących lub nadzorujących konkretne postępowania lub biorących udział w postępowaniu przed sądami lub trybunałami. Pozbawienie prokuratora autonomii decyzyjnej

[1740] art. 7 § 1 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1741] art. 7 § 3 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1742] J. Zaleśny, *Dialektyka prokuratorskiej…,* s. 69-70, zob. też M. Szeroczyńska, *Zasada niezależności…,* s. 227.
[1743] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości-Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury z dnia 7 kwietnia 2016 roku, Dz. U. 2025 r., poz.753; zwany dalej RegProkRozp.

co do treści czynności jaką powinien wykonać lub nie powinien wykonywać w prowadzonym lub nadzorowanym przez siebie postępowaniu i umożliwienie wydawania w tym zakresie poleceń przełożonym, którzy swoje funkcje zawdzięczają decyzji Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości, ocenić należy jako typowe narzędzie zapewnienia sobie przez polityków możliwości wpływania na konkretne postępowania. Omówiona wyżej procedura, w której prokurator, któremu wydano polecenie może wnosić o jego uzasadnienie, zmianę lub wyłączenie go od wykonania czynności czy nawet dalszego prowadzenia sprawy, w rzeczywistości stanowi iluzoryczne i pozbawione gwarancyjnego charakteru rozwiązanie[1744].

Ustawa zapewnia także prokuratorowi przełożonemu prawo do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego. Nie ograniczając w żaden sposób decyzji, które mogą być uchylone ustawodawca przyznał tu zasadniczo nieskrępowane prawo co do rodzaju decyzji podlegających zmianie lub uchyleniu [1745] . W wypadku zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora ustawodawca zastrzegł konieczność zapewnienia formy pisemnej i obowiązek włączenia takiego postanowienia do akt sprawy, jednak nie przewidziano już w tym wypadku jakiejkolwiek możliwości zakwestionowania i odwołania się od takiej decyzji przez prokuratora, którego decyzja została uchylona lub zmieniona. Rozwiązanie to jest o tyle niebezpieczne z punktu widzenia zagrożenia dla praw i wolności jednostki, że pozwala na manipulowanie każdym rodzajem wydawanych decyzji i stwarza zagrożenie nacisku na prokuratora, którego decyzję uchylono lub zmieniono, aby prowadził postępowanie w kierunku oczekiwanym przez przełożonych. Powyższe staje się szczególnie niebezpieczne, gdy w grę wchodzi decyzja o wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów, skierowaniu aktu oskarżenia do sądu, czy umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia. Podobnie wygląda to w przypadku decyzji incydentalnych, które skutkują ingerencją w konstytucje prawa i wolności jednostki jak zatrzymanie, przeszukanie czy gromadzenie danych newralgicznych. Wreszcie w przypadku innych niż karne postępowań przyjęte w ustawie rozwiązania rzutują na decyzje związane z wywiedzeniem powództwa cywilnego lub przystąpieniem do toczącego się procesu z zakresu prawa cywilnego. Obejmuje też kwestie kierunkowania postępowania przed sądem oraz wywiedzenia środków zaskarżenia. Nie można tu także pominąć samego postępowania administracyjnego i innych przewidzianych w ustawie.

Trzecim sposobem ingerowania w prokuratorską niezależność jest przewidziany w art. 9 § 2 PrProkU instrument dający prokuratorowi przełożonemu dyskrecjonalną możliwość przejmowania spraw prowadzonych przez podległych mu prokuratorów i wykonywania

[1744] A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje…,* s. 53.
[1745] art. 8 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.

czynności procesowych[1746].

Nie można wskazać w oparciu o PrProkU bardziej ograniczających niezależność prokuratora mechanizmów niż te wymienione w art. 7, 8 i 9, a to wszystko przy zamieszczonym w tej samej ustawie przepisie stanowiącym, że prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny[1747]. W sposób nieunikniony nasuwa się konkluzja, że prokurator pozostaje niezależny, dopóki sposób i kierunek prowadzonego lub nadzorowanego przez niego postępowania oraz podejmowane decyzje procesowe odpowiadają oczekiwaniom przełożonych, ci natomiast wobec zniesienia kadencyjności pozostają w pełni dyspozycyjni wobec Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości, który jest politykiem.

Wpływ na prokuratorów i podejmowane przez nich decyzje procesowe mogą być wywierane przy zastosowaniu mechanizmu kar i nagród. Wspominana już, zniesiona ustawą z 2016 roku kadencyjność stanowisk funkcyjnych oraz eliminacja konkursów awansowych, a także wprowadzenie tzw. nadzwyczajnych trybów awansowych, przypieczętowały pełną uznaniowość i arbitralność przełożonych w kwestii kształtowania ścieżki rozwoju zawodowego prokuratorów. Ustawa wskazuje na kryteria np. stażu pracy jako warunku awansu, jednak przewiduje całkowicie uznaniową możliwość odstąpienia od obowiązku ich spełnienia na podstawie mało precyzyjnego kryterium, a mianowicie konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań prokuratury. Takie rozwiązanie destabilizuje zrównoważoną ścieżkę rozwoju zawodowego, powodując awanse nie tyle doświadczonych, skutecznych i niezależnych prokuratorów, co skłonnych wykonywać pokornie polecenia i zapatrywania na konkretne sprawy ich przełożonych[1748].

Szczególnie uciążliwy jest rozbudowany system delegacji prokuratora do wykonywania ustawowych obowiązków do dowolnej jednostki w kraju bez jego zgody na okres sześciu miesięcy. Ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania się prokuratora od takiej decyzji. Taka perspektywa zwłaszcza w kontekście posiadania przez prokuratorów ustabilizowanego życia zawodowego i rodzinnego, stwarza ogromny dyskomfort i bez wątpienia jest instrumentem mogącym wpływać na postawy prokuratorów[1749].

Jeśli dodać do opisywanych regulacji uprawnienia Prokuratora Generalnego w postępowaniu dyscyplinarnym[1750], a także możliwość udostępniania przez Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innych upoważnionych przez nich prokuratorów

[1746] art. 9 § 2 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1747] A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje…,* s. 53.
[1748] Ibidem, s. 57, zob. też. B. Stępień-Załucka, *Prokuratura po 5 latach…,* s. 24.
[1749] Ibidem, s. 56-57, zob. też. B. Stępień-Załucka, *Prokuratura po 5 latach…,* s. 24.
[1750] B. Stępień-Załucka, *Prokuratura po 5 latach…,* s. 24.

organom władzy, innym osobom, a także mediom informacji z działalności prokuratury, w tym również dotyczących konkretnych spraw bez zgody prokuratora prowadzącego postępowanie [1751] oraz „wydrążony" z istotnych kompetencji samorząd zawodowy oraz fasadową Krajową Radę Prokuratorów [1752] można powiedzieć, że jest to ustrojowy model prokuratury całkowicie podporządkowanej ośrodkowi władzy politycznej.

M. Mistygacz tak ocenił prokuraturę, której model uformowała obowiązując ustawa Prawo o prokuraturze z 2016 roku: „Polska prokuratura w swoim aktualnym kształcie ustrojowo-procesowym (…) jest władzą najbardziej niebezpieczną. Ostatecznie zamiast pełnienia roli związanej z ochroną demokracji konstytucyjnej, pełnienia funkcji strażnika praw podstawowych, „ulepiono" instytucję stojącą na straży interesów większości parlamentarnej. Aktualny konstrukt ustrojowo procesowy prokuratury, będący imitacją sowieckich rozwiązań aksjologiczno-ustrojowych i jej akomodacją do współczesności, nie jest w stanie odrodzić się w demokratycznym państwie prawnym i wyzwaniach współczesności. Wymaga nie tyle renowacji, ale restauracji pełnienia funkcji strażnika praw podstawowych i radykalnej zmiany w płaszczyźnie: kulturowej, ustrojowej, procesowej, deontologicznej, strukturalno-organizacyjnej i statusu prokuratora. Niemniej ważna jest regeneracja kultury odpowiedzialności prokuratora i transparentności działania prokuratury."[1753]

W kontekście omawianej problematyki niezależności prokuratury i samych prokuratorów oraz przyjętych rozwiązań w PrProkU pojawia się kwestia przeprowadzenia rozważań na temat niesłusznie pomijany i marginalizowany. Mianowicie realizacji konstytucyjnie określonej w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP kompetencji Prokuratora Generalnego w zakresie możliwości kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP oraz jego udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. W doktrynie określa się prokuratora, najczęściej w kontekście realizacji funkcji oskarżycielskiej, jako rzecznika interesu publicznego, który zobowiązany jest do zachowania bezstronności na każdym etapie postępowania karnego[1754]. Wydaje się jednak, że określenie to należy odnieść do każdej dziedziny prokuratorskiej aktywności, w tym udziału w postępowaniu administracyjnym, cywilnym, z zakresu prawa pracy czy innych określonych ustawami, a także przed Trybunałem Konstytucyjnym.

[1751] Ibidem…, s. 23.
[1752] A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje…,* s. 57.
[1753] M. Mistygacz, *Przyszłość prokuratury a prokuratura przyszłości-propozycje zmian,* [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce-nowe spojrzenie, red. M. Mistygcz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r., s. 461.
[1754] H. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 45 kodeksu postępowania karnego,* [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. K. Dudka, Warszawa 2023 r., s. 145.

W każdym z obszarów, w którym prokurator realizuje swoje ustawowe kompetencje powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym, nie zaś interesem wąskiej grupy skupionej w ośrodku władzy, której członkiem jest także Minister Sprawiedliwości.

Czy zatem w sytuacji, gdy Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości to jedna i ta sama osoba możliwa jest realizacja przez niego zadań w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób bezstronny i niezależny od wpływu czynnika politycznego? Wydaje się niemożliwe, aby Prokurator Generalny zachował bezstronny, obiektywny i niezależny osąd w przedmiocie np. zakwestionowanego, co do zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy, nad którą pracowała Rada Ministrów, a której jest członkiem jako Minister Sprawiedliwości. Trudno zatem będzie zainicjować Prokuratorowi Generalnemu postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, gdy miałoby ono dotyczyć zbadania konstytucyjności normy prawa, co do której inicjatywa ustawodawcza wyszła od Rady Ministrów lub nawet posłów ugrupowania reprezentującego większość parlamentarną, z której wywodzi się rząd. Podobny problem powstanie w sytuacji przystąpienia przez Prokuratora Generalnego do postępowania przed Trybunałem Konstytucjom w sytuacji zainicjowanej wnioskiem innego podmiotu, ale wymagającej stanowiska Prokuratora Generalnego. Czy będzie to stanowisko Prokuratora Generalnego - strażnika praworządności i rzecznika interesu publicznego, czy Ministra Sprawiedliwości - polityka związanego z ośrodkiem władzy wykonawczej? W polu widzenia należy mieć tu wskazania art. 7 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów zgodnie, z którym członek Rady Ministrów realizuje politykę przez nią ustaloną[1755] oraz art. 8, w którym wskazano na obowiązek reprezentowania przez każdego członka Rady Ministrów w swoich wystąpieniach stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów[1756].

Jak zatem pogodzić priorytety wynikające z RMinU odnoszące się do Ministra Sprawiedliwości jako członka Rady Ministrów i te wynikające z zadań prokuratury, o których mowa w art. 2 PrProkU[1757] w sytuacji ich oczywistego konfliktu? Na problem ten słusznie zwróciła uwagę H. Zięba-Załucka, podkreślając, że Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury, a więc podmiot zobowiązany do stania na straży praworządności winien w takiej sytuacji działać w charakterze rzecznika praworządności[1758]. Czy jednak Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy pozostaną rzecznikami interesu publicznego w jego konstytucyjnym znaczeniu, czy będą orędownikami politycznego stanowiska władzy

[1755] art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. 2025 r., poz. 780, zwana dalej, RMinU.
[1756] art. 8 RMinU, Dz. U. 2025 r., poz. 780.
[1757] art. 2 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1758] H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej…,* zob. też M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa…,* s. 48.

wykonawczej?

PrProkU wskazuje, że prokurator może uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej[1759].

W skład Prokuratury Krajowej wchodzi natomiast m.in. Biuro Spraw Konstytucyjnych. Zgodnie z § 16 RegProkRozp[1760] prokuratorzy pełniący swoje obowiązki w wymienionej jednostce organizacyjnej Prokuratury Krajowej realizują wiele zadań na odcinku prawa konstytucyjnego[1761]. Ich regulaminowo i dość szczegółowe wyliczone zadania wymagają zatwierdzenia przez Prokuratora Generalnego, bowiem w dużej mierze opierają się na sporządzaniu dla niego projektów opinii, wniosków oraz stanowisk.

Po pierwsze prokuratorzy przygotowują, dla potrzeb Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, opinie oraz inne opracowania dotyczące zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych. Po drugie prowadzą sprawy związane z wykonywaniem przez Prokuratora Generalnego jego konstytucyjnych uprawnień do inicjowania kontroli zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych, w tym opracowują projekty wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w sprawach zgłaszanych przez obywateli lub inne podmioty zewnętrzne albo stanowiące inicjatywę własną. Następnie prokuratorzy podejmują także działania związane z wykonywaniem obowiązków i uprawnień procesowych Prokuratora Generalnego jako uczestnika postępowania w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Przede wszystkim przygotowują projekty stanowisk Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach konstytucyjności aktów normatywnych wszczętych na podstawie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu oraz sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa[1762].

Prokuratorzy Prokuratury Krajowej biorą także udział w rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym, w których nie jest wymagany osobisty udział Prokuratora Generalnego. Do ich zadań należy również przeprowadzanie bieżącej analizy wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń oraz przedstawianie Prokuratorowi Generalnemu informacji w tym zakresie i wniosków wypływających z orzecznictwa Trybunału dla pracy prokuratury.

[1759] art. 5 PrProkU, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
[1760] § 16 RegProkRozp, Dz. U. 2025 r., poz. 753.
[1761] Ibidem.
[1762] Ibidem.

Dodatkowo prokuratorzy Biura Spraw Konstytucyjnych opracowują opinie oraz sporządzają opracowania dotyczące problematyki konstytucyjności aktów normatywnych, a także problematyki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i konstytucyjnych aspektów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Do ich zadań należy także przygotowywanie opinii dotyczących konstytucyjności projektowanych aktów normatywnych, skierowanych do Prokuratury Krajowej w razie zgłoszenia wątpliwości lub sformułowania zastrzeżeń przez komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości[1763].

Kompetencje Prokuratora Generalnego w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym określa także OiTPTKU2016 stanowiąca, że jest on uczestnikiem postępowania przed Trybunałem. Ustawa dopuszcza działanie Prokuratora Generalnego jako uczestnika postępowania osobiście lub przez umocowanych przedstawicieli albo pełnomocników[1764]. Ta możliwość delegacji kompetencji przez Prokuratora Generalnego doznaje pewnego ograniczenia, a mianowicie w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie tj. wymienionych w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy[1765] uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca. Natomiast w sprawach, w których Trybunał orzeka w innych składach, przedstawicielem Prokuratora Generalnego może być prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w tych sprawach[1766]. Prokurator Generalny uczestniczy także osobiście lub za pośrednictwem wyznaczonego przedstawiciela w rozprawie w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP[1767].

W polu widzenia należy również mieć możliwość zlecenia przez Trybunał Konstytucyjny Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenia dochodzenia w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności z Konstytucją RP działalności partii politycznej. Podkreślić należy, że zakres dochodzenia wyznaczony w postanowieniu wydanym przez Trybunał Konstytucyjny jest dla Prokuratora Generalnego wiążący[1768]. Samo dochodzenie prowadzone jest na podstawie k.p.k. Podobne rozwiązanie przewidują przepisy dotyczące postępowania w wprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków

[1763] Ibidem.
[1764] art. 43 ust. 1 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393.
[1765] art. 37 ust. 1 pkt 1 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393.
[1766] art. 43 ust. 3 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.
[1767] art. 45 ust. 1 i 2 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.
[1768] art. 82 ust. 4 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019, poz. 2393 z późn. zm.

Prezydenta RP. Ustawa stanowi, że w przypadku wątpliwości dotyczących okoliczności, o których mowa w art. 51 Trybunał Konstytucyjny może zlecić Prokuratorowi Generalnemu wykonanie określonych czynności w wyznaczonym terminie i odroczyć na nie dłużej niż 24 godziny rozprawę. Prokurator Generalny ma natomiast obowiązek niezwłocznego zawiadamiania Trybunału Konstytucyjnego o wynikach podjętych czynności[1769].

Zasadniczo w kontekście omawianej problematyki Prokurator Generalny realizuje swoje kompetencje w zakresie toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym procesu kontroli konstytucyjności, o jakiej mowa w art. 188 Konstytucji RP, poprzez występowanie w tych sprawach z wnioskiem, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Wniosek złożony przez Prokuratora Generalnego powinien zawierać: oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, podanie podstawy prawnej działania, oznaczenie rodzaju pisma procesowego, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie [1770] . Z kolei uzasadnienie musi zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności[1771].

Na gruncie omawianej ustawy wyróżnimy zatem wnioski inicjujące kontrolę konstytucyjności jakie może złożyć Prokurator Generalny oraz wnioski, stanowiska, i oświadczenia składane np. w sprawach, w których Prokurator Generalny nie był inicjatorem, ale jest z mocy ustawy uczestnikiem. Prokurator Generalny nie jest natomiast uprawniony do składania skargi konstytucyjnej oraz do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego.

Po zbadaniu wymogów formalnych Prezes Trybunału kieruje wnioski, skargi i pytania prawne do właściwego składu orzekającego, o czym informuje Prokuratora Generalnego jako uczestnika postępowania, wyznaczając jednocześnie termin przedstawienia pisemnego stanowiska.

Postępowanie przed Trybunałem prowadzi się w formie pisemnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Trybunał w toku postępowania ma obowiązek zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Wynika z tego obowiązek wszystkich uczestników postępowania, w tym również Prokuratora Generalnego do składania

[1769] art. 88 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393.
[1770] art. 47 ust. 2 ustawy OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.
[1771] art. 47 ust. 2 ustawy OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.

Trybunałowi wszelkich wyjaśnień i udzielania informacji dotyczących sprawy oraz przedstawiania wniosków dowodowych, potrzebnych do jej rozstrzygnięcia. Trybunał nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy[1772]. Z kolei uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym mogą przeglądać akta sprawy oraz sporządzać i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt, z wyjątkiem dokumentów zawierających informacje niejawne[1773].

Przenosząc powyższe na grunt obaw wyrażonych przez B. Ziębę-Załucką można w pełni podzielić pogląd kwestionujący możliwości zachowania przez Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwość pełnego obiektywizmu w zakresie tak inicjowania, jak i realizowania funkcji uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Omawiana problematyka nasuwa zatem szereg wątpliwości. Przede wszystkim, czy przy realizacji swoich kompetencji przed Trybunałem Konstytucyjnym tak Prokurator Generalny, jak i reprezentujący go prokuratorzy w istocie pozostaną na tyle niezależni i obiektywni, aby reprezentować interes społeczny oraz stać na straży praworządności, w tym wypadku pojmowanej jako zapewnienie zgodności stanowionego prawa w Konstytucją RP, czy też pozostaną w zasięgu realizacji wpływów ośrodka władzy politycznej, kierując się jej interesem?

Reasumując należy wskazać, że dekonstytucjonalizacja prokuratury, w tym przewidywanej w projektach Konstytucji RP gwarancji niezależności spowodowała skutki, których szkodliwość dla ochrony systemu konstytucyjnych praw i wolności jednostki została zbagatelizowana. Krótkowzroczność polityczna ustrojodawcy i nazbyt pochopna decyzja polityczna o pozostawieniu materii dotyczącej modelu ustrojowego prokuratury wyłącznie ustawowej regulacji, stanowi dzisiaj o słabości prokuratury jako organu państwa, na który nakłada się realizację bardzo doniosłych zadań[1774], w tym reagowania przez udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym na niekonstytucyjność stanowionego prawa.

W literaturze przedstawiana jest negatywna ocena modelu ustrojowego prokuratury przyjętego w ustawie z 2016 roku, choć najczęściej krytyka ta odnosi się do zagrożeń związanych z realizacją przez prokuratorów ich kompetencji w postępowaniu karnym, cywilnym lub administracyjnym[1775]. Tymczasem nie można tracić z pola widzenia działalności

[1772] art. 69 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.
[1773] art. 74 OiTPTKU2016, Dz. U. 2019 r., poz. 2393 z późn. zm.
[1774] M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa…,* s. 51, zob. też A. Antoniak-Drożdż, *Prawne gwarancje…,* s. 61.
[1775] B. Stępień-Załucka, *Prokuratura po 5 latach…,* s. 25, zob. też. M. Mistygacz, *Prokuratura w Polsce-między rozczarowaniem a diagnozą,* [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce-nowe spojrzenie, red.

prokuratorów w procesie badania zgodności stanowionego prawa z Konstytucją RP oraz roli jaką odgrywają jako strażnicy praworządności i rzecznicy interesu publicznego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pomimo tego, że ten aspekt prokuratorskiej działalności pozostaje w znacznie mniejszym zainteresowaniu doktryny, podkreślić należy, że zwłaszcza w dobie kryzysu konstytucyjnego w Trybunale, zagadnienie to jest bardzo istotne z punktu widzenia możliwości w jakie na tym polu wyposażył prokuratorów ustawodawca.

W okresie od 2010 roku do 2015 roku publikowano sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury, które dość szczegółowo przedstawiały wyniki pracy prokuratorów na odcinku dotyczącym prawa konstytucyjnego. Wskazywano w nich, że obowiązujące wówczas ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [1776] dawały Prokuratorowi Generalnemu możliwość prezentowania przed Trybunałem Konstytucyjnym poglądów prawnych w szerokim zakresie, z uwagi na liczbę tego rodzaju spraw i ich różnorodność tematyczną.

Warto wskazać, że w 2010 roku prokuratorzy Biura Spraw Konstytucyjnych opracowali 137 stanowisk skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Ówczesna Prokuratura Generalna realizowała w 2010 roku także zadania związane z wykonywaniem przez Prokuratora Generalnego jego konstytucyjnych uprawnień do inicjowania kontroli zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych, w tym przygotowywanie projektów wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w sprawach zgłaszanych przez obywateli lub inne podmioty zewnętrzne albo z własnej inicjatywy. W 2010 r. zarejestrowano 40 wniosków pochodzących od obywateli bądź innych podmiotów zewnętrznych, zawierających prośby o zainicjowanie przez Prokuratora Generalnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP., przy czym wniosek do Trybunału Konstytucyjnego nie został skierowany w żadnej z tych spraw. Jak wynika z omawianego sprawozdawania skierowano 1 wniosek Prokuratora Generalnego jako podmiotu uprawnionego do samodzielnego inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych[1777].

W 2011 roku Biuro Spraw Konstytucyjnych opracowało 121 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Wzrosła też ilość

M. Mistygacz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r., s. 18.

[1776] TKU97 Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm. oraz TKU2015 Dz. U. poz.1064 z późn. zm.

[1777] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 roku, https://www.gov.pl/attachment/24ae8d00-fdd5-48b9-8986-0685d6f5ade8 [dostęp: 01.01.2026].

własnych wniosków Prokuratora Generalnego skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego do 7. Jak wynika z treści raportu w większości przypadków orzeczenia Trybunału były w pełni zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Prokuratora Generalnego. Wskazano, że w 2011 r. zarejestrowano 108 wniosków pochodzących od obywateli bądź innych podmiotów zewnętrznych, zawierających prośby o zainicjowanie przez Prokuratora Generalnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego nie został skierowany w żadnej z tych spraw. Najczęstszą przyczyną odmowy skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego na prośbę zainteresowanego podmiotu był brak podstaw prawnych do jego wniesienia[1778].

W 2012 opracowano 126 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. W omawianym roku opracowano 9 wniosków własnych Prokuratora Generalnego skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Należy odnotować fakt, że w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny w zdecydowanej większości wypadków podzielał przedstawiane w opracowanych przez prokuratorów stanowiskach poglądy prawne w kwestii konstytucyjności bądź niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji, a w większości przypadków orzeczenia Trybunału były w pełni zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Prokuratora Generalnego[1779].

Z kolei ze sprawozdania z 2013 roku wynika, że w okresie sprawozdawczym opracowano 114 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. W roku 2013 przygotowano i przesłano 10 wniosków własnych Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego[1780].

Raport Prokuratora Generalnego z 2014 roku przedstawia, że opracowano 104 stanowiska Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w 2014 r. wydał 71 wyroków, w tym w 19 spośród nich Trybunał orzekł odmiennie niż Prokurator Generalny ocenił konstytucyjność całej zakwestionowanej regulacji, 3 wyroki były częściowo niezgodne ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, a w pozostałych 49 sprawach Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego co do konstytucyjności albo niekonstytucyjności ogółu zakwestionowanych w danej sprawie unormowań. W 2014 roku Prokurator Generalny

[1778] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 roku, https://www.gov.pl/attachment/e7ac76b2-d573-46b7-b5cd-1cf694e8c0e6 [dostęp: 01.01.2026].
[1779] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku, https://www.gov.pl/attachment/5048ce43-23a3-4963-b9e8-35ec3d88c7c1 [dostęp: 01.01.2026].
[1780] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2013 roku, https://www.gov.pl/attachment/b01d1518-1c68-4cf0-9e9c-6a4a9cc63924 [dostęp: 01.01.2026].

skierował do Trybunału Konstytucyjnego 4 własne wnioski[1781].

W ostatnim raporcie Prokuratora Generalnego z 2015 roku podano, że we wskazanym okresie sprawozdawczym opracowano 141 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjnym. Przygotowano też 5 własnych wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wydał w 2015 roku 63 wyroki. W 16 spośród nich Trybunał odmiennie niż Prokurator Generalny ocenił konstytucyjność całej zakwestionowanej regulacji, 5 wyroków było częściowo niezgodnych ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, a w pozostałych 42 sprawach Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego co do konstytucyjności albo niekonstytucyjności ogółu zakwestionowanych w danej sprawie unormowań[1782].

Z chwilą wejścia w życie PrProkU z 2016 roku zaprzestano publikowania danych na temat realizacji przez Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów obowiązków związanych z ich udziałem w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz innych związanych ze sferą prawa konstytucyjnego. Wobec powyższego na potrzeby niniejszej pracy zwrócono się do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej z wnioskiem o udostępnienie omawianych danych za lata 2016-2024. W odpowiedzi otrzymano informację zawierającą badane dane za wyżej wskazany okres sprawozdawczy[1783].

Z uzyskanej z Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej informacji wynika, że w 2016 roku opracowano 79 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny. W 2016 roku przygotowano także jeden własny wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego, który jednak został cofnięty przez Prokuratora Generalnego w dniu 3 lutego 2017 roku. W omawianym okresie sprawozdawczym Prokurator Generalny wycofał także 5 własnych wniosków złożonych w latach wcześniejszych[1784].

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 3 marca 2016 r. do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęły 4 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W jednej sprawie udzielono odpowiedzi odmownej, zaś trzy sprawy przejęto przez Prokuraturę Krajową z Prokuratury

[1781] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2014 roku, https://www.gov.pl/attachment/5cbdcbe0-0e87-47fa-bd6f-c99b597981a0 [dostęp: 01.01.2026].
[1782] Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 roku, https://www.gov.pl/attachment/6987d15a-5497-4e95-a234-29b0cff978b1 [dostęp: 01.01.2026].
[1783] Pismo Dyrektora Biura Spraw Konstytucyjnych z dnia 21 sierpnia 2025 r. wraz z informacją, sygn. 1001-067.1.2025.
[1784] Informacja stanowiąca załącznik do pisma Dyrektora Biura Spraw Konstytucyjnych z dnia 21 sierpnia 2025 r., sygn. 1001-8.067.1.2025.

Generalnej. Natomiast w okresie od 4 marca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęły 34 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W jednym przypadku, w sprawie przekazanej przez Szefa Gabinetu Politycznego Ministra Sprawiedliwości w związku z apelem osoby fizycznej o podjęcie działań w celu delegalizacji Komunistycznej Partii Polski, sprawę zakończono wniesieniem przez Prokuratora Generalnego wniosku z dnia 5 listopada 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego, który Trybunał - po wstępnej kontroli - przyjął do rozpoznania. W pozostałych przypadkach sprawy zakończono udzieleniem odpowiedzi odmownej bądź załatwiono w inny sposób[1785].

W 2017 r. opracowano 79 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. W tym czasie przygotowano także 7 własnych wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego, jak również Prokurator Generalny wycofał 3 własne wnioski złożone w latach wcześniejszych. W roku 2017 do Biura Spraw Konstytucyjnych wpłynęły 33 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. Sprawy te zakończyły się udzieleniem odpowiedzi odmownej, bądź wykreśleniem sprawy[1786].

Z kolei w 2018 roku opracowano 65 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. W omawianym okresie sprawozdawczym przygotowano 2 własne wnioski Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto zmodyfikowano 1 wniosek rozszerzając zakres zaskarżenia. W roku 2018 do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęło 28 wystąpień osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W jednej sprawie zainicjowanej pismem Prezesa i Wiceprezesa Zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej sprawa zakończyła się skierowaniem przez Prokuratora Generalnego wniosku z dnia 3 sierpnia 2020 r. Pozostałe sprawy zainicjowane wystąpieniem osoby zainteresowanej skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego zakończyły się udzieleniem odpowiedzi odmownej[1787].

W 2019 roku opracowano 89 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Nie przygotowano natomiast ani jednego własnego wniosku Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. W roku 2019 do Biura Spraw Konstytucyjnych wpłynęły 43 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem

[1785] Ibidem.
[1786] Ibidem.
[1787] Ibidem.

wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. Sprawy te zakończyły się udzieleniem odpowiedzi odmownej[1788].

W 2020 roku opracowano 127 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny i przygotowano zaledwie 2 własne wnioski Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. W roku 2020 do Biura Spraw Konstytucyjnych wpłynęły 38 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. Wszystkie sprawy zakończono udzieleniem odpowiedzi odmownej[1789].

Z kolei w 2021 roku opracowano 131 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny i przygotowano 5 własnych wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. Do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęło 31 wystąpień osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W przypadku jednej sprawy zainicjowanej pismem Prezesa Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej zakończono skierowaniem wniosku z dnia 7 września 2022 r. do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast pozostałe sprawy zakończono udzieleniem odpowiedzi odmownej lub zakończono w inny sposób[1790].

W 2022 roku w Biurze Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej opracowano 125 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny i przygotowano 1 własny wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. W omawianym okresie sprawozdawczym do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęły 24 wystąpienia osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. Wszystkie sprawy zakończono udzieleniem odpowiedzi odmownej[1791].

W 2023 roku opracowano 145 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny i przygotowano 7 własnych wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. W roku 2023 do Biura Spraw Konstytucyjnych wpłynęło 21 wystąpień osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W przypadku jednej sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm w sprawie zbadania zgodności ustawy o izbach lekarskich

[1788] Ibidem.
[1789] Ibidem.
[1790] Ibidem.
[1791] Ibidem.

sprawę zakończono skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast pozostałe sprawy zakończono udzieleniem odpowiedzi odmownej[1792].

W 2024 roku wysłano do Trybunału Konstytucyjnego 6 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał i nie przygotowano żadnego wniosku własnego Prokuratora Generalnego. W tym czasie do Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej wpłynęły 31 wystąpień osób zainteresowanych skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego. W jednym przypadku sprawę zakończono w inny sposób, zaś w pozostałych udzielono odpowiedzi odmownej[1793].

W uzyskanej z Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej informacji wynika także że w związku ze stanowiskiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonym mocą uchwały z dnia 6 marca 2024 roku w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w latach 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego [1794] Prokurator Generalny uznał, że brak jest uzasadnienia do przedstawiania stanowisk Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym [1795]. Powyższe należy interpretować w sposób jednoznaczny jako efekt kryzysu konstytucyjnego w Trybunale i nieuznawania go w obecnej obsadzie za sąd konstytucyjny.

Tak prezentowane dane pokazują, że aktywność prokuratora na gruncie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi istotny z punktu widzenia realizacji zadania stania na straży praworządności odcinek jego pracy. Rola jaką ma do odegrania Prokurator Generalny w procedurze badania zgodności z Konstytucja RP aktów normatywnych jest znacząca i wymaga zachowania pełnej bezstronności i apolityczności, tak aby prokuratorzy w toku takiego postępowania rzeczywiście reprezentowali interes publiczny. W interesie tym jest bowiem eliminowanie z obiegu prawnego norm niezgodnych z Konstytucją RP. Tymczasem scalenie funkcji Prokuratora Generalnego z funkcją Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do wyżej zaprezentowanych danych pokazuje, że realizacja podstawowego zadania w tym obszarze pozostaje zasadniczo decyzją polityczną, nie natomiast wszechstronną, merytoryczną i bezstronną działalnością Prokuratora Generalnego na gruncie prawa konstytucyjnego.

Oczywiście ostateczną decyzję w przedmiocie zgodności badanego przepisu z Konstytucją RP zawsze podejmuje Trybunał Konstytucyjny, jednak pamiętać należy, że jego ocena opiera się na przeprowadzonym wcześniej postępowaniu, w którym uczestnicy, w tym

[1792] Ibidem.
[1793] Ibidem.
[1794] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2024, poz. 198.
[1795] Informacja stanowiąca załącznik…

Prokurator Generalny lub prokuratorzy działający w jego imieniu przedstawić muszą merytoryczne argumenty stanowiące ocenę konstytucyjności kwestionowanej normy. Wysoki poziom wiedzy i kwalifikacji zawodowych prokuratorów realizujących obowiązki w Biurze Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Krajowej musi wspierać także niczym nieskrępowana niezależność i bezstronność w dokonywanych ocenach. W polu widzenia należy mieć również fakt, że stanowiska przygotowywane przez prokuratorów Biura wymagają zatwierdzenia przez Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości, ostatecznie zatem decyzja co do skierowania bądź nie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego lub kierunek zajmowanego stanowiska wobec wniosku skierowanego przez inny uprawniony podmiot należą do polityka lub jego bezpośrednich zastępców.

Zagrożenie dla prawidłowej realizacji konstytucyjnie określonej dla Prokuratora Generalnego kompetencji spotęgował kryzys w Trybunale Konstytucyjnym. W sytuacji jego upolitycznienia, a także pozbawieniu prokuratorów gwarancji niezależności i uchwalaniu przez władzę ustawodawczą w latach 2015-2023 ustaw, których zgodność z Konstytucją RP jest wątpliwa, prokuratorzy stanęli w obliczu bezprecedensowego problemu natury konstytucyjnej. Otóż w sytuacji „wydrążonego" z konstytucyjnych cech Trybunału Konstytucyjnego, a także polityka na czele prokuratury, braku niezależności oraz oczywistej niekonstytucyjności stanowionego prawa, podobnie jak w przypadku sądów, pojawiło się pytanie w jaki sposób podejmować decyzje procesowe dotyczące sytuacji prawnej jednostki, gdy ich podstawą jest norma co do której zachodzi obawa co do oczywistego brak jej zgodności z Konstytucją RP?

4.2.2. Dopuszczalność bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora

Kryzys funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjności, a także wątpliwa konstytucyjna zgodność stanowionego w latach 2015-2023 prawa, stworzyły kontekst, w którym jak już była o tym mowa w poprzednich rozdziałach, zweryfikowano dość zachowawcze podejście sądów do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w formie określanej jako kolizyjne jej stosowanie dopuszczając rozproszoną kontrolę konstytucyjności. Niemała rolę odegrała tu sama wykładnia. Nie budzi zatem obecnie wątpliwości, że bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej przez sądy polega zarówno na możliwości samoistnego jej stosowania, współstosowania z ustawą (np. w drodze wykładni prokonstytucyjnej[1796]) oraz odmowy stosowania ustawy co do której sąd przy orzekaniu

[1796] P. Tuleja, *Komentarz do art. 8,* [w:] Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016 r., publ. Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2

w konkretnej sprawie uzna, że jest niezgodna z Konstytucją RP[1797]. Pomimo tego, że do powszechnego przyjęcia takiej możliwości sądy dojrzewały długo, a ich samoświadomość w tym zakresie została ugruntowana przez kryzys konstytucyjny w Trybunale Konstytucyjnym, nie ulega wątpliwości, że model rozproszonej kontroli znajdował swoje uzasadnienie od samego początku obowiązywania Konstytucji RP.

Tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjęto, że pod sformułowaniem stosowania Konstytucji RP w jej formie kolizyjnej, a więc przyjmującej możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją RP należy rozumieć przede wszystkim sądowe jej stosowanie. M. Gutowski i P. Kardas podkreślają, że: „Uprawnienie korygujące zakres stosowania ustawy przysługuje jedynie organom sądowym. Ponieważ rozstrzygnięcie na podstawie bezpośrednio stosowanej normy konstytucyjnej (art. 8 ust. 2) dotyczy indywidualnej sprawy, dokonywane jest w oparciu o urzeczywistnienie prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia (art.45 ust.1), a zatem musi być ono realizowane w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Ten zaś sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1).”[1798]

Art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nie jest jednak ograniczony podmiotowo wyłącznie do sądów, choć w doktrynie najwięcej miejsca w kontekście rozważań nad wykładnią omawianego przepisu poświęca się bezpośredniemu stosowaniu Konstytucji RP przez sądy.

Co prawda art. 8 ust. 2 stanowi, że przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej, tym niemniej nie ma w ustawie zasadniczej przepisu ograniczającego krąg podmiotów, które byłyby wyłączone od obowiązku bezpośredniego jej stosowania[1799]. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szersze omówienie kwestii wyłączeń, jakie ustrojodawca miał na myśli w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, tym niemniej warto odnotować, że w doktrynie dyskusyjna jest interpretacja tej części omawianego przepisu. Zasadniczo uważa się bowiem, że wyjątków takich w Konstytucji RP rzeczywiście nie ma.[1800] Tym niemniej są również głosy weryfikujące powyższą tezę[1801], bynajmniej jednak nieobejmujące rozważań na

tsmroobqxalrsgu4dmnq&refSource=guide&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi [dostęp: 01.01.2026].

[1797] P. Jabłońska, *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji,* Państwo i Prawo 2024 r, nr 1, s. 63.

[1798] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 38.

[1799] J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8 Konstytucji RP* [w] Komentarz do Konstytucji RP. art. 7, art, 8, art. 9, Warszawa 2012 r. s. 145.

[1800] M. Florczak-Wątor, *Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP,* Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego 2012, nr 2, s. 21, zob. też P. Tuleja, *Komentarz do art. 8…,*

[1801] P. Jabłońska, *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji,* Państwo i Prawo 2024 r, nr 1, s.73: „Odpowiedź na pytanie o wyjątki od takiego stosowania przedstawia się odmiennie-w zależności od znaczenia, jakie przypisujemy temu pojęciu. Jeśli posługujemy się nim w znaczeniu

temat ewentualnego ograniczenia podmiotowego w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Porządkując dotychczasowe rozważania należy przyjąć za P. Tuleją, że zasadniczo wyróżnia się następujące formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Po pierwsze samoistne stosowanie przepisów Konstytucji RP, które polega na tym, że organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji RP jak np. w przypadku Trybunału Konstytucyjnego lub takich naczelnych organów jak Prezydent RP lub rząd, a także sądy [1802] . Następnie współstosowanie Konstytucji RP i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw. Przy czym polega to na dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP i przybiera formę ekstensywną, a więc odrzucającą rezultat wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP oraz intensywną polegającą na wyborze rezultatu wykładni, który najbardziej odpowiada znaczeniu normy konstytucyjnej. Autor wymienił także współstosowanie modyfikujące mając na myśli sytuację, w której przepis Konstytucji RP modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy. Współstosowanie Konstytucji RP określane jest jako forma najczęściej stosowana przez sądy[1803]. Przypomnieć wypada, że współstosowanie określa się również w doktrynie poprzez trzy jego formy: ornamentacyjną, interpretacyjną i modyfikacyjną[1804].

Wreszcie kolizyjne stosowanie Konstytucji RP w przypadku stwierdzenia braku zgodności z Konstytucją RP normy prawnej i możliwości odmowy jej zastosowania przy indywidualnym rozstrzygnięciu [1805] , którą to formę jak już wskazano wyżej najczęściej zastrzega się wyłącznie przy sądowym stosowaniu Konstytucji RP. w ramach szeroko wcześniej omówionego modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności.

W doktrynie wskazuje się na dość precyzyjnie sformułowany katalog form

---

obejmującym proces bezpośredniego stosowania Konstytucji, to rzeczywiście trudno zidentyfikować jakikolwiek wyjątek od ogólnego obowiązku jej uwzględniania w procesie stosowania prawa czy konkretnych powinności wynikających z tego obowiązku. W tym zakresie należałoby podzielić utrwaloną w doktrynie tezę o braku wyjątków od bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jeśli jednak używamy pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji w znaczeniu obejmującym rezultat, to odpowiedź na pytanie o wyjątki od takiego stosowania będzie, a przynajmniej powinna być inna. Obowiązująca Konstytucja koduje takie wyjątki, a ich najwyraźniej dostrzegalnym przykładem jest sytuacja tzw. odroczenia z artykułu 190 ust. 3 Konstytucji. Chodzi o następstwa, jakie w procesie stosowania prawa wywołuje skorzystanie przez Trybunał z możliwości takiego odroczenia. (...) Charakterystyczny jest sposób zakodowania w Konstytucji wyjątków od zasady jej bezpośredniego stosowania. Nie chodzi bowiem o katalog przepisów, które nie są stosowane bezpośrednio, ale o zestaw okoliczności, w których przepisy Konstytucji generalnie nie podlegają takiemu stosowaniu. (...) Zakres wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wyznaczany jest przez okoliczności konstytucyjnie rozpoznane, a nie przez przepisy obowiązującej regulacji konstytucyjnej."

[1802] P. Tuleja, *Komentarz do art. 8…,*

[1803] Ibidem.

[1804] J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8…,* s. 150-151, zob. też. K. Działocha: Bezpośrednie *stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 2005 r. s 19-20.

[1805] P. Tuleja, *Komentarz do art. 8…,*

bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, który odnosi się w dyskursie naukowym i orzeczniczym w największym stopniu do sądów i tzw. sądowego stosowania prawa. Nie jest to jednak pojęcie jednolite. J. Wróblewski zdefiniował sądowe stosowanie prawa jako proces ustalania przez sąd na podstawie norm prawnych konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego i wydanie na ich podstawie normy jednostkowej i konkretnej[1806]. Z kolei według S. Wronkowskiej i Z. Ziembińskiego jest to proces czynienia przez sąd (podmiot) użytku z kompetencji do dokonania określonej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie[1807]. J. Trzciński wskazał, że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP pozwolił sądom na stosowanie ustawy zasadniczej w szerokim zakresie[1808], zawężając w ten sposób swoje rozważania do podmiotów jakim są sądy. M. Gutowski i P. Kardas przyjęli wprost, że: „żaden inny organ władzy publicznej nie dysponuje uprawnieniami do bezpośredniego stosowania konstytucji w opisanym wyżej sensie, a w szczególności kompetencją do opartej na modelu walidacyjnym odmowy zastosowania norm rekonstruowanych z ustawy z uwagi na ich sprzeczność z postanowieniami konstytucji."[1809]

W przedmiocie kolizyjnego stosowania Konstytucji RP K. Działocha odniósł się wyłącznie do rozważań na temat kompetencji sądów w tym zakresie[1810]. Autor, o czym była już mowa wcześniej, odwołał się do sądowego stosowania Konstytucji RP oraz tzw. kierowniczego jej stosowania przez inne organy władzy publicznej, nie będące sądami lub trybunałami. Zaznaczył także, że w dyskursie naukowym podmiotowy zakres bezpośredniego stosowania Konstytucji RP obejmuje ujęcie szerokie dotyczące nie tylko organów władzy publicznej, ale również osób prawnych i osób fizycznych, przy czym odwołuje się tu w sposób lakoniczny do stwierdzenia, że powyższe wynika z przyjętej przez doktrynę prawa interpretacji pojęcia stosowania prawa. Drugie natomiast ujęcie zdaniem autora, które zawęża krąg podmiotów predestynowanych do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, obejmuje wyłącznie organy władzy publicznej i według autora wynika to z wykładni systemowej oraz jest powszechnie akceptowane w nauce[1811]. W doktrynie można doszukać się poglądów na temat przykładów

[1806] J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa,* Warszawa 1972 r., s. 7-14.
[1807] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa,* Poznań 2001 r, s. 213-218.
[1808] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 15.
[1809] M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe…,* s. 38.
[1810] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP…,* s. 23.
[1811] Ibidem, s. 22.

bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez Sejm[1812], Prezydenta RP[1813] oraz Radę Ministrów[1814] głównie w odniesieniu do ich konstytucyjnie określonych kompetencji.

W orzecznictwie natomiast zaprezentowano stanowisko według, którego konstytucyjna zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP nie oznacza przyznania uprawnienia każdemu organowi czy podmiotowi stosującemu prawo do dokonywania samodzielnej oceny zgodności ustaw z Konstytucją RP i odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu[1815].

W doktrynie zauważono, że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zawiera nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP, jednak jej twórcy nie mieli w pełni sprecyzowanego stanowiska co w zasadzie należy rozumieć przez bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej. P. Tuleja wskazał natomiast, że zakładano wówczas, iż stosowanie to ma szerszy zakres niż tylko sądowe stosowanie prawa. Bezpośredniość natomiast interpretowali przede wszystkim jako możliwości sięgania do przepisów Konstytucji RP bez pośrednictwa ustawy[1816]. Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w omówionych wcześniej projektach Konstytucji RP i dość

[1812] P. Winczorek, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym,* [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*,* red. K. Działocha Warszawa 2005 r., s. 134: „Mówiąc o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym mam na myśli dwie, przede wszystkim, sytuacje. Pierwsza polega na odwołaniu się do postanowień konstytucji przez Sejm działający *in pleno* lub za pośrednictwem swoich organów wówczas, gdy powstaje wątpliwość, czy decyzje władcze Sejmu, w tym zwłaszcza stanowione przezeń akty normatywne, są pod względem swej treści, formy lub trybu podejmowania zgodne z wymogami ustawy zasadniczej. Druga sprowadza się do czynienia z przepisów konstytucji kompetencyjnej i proceduralnej podstawy decyzji władczych Sejmu. Tak bezpośrednie stosowanie konstytucji nazywane bywa też kierowniczym.", zob. też P. Tuleja, *Komentarz do art. 8*, zob. też zob. też J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8* s, 146.

[1813] M. Maciuk, R. Mojak, S*tosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta,* [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*,* red. K. Działocha Warszawa 2005 r., s.153-154: „Sposób stosowania przepisów konstytucji z 1997 roku w działalności prezydenta znajduje formalne oparcie w dwóch podstawach normatywnych, a mianowicie w przepisach artykułu 8 oraz 126 ust. 3 Konstytucji. Wynika z nich, że stosowanie przepisów ustawy zasadniczej przez prezydenta dokonuje się w formie samoistnego jej stosowania oraz współstosowania ustawy zasadniczej i ustawy. (...) Podejmowanie na podstawie Konstytucji aktów indywidualnych i konkretnych jest podstawową formą prawną bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej w działalności prezydenta. Zakres bezpośredniego stosowania Konstytucji przez prezydenta obejmuje również akty ogólnej i abstrakcyjne. (...) Pragniemy w tym miejscu zwrócić uwagę na nasze rozumienie stosowania przepisów konstytucyjnych przez głowę państwa w modelu kierowniczego stosowania konstytucji. W tej formule możemy ująć stosowanie przez prezydenta przepisów Konstytucji regulujących normy kompetencyjne. Podstawą podejmowania decyzji o stosowaniu ustawy zasadniczej jest niewątpliwie przepis kompetencyjny. W praktyce stosowania konstytucji będziemy mieli zatem do czynienia z sytuacją realizacji konstytucyjnych norm kompetencyjnych. W stosowaniu konstytucji typu kierowniczego akty jej stosowania mogą przybierać postać aktów indywidualnych i konkretnych, jak również aktów o charakterze ogólnym i kierowniczym.", zob. też zob. też J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8…,* s, 146.

[1814] A. Proksa, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów,* [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*,* red. K. Działocha, Warszawa 2005 r., s. 186-222, zob. też zob. też J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8…,* s. 146.

[1815] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r., sygn. I FSK 816/05, publ. Legalis nr 825130, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrs ha2toojzga2tm&refSource=ols-citation &ols=I%20FSK%20816/05 [dostęp: 01.01.2026], zob. też wyrok Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, publ. Legalis nr 45222, https://sip.legalis .pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtha2dooa&refSource=hyp [dostęp: 01.01.2026].

[1816] P. Tuleja, *Komentarz do art. 8…*,

lakonicznych w tej materii uzasadnieniach.

Nad kwestią bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez podmioty inne niż sądy i trybunały wypowiedziało się w literaturze niewielu autorów, a odniesienia pozasądowe dotyczą zasadniczo tylko organów administracji publicznej.

J. Roszkiewicz przeprowadził szerokie rozważania na temat bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez organy administracji publicznej, do których zaliczył zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej [1817]. Choć autor zauważył, że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP skierowany jest do szerokiego kręgu podmiotów obejmującego zarówno sady, jak i legislatywę i egzekutywę to jednak przywołał argumenty, w których opowiada się za ograniczonym stosowaniem art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przez organy administracji publicznej. Uzasadnieniem powyższego ma być fakt, że organy administracji publicznej nie korzystają z przymiotu niezawisłości, który posiadają sędziowie[1818]. Ponad to wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasada podległości ustawom i Konstytucji RP odnosi się wyłącznie do sędziów[1819], a jak wiadomo jest jedną z zasad, z których wyinterpretowano prawo sędziów do dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Wreszcie organy administracji publicznej nie mogą kierować pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego i muszą stosować przepisy prawa administracyjnego, a także związane są ich wykładnią dokonywaną przez organy nadrzędne[1820].

Autor zwrócił uwagę na przykładzie organów podatkowych, że te w sytuacji, gdy powinny stosować prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika, znacznie częściej sięgają po wykładnię literalną przepisu ustawy [1821]. Odrzucał jednak możliwość kolizyjnego stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej, dopuszczając co prawda w ich działalności posługiwanie się regułami kolizyjnymi *lex specialis derogat legi generali, lex posterior derogat legi priori* oraz *lex posterior generali non derogat legi priori speciali* lecz za niemożliwe uznał stosowanie reguły *lex superior derogat legi inferiori.*[1822]

Pomimo, iż J. Roszkiewicz odrzucił możliwość kolizyjnego stosowania Konstytucji RP zauważył jednak trafnie, że oznacza to powstanie pewnych wątpliwości natury tak praktycznej, jak i prawnej. Po pierwsze w sytuacji, gdy organ ma świadomość np. wydania rozporządzenia

[1817] J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej,* Przegląd Legislacyjny 2015, nr 4, s. 57.
[1818] Ibidem…, s. 62.
[1819] Ibidem.
[1820] Ibidem.
[1821] Ibidem, s. 65-66.
[1822] Ibidem, s. 69.

z naruszeniem treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[1823] wówczas zobligowany będzie wydać decyzję w oparciu o przepis sprzeczny z ustawą zasadniczą. Jedynak możliwość konwalidacji będzie opierała się na ewentualnym zaskarżeniu takiej decyzji i orzeczeniu sądu. Podobny problem jawi się w sytuacji wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku odraczającego[1824]. Autor zwrócił natomiast uwagę na sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny stwierdza niekonstytucyjność pominięcia ustawowego. W takiej sytuacji jego zdaniem organ administracji powinien poszukiwać możliwości rekonstrukcji brakującej normy prawnej z przepisów Konstytucji RP, a więc współstosować ją wraz z ustawą. Dopiero jeśli będzie to niewykonalne powinien powstrzymać się od orzekania [1825] . Zdaniem autora organy administracji publicznej nie mogą korzystać z kolizyjnego stosowania Konstytucji RP, ponieważ takich kompetencji nie daje im sama ustawa zasadnicza, a nie wolno ich domniemywać[1826].

Odmienne i mniejszościowe stanowisko, od dominującego poglądu zawężającego możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji RP głównie tylko przez sądy, w tym zwłaszcza w zakresie dokonywania oceny kontroli zgodności z Konstytucją RP aktu prawnego i odmowy jego zastosowania w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przyjął natomiast B. Banaszak.

Po pierwsze autor nie miał wątpliwości co do dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy. Wskazał jednak, że ustrojodawca, konstytucjonalizując zasadę bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej nie uczynił od niej żadnych wyjątków[1827]. Słusznie postawił pytanie o to, czy rozważania na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, w tym również w zakresie odmowy zastosowania normy ocenionej w procesie orzekania w indywidualnej sprawie można odnieść do organów administracji publicznej?

B. Banaszak uznał, że nie ma w tej materii różnicy. Odpierał także zarzut o możliwy chaos w porządku prawnym wynikający z dopuszczalności kolizyjnego stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej. Autor wskazał, że: „Nie ma więc mowy o bałaganie decyzyjnym w przypadku uznania prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez wszystkie sądy i organy administracji publicznej. Nie ma mowy o chaosie prawnym, w którym

[1823] art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[1824] J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 71-72.
[1825] Ibidem, s. 73.
[1826] Ibidem, s. 74.
[1827] B. Banaszak, *Komentarz do art. 8 Konstytucji RP,* [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012 r., publ. Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogeztkmbvga4timzoobqxalrsgu4dmnq [dostęp: 01.01.2026].

każdy miałby prawo do interpretowania Konstytucji według własnych przekonań. Ilość ośrodków decyzyjnych nie jest w istocie duża i ulega redukcji właściwie do SN i NSA. Gdy sprawa nie trafi zaś do nich, bo np. żadna ze stron nie zakwestionuje odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy uznanej przez sąd, czy też organ administracji publicznej za sprzeczną z Konstytucją to znaczy, że ów sąd bądź organ administracji publicznej dobrze odczytał Konstytucję i zastosowany przez niego jej przepis nie budzi żadnych kontrowersji interpretacyjnych. Nie można przecież zapominać, gdy mówi się o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji, że ma ono zastosowanie przede wszystkim tam, gdzie jej postanowienia są wystarczająco precyzyjne, aby były stosowane. Obojętnie kto je czyta, rozumie je więc tak samo. Wówczas, przynajmniej w ich przypadku, Konstytucja RP spełnia od lat formułowany w polskiej doktrynie prawa postulat jurydyczności i przestaje być jedynie odległym od rzeczywistości ozdobnikiem."[1828]

Zdaniem B. Banaszaka nie nastąpi w ten sposób minimalizacja roli Trybunału Konstytucyjnego, czy dopuszczalność arbitralności w zakresie orzeczeń wydawanych przez sądy lub organy administracji publicznej, a będzie miało miejsce zracjonalizowanie procesu kontroli konstytucyjności, w którym Trybunał Konstytucyjny podejmuje aktywność tylko w przypadku wątpliwości stron lub organu rozstrzygającego co do znaczenia przepisu Konstytucji RP. Uzasadniając swoje stanowisko autor podkreśla, że taka koncepcja chroni sam Trybunał Konstytucyjny przed nadmiernym obciążeniem[1829].

B. Banszak podkreślił, że odmowa stosowania ustawy powinna być ostatecznością i najpierw należy spróbować dokonać interpretacji ustawy wykluczającej jej niezgodność z Konstytucją RP stosując różne metody wykładni[1830]. Autor zaznaczył, że nie można odmówić możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP organom administracji publicznej, tylko na tej podstawie, że nie ma do nich zastosowania art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przekonywał, że „decyzje odmawiające zastosowania ustawy uznanej przez organy administracyjne za sprzeczną z Konstytucją podlegają najpierw kontroli instancyjnej, a następnie kontroli sądowej sprawowanej głównie przez sądy administracyjne. W rezultacie w obu przypadkach to sąd rozstrzyga sprawę konstytucyjności spornej normy ustawowej lub podstawowej, a organ administracyjny nie zachowuje się w pierwszym przypadku biernie, tylko wykonuje dyspozycję normy konstytucyjnej nakazującej mu bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą." Zdaniem autora kompetencja organów administracji do odmowy

[1828] Ibidem.
[1829] Ibidem.
[1830] Ibidem.

stosowania przepisów prawa niezgodnych z ustawą zasadniczą wynika wprost z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nakazującego stosowanie jej bezpośrednio.

Na takim samym stanowisku stanęła M. Jaśkowska, która w swojej ocenie poszła jeszcze dalej i wskazała, że: „organem uprawnionym do decydowania o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, w przypadku gdy nie zapadło jeszcze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, może być każdy organ stosujący prawo. Organ administracyjny czyni to, licząc się przy tym z ryzykiem odmiennego poglądu sądu."[1831] Autorka nie dostrzegła również powodu, dla którego organy administracyjne miałyby być upoważnione do stosowania wszystkich reguł kolizyjnych poza *lex superior derogat legi inferiori*[1832].

Pod pewnymi warunkami możliwość bezpośredniego zastosowania Konstytucji RP z pominięciem ustawy dopuszcza także M. Zubik. Autor wskazał, że z uwagi na zaistniały obecnie kryzys konstytucyjny, polegający na „delegitymizacji organizacyjnej i orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego" zarówno sądy, jak i organy administracyjne są legitymowane do tego, aby bezpośrednio stosować Konstytucję RP z pominięcie ustaw. Ten wyjątek od zasady domniemania konstytucyjności ustawy M. Zubik uzasadnia także koniecznością reakcji sądów i organów administracji na brak lojalności organów państwa wobec zasady nadrzędności Konstytucji RP. Autor zastrzega jednak, że zastosowanie Konstytucji RP w formie kolizyjnej poprzez odmowę zastosowania przepisu ustawy może nastąpić w drodze absolutnego wyjątku i tylko wtedy, gdy wystarczająco precyzyjny przepis ustawy zasadniczej „jasno kształtują daną sprawę"[1833]

W doktrynie słusznie wskazuje się, że spory i różnice poglądów co do konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, w tym odmowy stosowania normy sprzecznej z ustawą zasadniczą przez każdy podmiot stosujący prawo miał do 2015 roku charakter rozważań teoretycznych[1834], poza tymi dotyczącymi sądów. Kierunek dyskursu uległ zmianom w sytuacji bezprecedensowego kryzysu w działalności i funkcjonowaniu głównego gwaranta konstytucyjności, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Przedstawiono to dokładnie we wcześniejszych rozdziałach na przykładzie zmiany poglądów w doktrynie, jak i w orzecznictwie, jeśli chodzi o rozproszoną kontrolę konstytucyjności stosowaną przez sądy.

[1831] M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji,* [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 280.
[1832] Ibidem, s. 279.
[1833] M. Zubik, *Minister może przywracać praworządność bez ustaw wyjątkowo,* Prawo.pl, 21.08.2025 r., https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/minister-moze-przywracac-praworzadnosc-bez-ustaw-wyjatkowo,534474.html [dostęp: 01.01.2026].
[1834] J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji…,* s. 201.

Słuszność zatem ma pogląd, że kryzys konstytucyjny zmusza do podjęcia rozważań na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, w tym w szczególności kolizyjnej formy pozwalającej na ocenę zgodności przepisu prawa, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z ustawą zasadniczą oraz odmowy jego zastosowania w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności[1835].

Myśl M. Jaśkowskiej o możliwości decydowania o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP przez każdy organ stosujący prawo stanowi punkt wyjścia do rozważań mających udzielić odpowiedzi na pytanie, czy prokurator realizując swoje ustawowe zadania może bezpośrednio stosować Konstytucję RP, w tym w szczególności sięgać po metodę kolizyjnego rozstrzygania konfliktu między Konstytucją RP a normą niższego rzędu?

Prokuratura, którą jak stanowi ustawa, tworzą prokuratorzy jest specyficznym organem państwowym, którego nie możemy uznać za organ administracji publicznej. Jest natomiast organem państwowym stosującym prawo, który podejmuje decyzje o charakterze władczym, wpływające na sytuację prawną obywateli. Nierzadko są to decyzje i czynności ograniczające ich konstytucyjne prawa i wolności. Zgodnie z Konstytucją RP jak każdy organ państwowy musi działać na podstawie prawa i w jego granicach. Bezdyskusyjnie również jest podmiotem, do którego skierowana jest treść art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nakazująca jej bezpośrednie stosowanie. Pytanie jednak dotyczy tego jakie formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP są dopuszczalne w praktyce prokuratora?

Odpowiedź na to pytanie musi poprzedzić wskazanie kilku przykładów norm prawnych, co do których pojawiła się wątpliwość ich konstytucyjności, a jednak z uwagi na problemy w działalności Trybunału Konstytucyjnego nie zdecydowano o uruchomieniu postępowania, zdając się w tej materii wyłącznie na rozproszoną kontrolę konstytucyjności. W układzie tym jednak prokurator mając świadomość oczywistej niezgodności normy prawnej, którą ma zastosować przy realizacji swoich ustawowych zadań, świadomie opiera swoje decyzje na wątpliwym konstytucyjnie przepisie, w najlepszym wypadku zakładając, że sąd konwaliduje powyższe w procedurze rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Tymczasem słaba jakość procesu legislacyjnego w latach 2015-2023 z jego dostrzegalnymi w doktrynie mankamentami [1836] oraz kontrowersyjne i podporządkowane interesom większości politycznej stanowione prawo, mocno nadwątliły stabilność oraz

[1835] Ibidem.
[1836] M. Borski, *O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa,* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016 r., nr 4, s. 224-225, zob. też M. Borski, *Wysłuchanie publiczne-ważna chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej,* Roczniki Administracji i Prawa 2016 r., nr 16 s. 41-42.

autorytet zasady domniemana konstytucyjności. Choć domniemaniu konstytucyjności przypisuje się cztery znaczenia: formalne, interpretacyjne, kompetencyjno-materialne i systemowe[1837] w omawianym wypadku zwrócić należy uwagę na to ostatnie. Jak podkreślili M. Gutowski i P. Kardas w tym znaczeniu domniemanie konstytucyjności stanowi dość idealistyczne założenie o racjonalności ustawodawcy, który ustanawiając prawo tworzy spójny i niesprzeczny ze sobą system prawny[1838]. Niesprzeczny oznacza tu opartą na zasadzie hierarchiczności zgodność aktów prawnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu, w tym z Konstytucją RP. Autorzy wskazali, że zasada domniemania konstytucyjności jest postrzegana: „jako szczególne założenie ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori, a* więc jako swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych regułą drugiego stopnia ograniczającą możliwość pominięcie normy sprzecznej z Konstytucją RP przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia."[1839]

Osłabienie znaczenia i autorytetu zasady domniemania konstytucyjności nastąpiło wobec rozwijającego się kryzysu praworządności i oczywistości skutków działań legislacyjnych rządzącej większości, które nie pozwoliły na bierne akceptowanie tworzenia prawa sprzecznego z normami, zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP. Nie bez znaczenia w tej sytuacji były także skutki kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjnego jako głównego gwaranta konstytucyjności. Jakkolwiek słuszność ma H. Paluszkiewicz, która podkreśliła znaczenie wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady poprawnej legislacji, a co za tym idzie nakazu tworzenia przez prawodawcę „dobrego prawa"[1840], to jednak bez wątpienia zasada ta przestała mieć znaczenie dla wykazującej coraz niższą kulturę prawną klasy politycznej. Efektem w latach 2016-2023 była niska jakość stanowionego w Polsce prawa.

Poniżej wskazane zostaną przykłady tylko niewielkiego wycinka przepisów co do których pojawiły się wątpliwości w przedmiocie ich konstytucyjności, a które jednocześnie wchodzą w zakres tych regulacji, które w codziennej pracy prokurator zobowiązany jest stosować. Co do części z nich sądy powszechne wypowiedziały się na kanwie rozpoznawanych przez nie konkretnych spraw o ich braku zgodności z Konstytucją RP.

Przykładem takiej normy, która z uwagi na wątpliwość zgodności z Konstytucją RP ma dość istotny wymiar w pracy prokuratora jest art. 106 b ust. 4 ustawy Prawo bankowe[1841]

[1837] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładania i stosowanie…,* s. 555-556.
[1838] Ibidem, s. 553.
[1839] Ibidem, s. 553-556.
[1840] H. Paluszkiewicz, *Przepisy intertemporalne w ustawach nowelizujących Kodeks postepowania karnego w latach 2013-2017,* [w:] Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym w latach 2013-2017. Zagadnienia wybrane, red. H. Paluszkiewicz, Acta Iuridica Lebusana 2017 r., nr. 7, s. 80.
[1841] art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1998 r. Prawo bankowe, Dz. U. 2024 r., nr 140, poz. 1646 z późn. zm.,

przyznający wyłącznie prokuratorowi prawo zażalenia na postanowienie sądu okręgowego wyrażające zgodę na udostępnienie przez bank, osoby zatrudnione w banku lub za pośrednictwem, których bank wykonuje czynności bankowe, informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Postępowanie o zwolnieniu z tajemnicy bankowej, o którym tu mowa stanowi incydentalne postępowanie sądowe w prowadzonym przez prokuratora postępowaniu przygotowawczym. Jest to jednak postępowanie sądowe, które zgodnie art. 176 Konstytucji RP zawsze jest co najmniej dwuinstancyjne. Nie może zatem takie pozostawać tylko dla prokuratora z wykluczeniem pozostałych podmiotów, których praw i obowiązków postanowienie to dotyczy. Co prawda art. 78 Konstytucji RP[1842] gwarantując konstytucje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji w pierwszej instancji przewiduje możliwość ustawowo określonych wyjątków[1843], jednak nie oznacza, to że przyjęta ustawowo regulacja może być sprzeczna z innymi postanowieniami Konstytucji RP. Tymczasem uprzywilejowana pozycja prokuratora stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP i zdekodowanej z tego przepisu zasady równości wobec prawa oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Brak zgodności z Konstytucją RP omawianego przepisu stwierdziły także sądy powszechne w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności, przyznając także bankowi prawo do zaskarżenia takiego postanowienia[1844].

Co zatem powinien zrobić prokurator otrzymując zażalenie banku na postanowienie sądu okręgowego o zwolnieniu z tajemnicy bankowej, celem nadania mu biegu i zgodnie z procedurą przekazania go do rozpatrzenia przez sąd apelacyjny? Problem ma dość wymierny skutek, ponieważ wnioski kierowane przez prokuratorów do sądu o zwolnienie z tajemnicy bankowej są niezwykle często wykonywaną czynnością procesową. Czy zatem prokurator powinien pomimo literalnego i nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych brzmienia art. 106 b PrBankU przekazując takie zażalenie wnosić do sądu o jego nieuwzględnienie z powodu braku formalnego uzasadniając, że zostało złożone przez podmiot nieuprawniony? Czy w myśl zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP powinien przekazać zażalenie banku celem jego rozpoznania, podnosząc co najwyżej argumenty merytoryczne co do jego nieuwzględnienia?

---

zwana dalej PrBankU.

[1842] art.78 Konstytucji RP, Dz. U. nr 78, poz.483 z późn. zm.

[1843] Ibidem.

[1844] Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2019 r., sygn. II Akz 266/18, publ. Legalis nr 2221608, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcnjwge4dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tsnzoobqxalrrga4toobwgm3c45tfoixdembqgm4q [dostęp: 01.01.2026], zob. też postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II Akz 70/17, publ. Legalis nr 1576291, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmjqgiyde&refSource=hyp [dostęp: 01.01.2026], zob. też P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 31-35.

Kolejnym przykładem wątpliwego co do zgodności z Konstytucją RP przepisu jest art. 168 a k.p.k. który w wymiarze praktycznym ma istotne znaczenie dla realizacji przez prokuratorów ich kompetencji w sferze zwłaszcza ścigania przestępstw. Przepis stanowi, że dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności[1845].

Przepis ten jak słusznie wskazano w doktrynie budzi wątpliwości nie tylko co do zgodności z konstytucyjnymi normami dotyczącymi procesu karnego, ale również łamie określone w orzecznictwie ETPCz standardy rzetelnego postępowania[1846]. Wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą cytowanego przepisu nie miały natomiast sądy. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wydanym wyroku odniósł się do regulacji art. 168 a k.p.k. i dokonał oceny jego zgodności z Konstytucją RP oraz umowami międzynarodowymi[1847]. W uzasadnieniu sąd wskazał, że dowód może zostać uznany za niedopuszczalny, jeżeli został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, przy jednoczesnym naruszeniu przepisów Konstytucji RP (np. art. 30, art. 47, art. 49, czy art. 51). W takiej sytuacji ograniczenie ustawowe wyrażone zwrotem „wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego" nie ma zastosowania. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy[1848], który z kolei szeroko uzasadniał możliwość oceny zgodności art. 168 a k.p.k. z art. 6 ust. 1 EKPCziPW[1849], który wyznacza standardy rzetelnego procesu oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W innym orzeczeniu Sąd Najwyższy podtrzymał, że art. 168 a k.p.k. nie może stanowić podstawy prawnej przeprowadzenia dowodu uzyskanego z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, jeżeli przeprowadzenie takiego dowodu czyniłoby proces nierzetelnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCziPW.

Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której przesądzając o wykorzystaniu dowodów

[1845] art. 168 a k.p.k., Dz. U. 2025 r., poz. 46 z późn. zm.
[1846] R. Wojda, *Oddziaływanie kryzysu…,* s. 57.
[1847] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 213/16, publ. Legalis nr 1604275, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near [dostęp: 01.01.2026], zob. też P. Kardas, *Rozproszona kontrola…,* s. 36-40.
[1848] Wyrok Sądu Najwyższego–Izba Karna z dnia 7 maja 2019 r., sygn. V KK 180/18, https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/v%20kk%20180-18.docx.html [dostęp: 01.01.2026].
[1849] art. 6 ust. 1 EKPCziPW, Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284.

uzyskanych w wyżej wskazany sposób decyzję o wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów, postanowienia o zatrzymaniu, przeszukaniu, czy skierowania aktu oskarżenia podjąć musi prokurator. Czy stosując kryteria konstytucyjne i konwencyjne, o których wspomniały w wyżej wskazanych orzeczeniach sądy, prokurator może odmówić zastosowania omawianego przepisu w przypadku braku możliwości uzgodnienia w konkretnej sprawie jego treści z Konstytucją RP lub EKPCziPW?

Podobne kontrowersje dotyczą art. 168 b k.p.k.[1850], który stanowi, że jeżeli w wyniku kontroli operacyjnej zarządzonej na wniosek uprawnionego organu na podstawie przepisów szczególnych uzyskano dowód popełnienia przez osobę, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej lub przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objętą zarządzeniem kontroli operacyjnej, prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym.

Podnieść należy, że zanim przepis ten został wprowadzony do ustawy taka sytuacja była niedopuszczalna. W orzecznictwie podkreślano, że dowodami uzyskanymi w wyniku kontroli operacyjnej, zarządzonej postanowieniem sądu, wydanym na podstawie przepisów ustaw, które pozwalają na wszczęcie postępowania karnego lub mają znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, są jedynie dowody dotyczące przestępstw, określonych w ustawach regulujących kontrolę, które zostały wskazane w postanowieniu o zastosowaniu kontroli operacyjnej lub w postanowieniu o udzieleniu tzw. zgody następczej[1851].

Wprowadzony w 2016 roku przepis art. 168 b k.p.k. nie tylko to zmieniał, ale też nie dawał możliwości wniesienia zażalenia podejrzanemu na postanowienie prokuratora w przedmiocie postanowienia o wykorzystaniu takiego dowodu. Na skutek wniesionej skargi konstytucyjnej w 2024 roku wydano orzeczenie, w którym w tym zakresie stwierdzono „brak zgodności art. 168 b z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi jednak na zasiadanie w składzie tzw. „sędziów dublerów" pozostaje wątpliwość co do tego, czy doszło do wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Na marginesie należy wskazać, że zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich oraz

[1850] art. 168 b k.p.k., Dz. U. 2025, poz. 46 z późn. zm.

[1851] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., sygn. I KZP 32/10, publ. Lex nr 738186, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520831882/1?directHit=true&directHitQuery=I%20KZP%2032%2F10 [dostęp: 01.01.2026], zob. też A. Staszak, *Ewolucja przepisów dotyczących podsłuchu procesowego-niewielkie zmiany o istotnym znaczeniu*, [w:] Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym w latach 2013-2017. Zagadnienia wybrane, red. H. Paluszkiewicz, Acta Iuridica Lebusana 2017 r., nr 7, s. 123-125.

Krajowa Rada Sądownictwa skierowali wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zarówno niezgodności z Konstytucją art.168a k.p.k. i 168b k.p.k. Oba wnioski zostały jednak wycofane[1852]. Działania te były pokłosiem destabilizacji konstytucyjnej Trybunału i przyjętej przez wnioskodawców taktyki niekierowania do upolitycznionego organu wniosków w obawie przed wydawaniem orzeczeń o podłożu politycznym.

Podobne kontrowersje jak w przypadku art. 168 b k.p.k. dotyczą znowelizowanego w marcu 2016 roku art. 237 a k.p.k.[1853]Jak słusznie podniósł A. Staszak określone w Konstytucji RP wzorce odwołują się wprost do działalności organów państwa związanej z podsłuchiwaniem prowadzonych rozmów telefonicznych[1854]. Autor wskazał, na standardy ochrony tajemnicy komunikowania się wyrażone w art. 49 Konstytucji RP i jednocześnie podkreślił doniosłość zmian jakie weszły w życie 15 kwietnia 2016 roku w kontekście rezygnacji przez ustawodawcę z konieczności uzyskiwania zgody następczej sądu na wykorzystanie materiałów z kontroli operacyjnej w przypadku uzyskania materiału ujawniającego inne przestępstwo w trakcie jej trwania lub dotyczącego innej osoby, niż ta wobec, której kontrola była prowadzona. W omawianym zakresie prokurator przejął tym samym wcześniej zastrzeżoną dla sądu kompetencję w niezwykle newralgicznej z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego materii, czyli prawa jednostki do tajemnicy komunikowania się[1855]. Tak znowelizowany przepis, jak słusznie podkreślił A. Staszak, odchodząc od sądowej kontroli, budzi istotne wątpliwości konstytucyjne[1856]. Tymczasem w praktyce codziennej pracy prokuratorów jest to przepis nierzadko stosowany.

Kontrowersje nie ominęły także zmian w prawie karnym materialnym. Najbardziej dobitnym przykładem są przepisy dotyczące tzw. konfiskaty rozszerzonej. Art. 45a § 2 k.k. wprowadził podstawę do orzeczenia przepadku, mimo barku możliwości wydania wyroku skazującego z takich powodów jak: śmierć sprawcy, umorzenie postępowania z powodu niewykrycia sprawcy, zawieszenie postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego czy zawieszenie postępowania w sprawie, w której nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby. Konieczne jest

[1852] C. Kulesza, *Komentarz do art. 168 a kodeksu postępowania karnego,* [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. K. Dudka, Warszawa 2023 r., s. 341- 346, zob. też D. Gruszecka, *Komentarz do art. 168 a kodeksu postępowania karnego,* [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. J. Skorupka, publ. Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbuge3tomjoobqxalrxgeztsnrsge3q [dostęp: 01.01.2026].

[1853] art. 237 ustawy o zmianie ustawy-Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 437.

[1854] A. Staszak, *Ewolucja przepisów…,* s.115.

[1855] Ibidem, s.121-122.

[1856] Ibidem.

jednak dodatkowo uznanie, że zebrane dowody są wystarczające do przyjęcia, że w razie skazania przepadek zostałby rzeczywiście orzeczony[1857].

Przepis ten budzi jednak wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazał w jednym z orzeczeń, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku prokuratora o orzeczenie przepadku na podstawie art. 45a § 2 k.k. ma kwestia zgodności z Konstytucją RP art. 23 ustawy z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[1858], który wszedł w życie 27 kwietnia 2017 roku. Zgodnie z treścią omawianego przepisu artykuł 45a § 2 k.k. znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy. Jednocześnie jak zauważył sąd w zdaniu drugim ustawodawca wyłączył stosowanie artykułu 4 § 1 k.k.[1859], który nakazuje stosować ustawę obowiązującą uprzednio jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

W oparciu o artykuł 8 ust. 2 Konstytucji RP Sąd Apelacyjny w Katowicach przeprowadził ocenę konstytucyjności art. 23 wspomnianej ustawy i wskazał, że zasadnicza wątpliwość dotyczy możliwości stosowania omawianych regulacji w sprawach dotyczących czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Jednocześnie regulacja ta jest niekorzystna dla oskarżonych i ma działać z mocą wsteczną. Takie rozwiązanie zdaniem sądu budzi wątpliwości co do zgodności jej zgodności z art. 42 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Sąd zaznaczył, że w pierwszym z wskazanych przepisów wyrażona została zasada zakazu wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność represyjną, a drugi z kolei stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym i stąd też wywodzi się w polskim porządku prawnym zasadę *lex retro non agit.*

Co prawda przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa czy przepadek korzyści osiągniętej z popełnionego przestępstwa zdaniem sądu nie jest już środkiem karnym, to jednak nadal jest środkiem penalnym pełniącym funkcję nie tylko prewencyjną, ale również represyjną. Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazał nadto, że w zakresie w jakim artykuł 23 ustawy nowelizującej kodeks karny[1860] wyłączył możliwość stosowania artykułu 4 § 1 k.k. co do możliwości orzeczenia przepadku bez wyroku skazującego na podstawie artykułu 45a § 2 k.k. jest on niezgodny z artykułem 42 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP a także art. 7 ust

[1857] art. 45a § 2 k.k., Dz. U. 2025 r., poz. 383.
[1858] art. 23 ustawy z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017 r., poz. 768; zwana dalej ZmKKU17.
[1859] art. 4 § 1 k.k., Dz. U. 2025 r., poz. 383.
[1860] art 23 ZmKKU17, Dz. U. 2017 r., poz. 768.

1 EKPCziPW [1861] . Wskazane w omawianym orzeczeniu powody stanowiły odmowę uwzględnienia wniosku prokuratora. Czy mając świadomość oczywistej sprzeczności omawianych regulacji z Konstytucją RP prokurator powinien odmówić ich zastosowania, rezygnując tym samym ze skierowania wniosku o jej orzeczenie przez sąd?

Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszystkich regulacji prawnych jakie w latach 2016-2023 stanowiły nowelizacje prawa karnego materialnego oraz postępowania karnego, które to ustawy stanowią podstawowe „narzędzie pracy" prokuratora realizującego zadania z zakresu ścigania przestępczości. Dlatego wymienić tu można budzące kontrowersje w zakresie naruszenia zasad „demokratycznego procesu karnego"[1862] i zgodności z Konstytucją RP takie przepisy jak: art. 360 § 2 k.p.k. [1863] , stanowiący nadmierne uprzywilejowanie prokuratora w kwestii decydowania o jawności rozprawy[1864], czy też zmiany dotyczące listu żelaznego[1865] lub warunkowego tymczasowego aresztowania[1866]. Przepisy te nadały prokuratorom zbyt szerokie uprawnienia w zakresie przeznaczonym przed

[1861] art. 7 ust 1 EKPCziPW, Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284.
[1862] K. Dudka, *Czy polski proces karny jest nadal procesem demokratycznym?* Acta Iuris Stetinensis 2025 r., nr 2, s.10-11: „Demokratyczny proces karny oznacza proces charakterystyczny dla państwa demokratycznego, praworządnego, państwa prawa, odzwierciedlający już na poziomie normatywnym jego idee wyrażone w naczelnych zasadach procesu karnego, na czele z zasadą kontradyktoryjności, jawności, równości stron procesowych, a także z zasadą prawdy i zasadą legalizmu."
[1863] art. 360 § 2 k.p.k., Dz. U. 2025 r., poz. 46 z późn. zm.
[1864] K. Dudka, *Czy polski proces…,* s. 17: „art. 360 § 1 k.p.k., nie pozwala na wydanie postanowienia o wyłączeniu jawności, jeśli prokurator sprzeciwi się temu. Zwraca uwagę, że żadna inna strona procesowa nie posiada takiego uprawnienia, nawet wtedy, gdy prowadzenie rozprawy jawnie mogłoby poważnie naruszyć jej interes prywatny, co może prowadzić do naruszenia prawa człowieka do prywatności, o którym mowa w art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka."
[1865] K. Dudka, *Komentarz do art. 281 kodeksu postępowania karnego,* [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. K. Dudka, Warszawa 2023 r., s. 568-569, zob. też K. Dudka, *Czy polski proces…,* s. 17-18: „Ograniczenie uprawnień sądu widoczne jest także w odniesieniu do możliwości zastosowania przez sąd w postępowaniu przygotowawczym listu żelaznego wobec oskarżonego przebywającego za granicą. W myśl art. 281 § 2 k.p.k. list taki może być wydany na wniosek prokuratora lub przy braku jego sprzeciwu. Ustawodawca wzmocnił jeszcze dodatkowo pozycję prokuratora przez to, że uznał jego udział w posiedzeniu w przedmiocie listu żelaznego za obowiązkowy, gwarantując tym samym, że sąd nie podejmie decyzji „bez zgody" prokuratora. Nie ulega przy tym wątpliwości, że uregulowanie listu żelaznego w tym kształcie jest całkowicie irracjonalne, bowiem zamiast zagwarantować uczestnictwo oskarżonego w rozprawie po wydaniu mu listu żelaznego, sprawi, iż oskarżeni w obawie przed tymczasowym aresztowaniem będą unikać przyjazdu do Polski. Trudno je zatem wytłumaczyć czym innym, jak politycznym charakterem unormowania, oderwanym całkowicie od celu procesowego."
[1866] K. Dudka, *Czy polski proces…,* s.17: „Mowa o art. 257 § 3 k.p.k., który daje prokuratorowi prawo do złożenia sprzeciwu na postanowienie sądu o zamianie tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe (tzw. warunkowe tymczasowe aresztowanie). W tym wypadku w istocie dochodzi do oderwania przesłanek stosowania środka zapobiegawczego od sytuacji procesowej i zastosowania środka izolacyjnego, gdy brak jest przesłanek szczególnych tymczasowego aresztowania. Sytuację taką można rozpatrywać w kategoriach naruszenia prawa człowieka do wolności i bezpieczeństwa osobistego uregulowanego w art. 5 ust. 1 EKPCz i art. 41 ust. 1 Konstytucji.", zob. też A. Antoniak-Drożdż, *Rozszerzenie kompetencji prokuratora w aspekcie zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe,* [w:] Tymczasowe aresztowanie–środek zapobiegawczy czy środek represji?, 2023 r., red. K. Dudka, zob. też A. Antoniak-Drożdż, *Zasada minimalizacji i racjonalności stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania w praktyce prokuratora,* [w:] Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna, red. P. Karlik, B. Pilitowski, Warszawa 2020 r., s.123-124.

wprowadzonymi zmianami do wyłącznej kognicji sądu, przez co oceniono je jako naruszające kompetencje zastrzeżone dla władzy sądowniczej. Wskazane wyżej zmiany słusznie K. Dudka określiła jako efekt instrumentalizacji prawa karnego procesowego dla realizacji celów politycznych[1867].

Czy zatem pomimo treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP prokurator zmuszony jest stosować niekonstytucyjny przepis? Jak tego rodzaju rozwiązanie ma się do ustawowo nałożonego na wszystkich prokuratorów zadania stania na straży praworządności? Dostrzec należy w tym przypadku niewątpliwy paradoks. Otóż z jednej strony ustawodawca nakłada na prokuratora bardzo doniosłe obowiązki, czyniąc go odpowiedzialnym za strzeżenie praworządności, z drugiej natomiast ustrojodawca dopuścił do zmarginalizowania prokuratury usuwając ją poza system organów konstytucyjnych, obniżając tym samy także gwarancje niezależności prokuratora.

Problem staje się poważniejszy, gdy weźmie się pod uwagę, że prokurator został wyposażony w ustawowe kompetencje pozwalające mu na ingerowanie w prawa i wolności jednostki, które mają wymiar konstytucyjny, przy jednoczesnym pozbawieniu go przymiotu niezależności. Inaczej rzecz ujmując oczekuje się od prokuratora, że w realizacji swoich zadań i kompetencji będzie stał na straży norm, wartości i zasad konstytucyjnych, przy jednoczesnym całkowitym podporządkowaniu go ośrodkowi władzy wykonawczej z natury przecież mającemu charakter polityczny. Tymczasem niezależna postawa prokuratora w tej materii może pociągać za sobą skutki tak służbowe jak i dyscyplinarne.

W kontekście brzmienia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, nie może budzić wątpliwości, że prokurator jako organ stosujący prawo ma obowiązek zawsze chronić prawa i wolności jednostki będącej stroną lub uczestnikiem prowadzonego przez niego postępowania. Dlatego w tym wymiarze należy przyznać prokuratorowi możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w formie definiowanej jako jej współstosowanie.

Fakt, że poprzez swoje decyzje i czynności procesowe prokurator ingeruje często w konstytucyjnie chronione prawa i obowiązki jednostki tym bardziej uzasadnia konieczność odwoływania się do uregulowań Konstytucji RP. Zatem za w pełni dopuszczalne należy uznać przeprowadzanie przez prokuratora jako podmiotu do którego skierowany jest art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, wykładni prokonstytucyjnej, celem uzgodnienia treści normy prawnej, którą ma zastosować w konkretnej sprawie z Konstytucją RP. Do powyższego prokurator jest równie dobrze przygotowany w sensie zawodowym i kompetencyjnym jak sędzia. Wynika to tak

[1867] K. Dudka, *Czy polski proces…,* s.17:

z przygotowania teoretycznego, jak i praktycznego do wykonywania tego zawodu oraz wspólnej dla sędziów i prokuratorów ścieżki kształcenia zawodowego w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jednocześnie ustawowo określona treść roty ślubowania prokuratorskiego wręcz nakłada na prokuratorów obowiązek stania na straży prawa i strzeżenia praworządności[1868], co w korelacji z art 8 ust. 2 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości co do obowiązku bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej także przez prokuratora.

Co do samoistnego stosowania Konstytucji RP jako podstawy decyzji, czynności czy rozstrzygnięcia podejmowanego przez prokuratora to również w tym przypadku nie ma przeszkód, aby dopuścić taką możliwość. Wydaje się jednak, że ma ona charakter rozważań raczej teoretycznych. Jak bowiem wskazał J. Jaskiernia w doktrynie określono przesłanki samoistnego powołania normy konstytucyjnej jako podstawy rozstrzygnięcia. Po pierwsze precyzyjność i konkretność normy konstytucyjnej, brak regulacji ustawowej w określonej dziedzinie i fakt, że norma konstytucja jest jedyną podstawą rozstrzygnięcia[1869]. Tymczasem przepisy Konstytucji RP nadające się do samoistnego zastosowania przez prokuratorów znajdują swoje rozwinięcie w regulacjach ustawowych. Dotyczy to np. art. 41 ust 1 i ust 2, czy art. 31 ust 3 Konstytucji RP. Trudno zatem w praktycznym wymiarze z uwagi na szczegółowość regulacji ustawowych wskazać przepis Konstytucji RP, który nadawałby się do samodzielnego przywołania jako podstawa decyzji czy czynności procesowej w pracy prokuratora.

Częściej zatem spotykana w praktyce będzie forma współstosowania Konstytucji RP z ustawą, zarówno w postaci przywołania Konstytucji RP i ustawy jako podstawy decyzji wydawanej przez prokuratora, jak i przeprowadzanej prokonstytucyjnej wykładni określonego przepisu. W praktyce jednak z uwagi na szczegółowe ustawodawstwo w podstawie prokuratorzy powołują przepisy ustawy.

Problemem jednak zasadniczym w kwestii odpowiedzi na pytanie o bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez prokuratora będzie odniesienie do dopuszczalności kolizyjnego jej stosowania. Czy w sytuacji wykorzystania wykładni prokonstytucyjnej, która jednak nie doprowadzi do rezultatu uzgodnienia między normą konstytucją, a kwestionowaną normą niższego rzędu, możliwa jest odmowa przez prokuratora jej zastosowania? Stawiając pytanie inaczej, czy świadomość, że zastosowana w prowadzonym przez prokuratora postępowaniu norma jest sprzeczna z Konstytucją RP i narusza konstytucyjne prawa oraz wolności jednostki pozwala na odmowę jej zastosowania. To, że stawiana tu kwestia stanowi problem w praktyce wydają się potwierdzać przepisy, których konstytucyjność była poddawana

[1868] art. 92 § 1PrProkU, Dz. U. 2024, poz. 390 z późn. zm.
[1869] J. Jaskiernia, *Komentarz do art. 8…,* s. 150.

ocenie sądów w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Odpowiadając ostatecznie na tak postawione pytania i wątpliwości należy opowiedzieć się za brakiem takiej legitymacji dla prokuratora. Zgodzić należy się jednak z twierdzeniem, że powyższe powoduje w rzeczywistości konieczność stosowania przez prokuratora norm co do których ma przekonanie o ich niezgodności z Konstytucją RP, co przecież jak wskazano wcześniej może wynikać z już istniejących orzeczeń sądów, które przeprowadziły rozproszoną kontrolę konstytucyjności. Niezaprzeczalnie też art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nie zawiera wyłączeń podmiotowych, co wprost przemawia za uznaniem, że prokurator jako podmiot stosujący prawo jest adresatem omawianej regulacji. Jest też strażnikiem praworządności i rzecznikiem interesu publicznego co predestynuje go również do aktywności w sferze prawa konstytucyjnego, a nade wszystko do ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki tak w postępowaniu karnym, jak i każdym innym, w którym może brać udział.

W polu widzenia jednak trzeba mieć przedstawione na samym początku rozważania na temat wykładni. Należy stanąć na stanowisku, że wykładnia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do obowiązku bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez prokuratora musi przebiegać w oparciu o kontekst konstytucjno-ustrojowy organu jakim jest prokuratura i statusu samego prokuratora. Nie można zatem przyjąć bezkrytycznie i wprost analogii z sądami. Każdy z tych podmiotów funkcjonuje bowiem w innej rzeczywistości ustrojowo - prawnej. Sądy na poziomie wyznaczonym przez Konstytucję RP, a prokuratorzy wyłącznie na poziomie ustawowy.

Nie można też, co należy podkreślić z całą stanowczością, stosować wykładni jako narzędzia stanowiącego panaceum na każdą ustrojowo trudną sytuację jaką przynosi zmieniająca się rzeczywistość. Wykładnia jakkolwiek czyni tekst ustawy zasadniczej „otwartym", „żywym" to jednak nie można w sposób dowolny nadużywać jej przeznaczenia, nawet w tak trudnej sytuacji jak kryzys konstytucyjny. Narazić się wówczas można na zarzut dowolnej interpretacji, podczas gdy w rzeczywistości chodzi o skomplikowany proces przeprowadzenia wykładni. Pogodzić należy się z sytuacją, w której dostrzegalne mankamenty ustawy zasadniczej nie będą mogły być rozwiązane za pomocą jej wykładni i trzeba wówczas rozważyć proces jej zmiany.

Powracając do rozważań dotyczących prokuratora, jak już wcześniej wspomniano dekonstytucjonalizacja pozbawiła prokuraturę statusu organu konstytucyjnego, a samych prokuratorów konstytucyjnej gwarancji ich niezależności. Nie powielając zatem rozważań na ten temat wskazać należy, że przyznanie możliwości odmowy zastosowania normy prawnej wątpliwej konstytucyjnie prokuratorowi, który pozbawiony jest gwarancji swojej niezależności

oraz podlega zwierzchnictwu polityka stanowiłoby znacznie większe niebezpieczeństwo dla konstytucyjnych praw i wolności jednostki, niż sytuacja, w której prokurator co prawda kwestionowaną co do zgodności z konstytucją normę zastosować musi, ale jednak w dalszym toku postępowania będzie ona „konstytucyjnie weryfikowana" przez posiadający przymiot konstytucyjnie gwarantowanej niezawisłości sąd, który ma prawo działać w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Brak konstytucyjnie zapewnionej prokuratorskiej niezależności i podległość politycznemu zwierzchnikowi[1870] nie tworzy gwarancji właściwego korzystania z kolizyjnej formy bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez prokuratora. Podkreślić zatem należy, że pomimo dużych wątpliwości i dyskomfortu stosowania normy kwestionowanej konstytucyjnie, prokurator nie ma obecnie statusu, który pozwalałby na uznanie, że ma możliwość odmowy zastosowania normy niekonstytucyjnej w konkretnej sprawie.

Dodatkowo wskazać należy, że prawo odmowy zastosowania normy niegodnej z Konstytucją RP wyprowadza się w przypadku sądów także z treści art. 178 ust 1 Konstytucji RP, który stanowi o ich podległości wyłącznie Konstytucji i ustawom. Takiego statusu nie mają prokuratorzy, którzy co należy jeszcze raz podkreślić podlegają Prokuratorowi Generalnemu - Ministrowi Sprawiedliwości, a zatem politykowi. Zbyt łatwa możliwość wpływania na prokuratorów przez czynnik polityczny, a także brak konstytucyjnego zakotwiczenia gwarancji ich niezależności oraz podstaw ustroju samej prokuratury wyłączają możliwość kolizyjnego stosowania Konstytucji RP. W obecnym modelu przyjętym w PrProkU prowadziłoby to chaosu prawnego, dodatkowo wzmożonego wpływami czynnika politycznego i zapewne instrumentalnego wykorzystywania prawa. Tymczasem pewność prawa jako jedna z zasad wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji RP jest jedną z podstaw szeroko rozumianej praworządności oraz ustroju demokratycznego. W polu widzenia należy również mieć zarzut naruszania zasady podziału i równowagi władz.

4.3.3. Wyzwania ustrojowe w przedmiocie realizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora-uwagi de lege ferenda

[1870] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, publ. Legalis nr 80540, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydsmrwgi4q&refSource=ols-citation&ols=Sk%2054/06 [dostęp: 01.01.2026]: „Zasada niezależności prokuratorów definiowana jest jako dyrektywa, zgodnie z którą prokuratorzy, przy wykonywaniu powierzonych im czynności określonych w ustawach, nie muszą uzyskiwać dla swych czynności uprzedniej aprobaty przełożonych, ani też zatwierdzać tych czynności. Prokuratorzy, w odróżnieniu od sędziów nie są niezawiśli. Nie jest bowiem tak, iżby podlegali tylko Konstytucji i ustawom. Prokuratorzy są związani zarządzeniami, wytycznymi i poleceniami przełożonych."

Problem stosowania norm prawnych co do których zachodzi wątpliwość w przedmiocie ich zgodności z Konstytucją RP przez prokuratora potęguje sytuacja kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się w 2015 roku. Rozwiązanie na poziomie stosowania prawa przez sądy znaleziono w mechanizmie rozproszonej kontroli konstytucyjności. Analogi w tym zakresie nie można jednak przyjąć odnośnie do prokuratorów. Tymczasem sytuacja pogłębiającego się kryzysu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, niski poziom stanowionego prawa, które narusza konstytucyjne prawa i wolności jednostki oraz problemy całego wymiaru sprawiedliwości zmuszają do rozważań na temat koniecznych zmian w prokuraturze.

Zwraca uwagę treść przywołanej już wcześniej Noty wyjaśniającej do Karty Rzymskiej[1871], w odniesieniu do zagadnienia niezależności prokuratorów. Wskazano tam, że będąca niezbędnym elementem praworządności, podobnie jak sędziów, niezależność prokuratorów powinna być zagwarantowana w ustawie możliwie najwyższego rzędu. Zwrócono także uwagę, że w państwach, w których prokuratura jest zależna lub podlega rządowi, lub ma inny status niż wskazany powyżej, państwo powinno zapewnić, aby charakter i zakres uprawnień rządu wobec prokuratury były również wyraźnie zapisane w ustawie oraz żeby rząd wykonywał swoje uprawnienia w przejrzysty sposób, zgodnie z międzynarodowymi traktatami, prawem krajowym oraz ogólnymi zasadami prawa[1872]. Przywołano wskazania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreślające, że „w społeczeństwie demokratycznym, zarówno sądy i trybunały, jak i organy posiadające kompetencje do prowadzenia postępowań przygotowawczych muszą pozostawać wolne od jakichkolwiek nacisków politycznych.” [1873] Dlatego też prokuratorzy powinni podejmować decyzje w niezależny sposób oraz współpracując z innymi instytucjami i wykonywać swoje zadania nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencji ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej[1874].

Co wydaje się bardzo istotne dostrzeżono, że niezależność prokuratury nie jest uprawnieniem czy przywilejem przyznawanym w interesie prokuratorów, lecz stanowi gwarancję sprawiedliwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości oraz chroni interes publiczny i interesy prywatne zaangażowanych osób[1875]. Obowiązkiem państwa jest natomiast zapewnienie, aby prokuratorzy byli w stanie wykonywać obowiązki bez zastraszania,

[1871] Nota wyjaśniająca do Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r., https://rm.coe.int/168074819a [dostęp: 01.01.2026].
[1872] Ibidem.
[1873] Ibidem.
[1874] Ibidem.
[1875] Ibidem.

utrudniania pracy, prześladowania i nieuprawnionej ingerencji lub nieusprawiedliwionego narażenia na odpowiedzialność cywilną, karną lub inną[1876].

W świetle przedstawionych wyżej rozważań trudno uznać, aby obowiązująca PrProkU spełniała standardy, o których mowa w Karcie Rzymskiej[1877]. Wskazać w tym miejscu należy, że po wejściu w życie PrProkU, przewodniczący Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wystąpił do Komisji Weneckiej o sporządzenie opinii na temat tej regulacji.

Komisja w swoim raporcie wskazała, że kładzie nacisk na wymóg mówiący, iż „Prokurator Generalny nie powinien mieć prawa do powołania na dalszą kadencję, ponieważ istnieje potencjalne ryzyko, że prokurator ubiegający się o ponowne powołanie przez organ polityczny będzie się zachowywać tak, by zyskać sobie przychylność tego organu, albo przynajmniej by być postrzegany, jako postępujący w ten sposób. W tym samym duchu, Komisja Wenecka rekomendowała również, że prawo powinno jasno określać warunki przedterminowego odwołania Prokuratora Generalnego. Komisja poszła nawet dalej, formułując wymóg, że podstawy przedterminowego odwołania winny być wymienione w samej Konstytucji, a także że organ ekspercki winien sformułować opinię o tym, czy istnieją wystarczające podstawy odwołania. Postępowanie odwoławcze powinno obejmować uczciwe przesłuchanie, również przed Parlamentem.”[1878]

Komisja podkreśliła również, że: „W systemie prokuratorskim, gdzie urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, odpowiedzialny pod względem politycznym przed Parlamentem, a także powoływany i odwoływany przez Parlament w procedurze politycznej, nie ma możliwości dotrzymania standardów odnoszących się do powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego. W myśl art. 154 Konstytucji RP[1879], dotyczącego ustanawiania Rady Ministrów, Prezydent Rzeczpospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów i przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Sejm udziela wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to zwyczajny model powoływania członków Rady Ministrów w klasycznym systemie parlamentarnym i jako taki nie jest przystosowany (a nawet niemożliwy do zaadaptowania) do

[1876] Ibidem.
[1877] Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r., https://rm.coe.int/168074819a [dostęp: 01.01.2026].
[1878] Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze, https://lexso.org.pl/2017/12/opinia-komisji-weneckiej-w-sprawie-ustawy-prawo-o-prokuraturze-ze-zmianami/ [dostęp: 01.01.2026].
[1879] art. 154 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

specyfiki urzędu Prokuratora Generalnego i jego powoływania."[1880]

Komisja Wenecka krytycznie oceniła zawarte w PrProkU standardy odnośnie do powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego. Wskazała, że nie są dokładnie spełnione z powodu politycznego charakteru urzędu Ministra Sprawiedliwości, który pełni urząd Prokuratora Generalnego. Dodatkowym mankamentem tego modelu zdaniem komisji jest to, że częste zmiany w obsadzie urzędu Ministra Sprawiedliwości (na przykład z powodu niestabilności politycznej) mogą też szkodzić ciągłości i harmonijnemu funkcjonowaniu systemu prokuratorskiego. Także powoływanie i odwoływanie Prokuratora Krajowego ma zdaniem Komisji Weneckiej charakter polityczny i wyraźnie sugeruje relację zaufania między Prokuratorem Generalnym a Prokuratorem Krajowym.

Krytycznie oceniono także normy ograniczające niezależność prokuratorów (art. 7, art. 8, art. 9, art. 13 § 2 PrProkU) i dające możliwość Prokuratorowi Generalnemu wpływu na każdą sprawę oraz gwarantujące u dostęp do akt każdego postępowania. Wskazano, że w systemach, gdzie system prokuratorski jest powiązany z organami wykonawczymi i gdzie Prokurator Generalny może wydawać polecenia, wymaga się szeregu zabezpieczeń, aby zagwarantować autonomię prokuratury w strukturze państwa, zapewnić przejrzystość jej działań i chronić ją przed wpływami politycznymi. Zadaniem Komisji Weneckiej zabezpieczeń takich brak lub są słabe w systemie ustanowionym ustawą Prawo o prokuraturze.

Zwrócono także uwagę na niespełnianie standardów przez uregulowania dotyczące procedury awansu zawodowego prokuratorów i rezygnacji z konkursów oraz ograniczanie roli samorządu zawodowego[1881].

W zaleceniach Komisja Wenecka wskazała, że za główny cel należy postawić odpolitycznienie systemu prokuratorskiego w Polsce, a wszelkie funkcje polityczne, wykonywane przez Prokuratora Generalnego powinny być jasno oddzielone od śledztw prowadzonych w konkretnych sprawach. Podkreślono także, że nawet jeśli obecny Prokurator Generalny (Minister Sprawiedliwości) nie nadużył swych uprawnień od momentu wejścia w życie ustawy z 2016 r., system o takich szerokich i niekontrolowanych uprawnieniach jest nie do przyjęcia w praworządnym państwie, ponieważ stwarza pole do arbitralności[1882].

Głównym zaleceniem Komisji Weneckiej było zatem rozdzielenie urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Ponadto, rekomendowano aby postanowienia dotyczące uprawnień Prokuratora Generalnego do ingerowania w konkretne sprawy zostały

[1880] Opinia Komisji Weneckiej…,
[1881] Ibidem.
[1882] Ibidem.

zredukowane z jednoczesnym wprowadzeniem określonych w raporcie zabezpieczeń[1883].

Opinia Komisji Weneckiej została omówiona na posiedzeniu Podkomisji ds. Sądownictwa w dniu 7 grudnia 2017 r., a następnie przyjęta przez Komisję Wenecką na 113 Sesji Plenarnej[1884]. W tym miejscu należy wskazać, że żadne z zaleceń Komisji Weneckiej nie zostało uwzględnione przez stronę polską. Wejście w życie PrProkU nie tylko zaprzepaściło szanse na dalsze pozytywne zmiany wzmacniające autonomię prokuratury i niezależność prokuratorów, ale doprowadziło do jej skrajnego upolitycznienia. To w jaki sposób prokuratura była w latach 2016-2023 wykorzystywana do realizacji celów politycznych pokazują raporty przygotowane przez powołany przez Prokuratora Krajowego zarządzeniem z dnia 16 sierpnia 2024 roku i 19 listopada 2024 roku zespół prokuratorów. Raporty te zostały upublicznione styczniu 2025 roku[1885] i kwietniu 2025 roku[1886]. Ramy i temat niniejszej pracy nie pozwalają na analizę wskazanych w raportach spraw, tym niemniej ich lektura daje obraz skali niebezpieczeństw jakie niesie ze sobą nieograniczona możliwość dowolnego kształtowania pozycji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratorów. Dla uściślenia raport obejmuje nie tylko postępowania karne, ale również cywilne, z zakresu prawa pracy oraz administracyjne.

Dlatego doświadczenia te winny skłaniać już nie tyle do oczywistych refleksji na temat konieczności powrotu do koncepcji konstytucjonalizacji prokuratury, co rozpocząć uczciwą i szeroką debatę na ten temat. W sytuacji tak skrajnych przypadków łamania praw i wolności jednostki w działaniach prokuratorów, jaka rysuje się w oparciu o lekturę wyżej wspomnianych raportów, należy prowadzić zdecydowaną debatę publiczną na temat zmian w Konstytucji RP.

Jak wskazł G. Kuca w doktrynie wymieniane są cztery czynniki uruchamiające zmiany w konstytucji. Jest to jego zdaniem falsyfikacja mechanizmów działania państwa założonych w pierwotnym tekście Konstytucji. Autor wymienił tu falsyfikację pozytywną, która ma miejsce wówczas, gdy określone rozwiązania konstytucyjne zawiodły lub okazały się nieprzydatne oraz falsyfikację negatywną, gdy konstytucja nie reguluje określonej kwestii, a brak ten skutkuje licznymi problemami w działaniu danego podmiotu[1887]. Drugim

[1883] Ibidem.
[1884] Ibidem.
[1885] Raport z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury-część I, https://www.gov.pl/attachment/d8db9326-59af-42d9-a5af-809e6faacf44 [dostęp: 01.01.2026].
[1886] Raport z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury-część II, https://www.gov.pl/attachment/2a977a8c-52b0-4c2c-b7c1-e7bbda386605 [dostęp: 01.01.2026].
[1887] G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?,* [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020 r., s. 27.

czynnikiem na jaki zwrócił uwagę G. Kuca jest konieczność podyktowana potrzebą rozwoju państwa i ulepszania jego funkcjonowania. Trzecim determinantem jest zdaniem autora globalizacja (internacjonalizacja) prawa, głównie w sferze międzynarodowej ochrony praw i wolności człowieka. Natomiast czwartym czynnikiem jest europeizacja porządków prawnych państw Unii Europejskiej[1888].

Zdaniem G. Kucy do zmiany ustawy zasadniczej konieczne jest wystąpienie tzw. momentu konstytucyjnego, który autor określa jako: „Zachodzące, realnie istniejące, poważne i wymagające szybkiej reakcji legislacyjnej przesłanki zmiany konstytucji niezbędne do realizacji określonych celów społecznych lub ustrojowych."[1889] Według autora o momencie konstytucyjnym można mówić wówczas, gdy „obowiązująca konstytucja nie odpowiada na wyzwania zmieniającej się rzeczywistości przynoszącej nowe i doniosłe problemy ustrojowe i społeczne"[1890].

W świetle przedstawionych wyżej rozważań na temat braku autonomii prokuratury w Polsce oraz pozbawieniu gwarancji niezależności prokuratorów można stwierdzić, że eksperyment z dekonstytucjonalizacją nie tylko się nie powiódł, ale również sprawił, że prokuratura jest dzisiaj organem niewydolnym i w niewielkim stopniu służącym społeczeństwu tak jak się tego oczekuje. Niska obecnie kultura polityczna sprawiła, że idealistyczne wizje ustrojodawcy, gdy decydował o usunięciu prokuratury z Konstytucji RP, o wzorowych cechach każdego następnego Prokuratura Generalnego - Ministra Sprawiedliwości, który będzie się w stanie oprzeć pokusie wykorzystywania prokuratorów do realizacji celów politycznych okazały się być zwykłym myśleniem życzeniowym.

Jasno należy powiedzieć, że tylko wprowadzenie założeń dotyczących ustroju prokuratury i gwarancji niezależności prokuratury będzie w stanie powstrzymać tą samonapędzającą przez każdy kolejny Rząd walkę o jeszcze większe podporządkowanie prokuratury i prokuratorów. Łatwość z jaką można zmienić ustawę powoduje brak poczucia stabilizacji i zachowawcze postawy środoiska prokuratorów. Nie są i nigdy nie będą w stanie realizować swoich zadań i kompetencji w sposób niezależny, opierając się na prawie, zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym oraz doświadczeniu zawodowym i życiowym, jeśli w polu widzenia będą mieli możliwość wyciągania wobec nich konsekwencji za decyzje nieakceptowane przez polityków. Sposobu i jakości pracy prokuratora nie może wyznaczać kalendarz wyborczy.

[1888] G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury…,* s. 27.
[1889] Ibidem, s. 28.
[1890] Ibidem.

Dlatego wyłącznie konstytucyjnie określone gwarancje niezależności prokuratora oraz właściwa pozycja ustrojowa prokuratury przyczynią się do zagwarantowania społeczeństwu opartej na prawie, apolitycznej i bezstronnej pracy prokuratorów. Bez możliwości sterowania prokuraturą przez polityków prokuratorzy będą mogli w pełni mówić o sobie jak o strażnikach praworządności, zwłaszcza w wymiarze w jakim chronić muszą konstytucje prawa i wolności.

Podkreślić jednak należy, że nie ma dzisiaj woli politycznej do dokonania takich zmian w Konstytucji RP, co nie oznacza, że zwłaszcza środowisko prokuratorskie nie powinno o to zabiegać. Prace nad ustawą „separacyjną" [1891], a więc wprowadzającą minimum dla odpolitycznienia prokuratury poprzez rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzającej konkurs na stanowisko Prokuratora Generalnego przeciągają się. Z kolei perspektyw na nową ustawę wprowadzającą zreformowany model ustrojowy prokuratury z uwagi na uwarunkowania polityczne raczej są niewielkie, pomimo intensywnych prac Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictw i Prokuratury.

W perspektywie nowych regulacji ustrojowych dotyczących prokuratury w polu widzenia należy mieć postulat nie tylko rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Należy także zadbać o niezależność budżetową przyszłej prokuratury. Nadto stworzyć transparentne procedury powołania Prokuratora Generalnego z kadencyjnością pełnionej przez niego funkcji i możliwością odwołania tylko w szczególnych określonych konstytucyjnie lub ustawowo warunkach. Wymagane jest również wprowadzenie rozwiązań uniemożliwiających ingerencje polityków w prowadzone przez prokuratorów konkretne sprawy.

Należy też bezwzględnie odbudować etos prokuratorskiej niezależności poprzez likwidację instytucji poleceń co do treści czynności procesowych, możliwości dowolnego i arbitralnego odbierania spraw prokuratorom lub zmian ich decyzji procesowych przez przełożonych. Jako niewydolny i kompletnie niespełniający swojej roli należy zlikwidować zwierzchni nadzór służbowy, a z nim polecenie co do sposobu prowadzenia postępowania przez prokuratora. Prokurator ma być niezależny, ale również odpowiedzialny za swoją pracę, co uzasadnia wprowadzenie ocen okresowych.

Wreszcie postulować należy wzmocnienie kompetencyjne Krajowej Rady Prokuratorów jako organu kolegialnego, którego głównym zadaniem powinno być stanie na straży niezależności prokuratorów. Podobny postulat dotyczy również samorządu prokuratorskiego, którego kompetencje obecnie mają charakter wyłącznie fasadowy.

[1891] Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, https://www.gov.pl/attachment/0ff94e87-4dbb-4e70-848f-08cfcd3e4fc0 [dostęp: 01.01.2026].

Należy także wrócić do koncepcji konkursów na stanowiska funkcyjne oraz przewrócić ich kadencyjność. Procedury konkursowe powinny dotyczyć także awansów na prokuratorskie stanowiska do jednostek wyższego szczebla, przy czym należy określić jasne i nie przewidujące wyjątków kryteria awansowe. Powyższe pozwoli na powrót do systemu zrównoważonej ścieżki awansowej, zapewniając awanse doświadczonym i skutecznie procującym prokuratorom. Rozważyć także należy spłaszczenie obecnie niezwykle rozbudowanej struktury prokuratury.

Zmiany te są pewnym standardem, który pozwoliłby na autentyczne nadanie prokuratorom statusu niezależnych i bezstronnych strażników praworządności i rzeczników interesu publicznego. Można jednak tworzyć najdoskonalsze ustawy z rozwiązaniami na miarę prokuratury demokratycznego państwa prawa, jednak ustawowa regulacja to w dobie niezwykle niskiej kultury politycznej stanowczo za mało.

Wreszcie warto też rozważyć możliwość konstytucyjnej dopuszczalności kierowania przez prokuratorów pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozwiązanie włączyłoby prokuratorów w realną realizację obowiązku stania na straży praworządności i zakończyłoby dysonans pomiędzy wiedzą o stosowaniu przepisu konstytucyjnie kwestionowanego, a zdawaniem się w tej materii na wyłączną możliwość jaką daje ewentualna rozproszona kontrola konstytucyjności dokonywana przez sądy.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania wydaje się oczywistym, że polska prokuratura stoi w obliczu kryzysu funkcjonowania według standardów jakie wyznaczają jej słuszne oczekiwania społeczeństwa. Jest uwikłana politycznie, przez co prokuratorzy nie mogą liczyć na gwarancje niezależności. Skutki dekonstytucjonalizacji odczuwano przez ostatnie lata dość mocno i zapewne odczuwać je przyjdzie jeszcze przez jakiś czas. Nie można dzisiaj mówić o prokuratorze jako rzeczniku praworządności, który kieruje się interesem publicznym, ponieważ w realizacji swoich kompetencji pozostaje podległy politykowi. Iluzoryczna zatem pozostaje ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w postępowaniach prowadzonych przez prokuratora lub w których uczestniczy. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia efektywnego wykonywania prokuratorskich obowiązków w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie badania zgodności norm prawnych z Konstytucją RP.

Nierozwiązany nadal problem kryzysu konstytucyjnego w Trybunale, słaba jakość stanowionego prawa, obniżone standardy niezależności prokuratorów tworzą rzeczywistość,

w której ochrona praw i wolności jednostki pozostaje mocno osłabiona. Paradoksem pozostaje więc nałożenie na prokuratora obowiązku stania na straży praworządności, opierającej się na zasadach i wartościach konstytucyjnych przy jednoczesnym pozbawieniu go konstytucyjnych instrumentów pozwalających mu na realizację tego zadania. Można nawet powiedzieć, że i sama PrProkU nie tylko takich możliwości mu nie stwarza, ale nawet ich go pozbawia, wprowadzając dyskrecjonalne prawo przełożonych do wydawania poleceń co do treści czynności procesowych, zmiany decyzji czy przejmowana postępowań. Choć z pomocą przychodzi sama Konstytucja RP i zasada bezpośredniego jej stosowania, to bezwzględnie nie ma ona takiego wymiaru, który pozwalałby prokuratorom odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z ustawą zasadniczą w konkretnym postępowaniu. Bezsprzecznie nie można tu mówić o analogii z sądami nawet w dobie kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjnego.

ZAKOŃCZENIE

Dokonując podsumowania wniosków wynikających z niniejszej pracy należy podkreślić znaczącą rolę sądownictwa konstytucyjnego w realizacji podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego. Niezależnie od modelu realizującego główny cel kontroli konstytucyjności, jakim jest zagwarantowanie zgodności stanowionych w państwie norm prawnych z Konstytucją RP sądownictwo konstytucje pozostaje nieodzownym filarem funkcjonowania polskiej demokracji liberalnej.

Przyczyn obecnego zachwiania modelu badania konstytucyjności norm prawnych w Polsce należy natomiast poszukiwać nie tylko kontekście zaistniałych od 2015 roku warunków politycznych. Uwzględnić trzeba także odwołanie do zagadnień wykładni, gwaranta konstytucyjności oraz struktury samego modelu badania konstytucyjności. Triada tych trzech elementów jest niezwykle istotna w zakresie odpowiedzi na pytanie o możliwości utrzymania demokratycznego państwa prawa w dobie najpierw ograniczenia, a następnie całkowitego wyłączenia działalności głównego gwaranta konstytucyjności jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Zbadanie tego, jak istotne jest w sytuacji kryzysu konstytucyjnego podejście do wykładni Konstytucji RP oraz przewartościowanie na jej podstawie dotychczasowego spojrzenia na kwestie związane z samym gwarantem, jak i modelem kontroli konstytucyjności było możliwe po uprzednim odwołaniu się w pracy do kontekstu wyżej przedstawionych elementów.

Bez wątpienia stawia się dzisiaj współczesnemu sądownictwu konstytucyjnemu szereg zadań, które nie ograniczają się wyłącznie do dbałości o zachowanie merytorycznej i funkcjonalnej ochrony idei hierarchiczności norm prawnych w odniesieniu do supremacyjnej pozycji Konstytucji. Oczekuje się hamowania zapędów władzy ustawodawczej i wykonawczej w ich prawotwórczej działalności oraz utrzymania między każdą władzą równowagi wynikającej z zasady trójpodziału[1892], która jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach również podlega pewnej ewolucji. Nade wszystko jednak dąży się do skutecznej ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w związku z koniecznością ochrony jednostki i mniejszości przed nierzadko destrukcyjną wolą i działaniami przedstawicieli większości.

Wszystkie te oczekiwania wobec sądownictwa konstytucyjnego podlegają wpływom

[1892] P. Winczorek, *Konstytucja stała…,* s. 460: „Jestem zdania, że w warunkach polskich, gdy mechanizmy politycznego i moralnego samoograniczenia się ludzi władzy nie rozwinęły się dostatecznie i gdy pociąg do „muskularnych" rządów osobistych widoczny jest nadal w życiu społecznym, istnieć powinny prawne instrumenty które wymuszą ograniczanie się organów państwa w rozbudowie ich faktycznego władztwa publicznego."

nieustająco zmieniającej się rzeczywistości, stąd wydaje się naturalne, że ewolucji podlegać musi również podejście do elementów, które tworzą model kontroli konstytucyjności i jednocześnie wpływają na jego skuteczność. Wykładnia Konstytucji RP, cechy oraz legitymacja gwaranta i sam model kontroli konstytucyjności muszą być zatem elementami, które będą zapewniały konstytucyjnym rozwiązaniom nie tylko „żywotność", ale również skuteczność wobec sił antykonstytucyjnych zainteresowanych dzisiaj osłabieniem i zneutralizowaniem sądownictwa konstytucyjnego postrzeganego jako „hamulcowy" działalności prawotwórczej większości politycznej. Tymczasem powrót idei niczym nieograniczonej aktywności prawotwórczej większości przy jednoczesnym kompetencyjnym „unieruchomieniu" gwaranta jakim jest Trybunał Konstytucyjny oznacza powrót do antydemokratycznych podstaw funkcjonowania państwa, a stąd już niedaleka droga do scenariusza białoruskiego[1893] lub rosyjskiego sądownictwa konstytucyjnego[1894].

D. Rousseau powołując się na słowa M. Cappellettiego stwierdził, że „wiek XX był wiekiem rozwoju sądownictwa konstytucyjnego"[1895]. Nie sposób temu zaprzeczyć, zauważając dalszy jego rozwój również w XXI wieku. W polu widzenia należy jednak mieć fakt, że powstanie i funkcjonowanie sądów oraz trybunałów konstytucyjnych, ich dorobek orzeczniczy, osiągnięcia związane z rozwojem myśli na temat wykładni norm konstytucyjnych, a także sposób funkcjonowania i skuteczność nie są wolne od problemów i zagrożeń płynących głównie z uwarunkowań o charakterze politycznym. Przez nieustające wciąganie sądów konstytucyjnych w spory o naturze politycznej, idea kontroli konstytucyjności tak entuzjastycznie przyjmowana przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90-tych oraz stabilnie funkcjonująca w krajach Europy Zachodniej narażona jest na działania mające na celu jej osłabienie. Rosnący w siłę populizm, który niesie ze sobą hasła antyliberalnej polityki, przy jednoczesnym zachowaniu pozorów poszanowania dla funkcjonujących od lat porządków konstytucyjnych, stał się główną przyczyną osłabiania sądownictwa konstytucyjnego. Zjawisko te stało się w ostatnich latach udziałem węgierskiego i polskiego konstytucjonalizmu[1896].

W tej sytuacji konieczność wnikliwej analizy i weryfikacja ugruntowanych od lat poglądów na kwestie wykładni Konstytucji RP, a także rolę, legitymację i pozycję gwaranta oraz gwarancyjny charakter przyjętego modelu badania konstytucyjności stawia nowe wyzwania tak przed teoretykami, jak i praktykami. Kryzysy polityczne coraz częściej

[1893] A. M. Ludwikowska, Sądownictwo *konstytucyjne…,* s. 258-259.
[1894] Ibidem, s. 35-36.
[1895] D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne…,* s. 11.
[1896] W. Sadurski, *Polski kryzys…,* s. 23.

przeradzają się w kryzysy konstytucyjne, stwarzając nie tylko zagrożenie dla konstytucyjnych zasad ustrojowych państwa, ale bezkompromisowo wysuwają na pierwszy plan ideę pierwszeństwa woli większości. Rodzi to ogromne zagrożenie dla ochrony praw i wolności mniejszości oraz jednostki. Nie będzie przesady w zwróceniu uwagi na analogię z mechanizmami, które neutralizowały idee kontroli konstytucyjności w okresie przed drugą wojną światową. O ile jednak w tamtym czasie skuteczność takich działań można wytłumaczyć słabością dopiero co powstających sądów konstytucyjnych i „raczkującą" ideą kontroli konstytucyjności, o tyle współcześnie trudno znaleźć właściwe usprawiedliwienie. Być może jest to zbyt zachowawcze podejście do kwestii wykładni norm konstytucyjnych, a także narzucanie sędziom konstytucyjnym „wstrzemięźliwości" w jej dokonywaniu, aby nie narazić się na zarzut nadmiernej ingerencji w kompetencje władzy ustawodawczej i tym samym naruszania zasady równowagi i podziału władz. Nie bez znaczenia jest również kwestia samego gwaranta konstytucyjności i mechanizmów lub ich braku w wystarczający sposób chroniących go przed zneutralizowaniem przez polityków. Wreszcie samo podejście do modelu kontroli konstytucyjności i przywiązanie do postrzegania go jako układu statycznego, podczas gdy takim być nie może w świetle rozważań na temat nieustającej „żywotności" teksu ustaw zasadniczych.

Na wszystkie te elementy, a więc wykładnię, rodzaj i aktywność gwaranta oraz model kontroli konstytucyjności należy spojrzeć jak na układy podlegające „kinetyce rzeczywistości", również tej politycznej i nieprzyjaznej sądownictwu konstytucyjnemu. Nie można zatem ograniczać się do uznania, że Konstytucja służy jedynie określeniu modelu kontroli konstytucyjności i wyznaczeniu gwaranta, ponieważ dzięki wykładni każda ustawa zasadnicza żyje i dostraja się do warunków rzeczywistości, w której funkcjonuje.

Nie można też upraszczać, że wyłącznie ustawa zasadnicza formułuje ostateczny model kontroli konstytucyjności i stwarza podstawy jego działalności. Skoro uznajemy, że długowieczność Konstytucji wynika z jej uniwersalnych norm i ich adaptacji dzięki wykładni do ciągle zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, prawnych czy wreszcie politycznych to przyjąć należy, że ta sama Konstytucja i wykładnia pozwalają również na przestawienie jej norm z trybu „funkcjonowanie kontroli konstytucyjności" na „zagrożenie i ochrona systemu kontroli konstytucyjności". Wymaga to jednak przewartościowania pewnych przyzwyczajeń i przywiązania do postrzegania kontroli konstytucyjności jako układu statycznego i niezmiennego. Wydaje się, że wyzwanie to musi być obecnie podjęte zwłaszcza, że zagrożenie dla konstytucyjnego porządku prawnego, a także samej liberalnej idei ochrony praw człowieka oraz kontroli konstytucyjności nie przybiera

dzisiaj postaci głośnych rewolucji i manifestów do zmiany demokratycznego ustroju państwa. Pod pozorem zachowania demokratycznych reguł funkcjonowania państwa oraz poszanowania norm konstytucyjnych dokonuje się zmian uderzających w konstytucjonalizm liberalny[1897]. Dlatego wyzwaniem dla współczesnego konstytucjonalizmu [1898] pozostaje poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą nie tyko na sprawne zdemaskowanie takich praktyk, ale również na skuteczną reakcję pozwalającą im przeciwdziałać[1899].

Ugruntowanie polskiego modelu kontroli konstytucyjności, który dzisiaj określić należy jako mieszany z uwagi zarówno na konstytucjonalizację skoncentrowanej kontroli funkcjonującej w oparciu o działalność Trybunału Konstytucyjnego, jak również o rozproszoną kontrolę dokonywaną przez sądy jest dzisiaj niepodważalne. Bez wątpienia jednak od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku z uwagi na uwarunkowania polityczne, historyczne, prawne, ustrojowe, społeczne sama idea kontroli konstytucyjności przebyła długą drogę do momentu ziszczenia się jej założeń w instytucji Trybunału Konstytucyjnego w kształcie jakim nadała mu Konstytucja RP z 1997 roku. Pomimo trudnych warunków ustrojowych polskiego socjalizmu to właśnie w tym czasie powołano do życia Trybunał Konstytucyjny, który za sprawą zasiadających w nim sędziów od samego początku zachował swoją niezależność i apolityczność, a także budował etos „pierwszego strażnika Konstytucji". Nadanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego cechy ostateczności i związania ich treścią skutkiem *erga omnes* zakończyło proces budowy w pełni niezależnego organu powołanego do badania zgodności z Konstytucją RP stanowionego prawa na miarę demokracji liberalnej. Bez wątpienia okres po 1999 roku, który rozpoczynał moment pełnej samodzielności Trybunału Konstytucyjnego stanowił czas umacniania jego pozycji ustrojowej oraz autorytetu.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 roku przyniosło nie tylko uregulowanie w ustawie zasadniczej skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności zbudowanego i funkcjonującego w oparciu o działalność Trybunału Konstytucyjnego, ale także za sprawą art. 8 ust. 2 Konstytucji RP konstytucjonalizację zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Od tego momentu w doktrynie trwała nieustająca dyskusja na temat wykładni

---

[1897] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 11-12.

[1898] A. Pułło, *Najstarsze konstytucje…,* s. 10-11: „Konstytucjonalizmu nie wolno identyfikować-jak to czyni wielu- z samym istnieniem konstytucji pisanej i uznaniem jej najwyższej mocy prawnej. Konstytucjonalizm to idea poszukująca ustrojowych gwarancji dla naturalnych praw człowieka, to doktryna traktująca o instytucjach i procedurach koniecznych dla zachowania wolności, równości w prawie i innych praw podstawowych jednostki. Jak wnikliwie zauważa Ryszard Piotrowski, konstytucjonalizm to rozległa tradycja intelektualna, której podstawowym dylematem jest pytanie o granice władzy większości i sposoby ochrony mniejszości."

[1899] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 28: „Niekonstytucyjność szerokim sensie oznacza niezgodność postępowania określonych podmiotów z normami konstytucji, a w konsekwencji także niezgodne z założeniami konstytucyjnymi skutki ustrojowe tego postępowania."

wymienionej normy konstytucyjnej, której towarzyszyło budowanie argumentów wskazujących także na formy takiego stosowania oraz zakres podmiotów do tego uprawnionych. Dyskusji w świecie nauki towarzyszyło także rozwijające te kwestię orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego. Nie ulega dzisiaj wątpliwości, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego poszła w kierunku zastrzeżenia wyłączności Trybunału w zakresie badania zgodności stanowionego prawa z Konstytucja RP. Przytoczone w pracy orzecznictwo wskazuje w sposób jednoznaczny, że autorytet orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sposób skuteczny hamował rozwój idei funkcjonowania obok kontroli trybunalskiej także rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy. Nieliczne głosy przedstawicieli doktryny oraz sporadyczne orzeczenia sądów uznające możliwość dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności nie znajdowały akceptacji. Bez wątpienia niejednolita interpretacja art. 8 ust 2, art. 178 ust. i art. 193 Konstytucji RP nie sprzyjała powszechnemu przyjęciu dopuszczalności równoległego funkcjonowania modelu kontroli konstytucyjności realizowanego zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy.

Powszechna akceptacja dla rozproszonej kontroli konstytucyjności przyszła dopiero z chwilą nastania w 2015 roku kryzysu konstytucyjnego, który objął działalność Trybunału Konstytucyjnego. Choć w pracy przedstawiono stanowiska przedstawicieli doktryny wskazujących, że wyłącznie kryzys działalności Trybunału uzasadnia dopuszczalność rozproszonej kontroli konstytucyjności, to z tak prezentowanym poglądem nie sposób się zgodzić.

Kryzys konstytucyjny, który objął Trybunał stworzył nowe warunki konstytucyjnej rzeczywistości, które *de facto* spowodowały sięgnięcie po jeden z najważniejszych instrumentów jakim jest wykładnia. To nowe spojrzenie na wykładnię zwłaszcza art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 czy art. 193 Konstytucji RP i bez wątpienia spadek autorytetu „wydrążonego" z cech konstytucyjnych Trybunału pozwoliły na zwrot doktryny i praktyki orzeczniczej w kierunku rozproszonej kontroli konstytucyjności. Nie zmienia to jednak faktu, że gdy przyjrzeć się argumentom tych nielicznych przedstawicieli doktryny i orzeczeniom kilku sądów przedstawionych w niniejszej pracy, w których na długi czas przed powstaniem kryzysu konstytucyjnego uzasadniano dopuszczalność rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy, to dojść można do przekonania, że nie kryzys ale właściwa wykładnia wyżej wymienionych norm konstytucyjnych już od momentu obowiązywania Konstytucji RP dawała sądom kompetencję do bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej także w formie dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Podkreślić zatem należy wniosek, że legitymację sądów w przedmiocie możliwości dokonywania oceny konstytucyjności przepisów ustawy i odmowy ich stosowania wyprowadzić należały z prawidłowej wykładni Konstytucji RP, nie natomiast z okoliczności wystąpienia kryzysu konstytucyjnego i paraliżu działalności Trybunału, choć nie można tym czynnikom odmówić wpływu na weryfikację poglądów w tej materii. Zachowawcze podejście do rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy, wynikało zatem bardziej z szacunku do autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwa, niż z rzeczywistego przekonania, że sądy nie mają kompetencji do badania zgodności ustaw z Konstytucją RP i odmowy ich stosowania[1900]. Bez wątpienia utrata tego autorytetu pozwoliła na nowe spojrzenie w kierunku wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji.

Stanąć należy na stanowisku, że kryzys konstytucyjny jakiego doświadczamy poprzez paraliż organizacyjny, funkcjonalny i orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego jest tu nie tyle uzasadnieniem dla konieczności zwrócenia się sądów ku rozproszonej kontroli konstytucyjności, ale dowodem, że w przypadku zaprzestania skutecznego działania Trybunału jako głównego gwaranta konstytucyjności modelu skoncentrowanego, na straży Konstytucji RP pozostają sądy jako główny gwarant konstytucyjności modelu rozproszonego. Odwołując się natomiast do twierdzeń H. Suchockiej, taka też w istocie miała być intencja „architektów" zasady bezpośredniego stosowania wyrażonej w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP[1901].

Potencjał konstytucyjny sądów w zakresie kontroli konstytucyjności, jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP rozwinął się w szerszym wymiarze wówczas, gdy główny gwarant konstytucyjności w postaci Trybunału Konstytucyjnego przestał spełniać swoją rolę, ale z całą pewnością nie oznacza to, że nie istniał od samego początku obowiązywania Konstytucji RP. Potencjał ten, skutecznie tłumiony przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i częściowo także dualizm linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, okazał się w czasie kryzysu nie tyle wyjściem awaryjnym, czy wymuszoną koniecznością, ale sprawnie działającym, choć również atakowanym przez legislatywę i egzekutywę, drugim gwarantem konstytucyjności stosowanego bezpośrednio wobec jednostki prawa. Oczywiście w polu widzenia należy mieć fakt, że model rozproszonej kontroli konstytucyjności absolutnie nie zastępuje modelu skoncentrowanego. Zgodzić należy się również z tezą M. Gutowskiego i P. Kardasa, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa, polegające na kontroli konstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego zastosowania

[1900] M. Jackowski, *O następstwie wyroków…,* s. 87.
[1901] H. Suchocka, *Geneza i ewolucja…,* s. 21.

nie jest modelem konkurencyjnym wobec abstrakcyjnej kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny[1902].

Przy wszystkich jednak różnicach między tymi modelami, należy dostrzec, że oba realizują zasadniczy cel jakim jest ochrona konstytucyjności prawa. Choć w innych procedurach realizowana i z innymi skutkami, to jednak w obu przypadkach chroniąca jednostkę przed niezgodnym z Konstytucją RP prawem. Tymczasem jak trafnie zauważa B. Paw: „Ochrona praw człowieka jest priorytetem dla demokratycznego państwa prawa."[1903] Ewolucja podejścia do modelu mieszanego przedstawiona w niniejszym pracy potwierdza tezę o wielości czynników wpływających na znaczenie Konstytucji RP jako najważniejszego aktu prawnego. Wskazuje również na znaczenie wykładni jako elementu nadającego ustawie zasadniczej „żywego charakteru", czyniąc z niej prawo „samoaktualizujące się" w kontekście zmieniających się warunków społecznych, politycznych i ustrojowych. Choć w dobie zapoczątkowanego w 2015 roku kryzysu konstytucyjnego nie brakowało poglądów o konieczności rozważenia zmian w Konstytucji RP, to jednak bez wątpienia okazała się ona aktem prawnym na tyle stabilnym i uniwersalnym w swojej treści, że pomimo obecnego unicestwienia skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności prawa, zdołała „włączyć" ze znacznie większą mocą model kontroli rozproszonej. Sądy stały się w ten sposób gwarantem konstytucyjności prawa na poziomie jego konkretnego stosowania wobec jednostki, chroniąc w ten sposób w dobie kryzysu konstytucyjnego najważniejsze konstytucyjne wartości.

Rozważania na temat zmiany podejścia i uznanie kompetencji sądów w zakresie dokonywania kontroli konstytucyjności prawa, a także kryzys działalności Trybunału Konstytucyjnego i kwestionowana jakość konstytucyjna stanowionego w latach 2015-2023 prawa siłą rzeczy zmusiły do postawienia pytania o zakres i formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez inne organy stosujące prawo, w tym prokuratora. Bez wątpienia realizacja zadań prokuratury, a nade wszystko ustawowych kompetencji przez prokuratora powoduje często znaczącą ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Wnioski płynące z analizy pozycji ustrojowej prokuratury oraz status samego prokuratora przedstawione w niniejszej pracy prowadzą do smutnej refleksji o podstawowym błędzie jaki popełnił ustrojodawca dokonując dekonstytucjonalizacji prokuratury. W ten sposób prokuratura stała się organem wykorzystywanym w działalności politycznej i uwikłanym w oczekiwania władzy wykonawczej. Skutki dekonstytucjonalizacji i odebrania prokuraturze statusu organu konstytucyjnego spowodowały, że nie sposób dzisiaj mówić o prokuratorze jako

[1902] M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie…,* s. 718.
[1903] B. Paw, *Zagrożenia wynikające…,* s. 112.

rzeczniku praworządności, który kieruje się interesem publicznym, ponieważ w realizacji swoich kompetencji pozostaje poprzez Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości podległy politykom. Nie pozostaje to bez wpływu na zagrożenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, o czym świadczą przytoczone w pracy przykłady norm prawnych, których zgodność z Konstytucją RP została podważona w orzeczeniach sądów, a które w codziennej pracy prokurator zobowiązany jest stosować. W ten sposób rodziło się pytanie o możliwość odmowy przez prokuratora zastosowania w konkretnej sprawie normy, która pozostaje w oczywistej sprzeczności z Konstytucją RP. Takie rozwiązanie miałby uzasadniać kryzys działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz podobnie jak w przypadku sądów nowe podejście do wykładni art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza przepisów samej Konstytucji RP oraz PrProkU wykluczyły jednak taką możliwość. Chociaż przychodzi prokuratorowi zobowiązanemu ustawowo do stania na straży praworządności działać w obliczu swego rodzaju dysonansu to zasadniczy wniosek płynący z rozważań zawartych w niniejszej pracy stanowczo wyklucza możliwość odmowy zastosowania w konkretnej sprawie przez prokuratora normy prawnej co do której uzna on, że jest sprzeczna z Konstytucją RP. Wykładnia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP dopuszczająca taką możliwość jest niedopuszczalna.

Podkreślić w tym miejscu również należy, że wykładania nie może przybierać formy dowolnej interpretacji dostosowanej do wymagań życzeniowych podmiotu dokonującego wykładni. Nawet tak poważna sytuacja jak kryzys konstytucyjny działalności i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego tego nie uzasadnia. Wykorzystywanie wykładni do politycznych celów stanowi jedyną z metod wywoływania kryzysu konstytucyjnego w państwie [1904] . Rozważania podjęte na ten temat w pracy nakazywały zatem mieć w polu widzenia kontekst nie tylko odnoszący się do treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, ale również całokształtu porządku prawnego, w tym pozycji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratorów. To natomiast uzasadnia wyprowadzanie wniosku o braku możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora w formie oceny konstytucyjności normy prawnej i odmowy jej zastosowania w konkretnym przypadku.

Bez wątpienia prokuratorska niezależność nie jest tym samym co sędziowska niezawisłość. Chodzi tu bowiem o różnice pomiędzy konstytucyjnie określoną gwarancją dla sędziego a wyłącznie ustawową przyznaną prokuratorowi.

Nie ma jednak pewności jak definiowana byłaby prokuratorska niezależność i jakie

[1904] W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny…,* s. 88.

dawałaby możliwości w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, gdyby w 1997 roku tak pozycja ustrojowa prokuratury, jak i status niezależnego prokuratora zostały wprowadzone do ustawy zasadniczej. O tą konstytucyjną stabilizację, pewność i niezależność należy dzisiaj zabiegać. Z dużym prawdopodobieństwem można też na kanwie rozważań dotyczących „żyjącego" tekstu Konstytucji prognozować, że wprowadzenie prokuratury do Konstytucji RP pozwoliłoby z pewnością na rozpoczęcie nowej dyskusji nad wykładnią jej art. 8 ust. 2 w kontekście realnego wzmocnienia pozycji prokuratora jako bezstronnego strażnika praworządności i rzecznika interesu publicznego.

Zatem jak słusznie podniesiono w przedstawianych na początku pracy tezach redakcja art. 8 ust 2 Konstytucji RP nie wskazuje na ograniczenie kręgu podmiotów, do których kierowany jest obowiązek bezpośredniego stosowania jej postanowień. Natomiast pozostawia bez wątpienia spory margines do dyskusji o jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, co znalazło odzwierciedlenie w niniejszej pracy poprzez ukazanie, że problem ten nie może sprowadzać się wyłącznie do rozważań na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy, bowiem ma on podmiotowo znacznie szerszy aspekt.

Na przykładzie sądów natomiast potwierdzono wpływ na wykładnię Konstytucji RP szeregu różnych czynników tak prawnych, jak i społecznych, politycznych, socjologicznych, które na przestrzeni lat podlegają nieustającym zmianom. Przykład kryzysu wywołanego w Trybunale Konstytucyjnym pozwolił na ukazanie jaki wpływ ma ta sytuacja na zasadniczą zmianę praktyki orzeczniczej w przedmiocie rozproszonej kontroli konstytucyjności. Jak jednak powiedziano już wcześniej nie może tu dochodzić do dowolności interpretacji Konstytucji RP nawet w obliczu tak trudnej sytuacji jak kryzys konstytucyjny.

Potwierdziła się hipoteza, że zakres i formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w odniesieniu z kolei do prokuratora muszą być określone nie tylko poprzez wykładnię art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej, ale również na podstawie całego konstytucyjnego kontekstu odnoszącego się także do ustawy ustrojowej, czyli Prawa o prokuraturze i innych ustaw wpływających na zakres i sposób wykonywanych przez prokuratora kompetencji i obowiązków.

Zatem słuszna była nadto hipoteza, że o ile brak konstytucyjnego statusu prokuratora nie wyklucza go z kręgu adresatów art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, to jednak w polu widzenia przy określaniu dostępnych dla prokuratora form bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, konieczne było kompleksowe i odnoszące się do całego systemu przepisów kształtujących jego status spojrzenie na tą kwestię. Ostatecznie pomimo nałożenia na prokuratora przez ustawodawcę roli strażnika praworządności wykazano, że jest on pozbawiony na poziomie konstytucyjnym i ustawowym rzeczywistej możliwości realizacji tej roli w pełnym

i oczekiwanym wymiarze. Podlega bowiem politykom, co implikuje iluzorycznością ustawowego nakazu stania na straży praworządności, który dzisiaj oznacza także w dużej mierze granice dla jego aktywności w procesie badania konstytucyjności stanowionego prawa.

Ta zależność od władzy wykonawczej i brak gwarancji niezależności sformułowanych na poziomie Konstytucji RP pozwoliły na dojście do wniosku, że prokurator nie może na zasadzie analogii korzystać z tych samych form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP co sądy i dlaczego tak jest. W doktrynie pomijano dość konsekwentnie ten właśnie aspekt. Formułowano wniosek co do możliwości dokonywania rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy, nie uzasadniając jednak z jakiego powodu wyklucza się tu inne podmioty, w tym prokuratora. Tymczasem to polityczna zależność wyklucza przede wszystkim możliwość odmowy przez prokuratora zastosowania w konkretnym przypadku przepisu wątpliwego konstytucyjnie. Na przykładzie zaledwie kilu przepisów zbadano i wykazano jak doniosłe w skutkach dla jednostki mogą być decyzje merytoryczne lub nawet incydentalne, podejmowane przez prokuratora na podstawie niekonstytucyjnych przepisów w toku postępowań, w których realizuje swoje kompetencje i obowiązki. Powyższe miało na celu pokazanie wymiaru praktycznego problemu z jakim przychodzi się mierzyć prokuratorom. Jak wykazano jednak w pracy nadanie prokuratorowi możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w formie rozproszonej kontroli konstytucjoniści, przy tak skrajnym uzależnieniu od władzy wykonawczej niosłoby zagrożenia dla demokratycznego porządku prawnego i groziłoby chaosem ustrojowym.

W ten sposób nasuwa się wniosek, że wobec kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjnego pozostaje prokuratorowi prokonstytucyjna wykładnia, powoływanie się bezpośrednio na przepisy Konstytucji RP, co w wymiarze praktycznym ma marginalne zastosowanie, ponieważ prokuratorzy mocno przywiązani są do pracy na poziomie ustaw i rozporządzeń, a więc niezwykle rzadko sięgają po ustawę zasadniczą. Nadto nie każdy jednak problem w przypadku badania określonej normy pod katem zgodności z ustawą zasadniczą jest możliwy do rozwiązania za pomocą prokonstytucyjnej wykładni. Innym rozwiązaniem jest czynienie zadość przepisowi niekonstytucyjnemu lub wątpliwemu konstytucyjnie z nadzieją na właściwą reakcję sądów w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności, co w kontekście ustawowej roli strażnika praworządności pozostaje wyjściem czyniącym tą rolę iluzoryczną i stawiającym prokuratora w dość paradoksalnym położeniu.

Wnioski te wydają się zatem potwierdzać ostatnie stawiane w niniejszej pracy hipotezy wskazujące na to, że realizacja ustawowej roli strażnika praworządności w procesie cywilnym, karnym, administracyjnym oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet

przy założeniu możliwości sięgania po prokonstytucyjną wykładnię, czy powoływanie się w pewnych warunkach na przepis ustawy zasadniczej nie rozwiążą problemu stawania w obliczu konieczności stosowania przez prokuratora przepisu, co do którego powstają uzasadnione wątpliwości w przedmiocie jego zgodności z Konstytucją RP, nawet w sytuacji gdy orzeczenia sądów w ramach rozproszonej kontroli nie pozostawiają co do braku takiej zgodności żadnych wątpliwości. Dla rzeczywistej realizacji przypisanej prokuratorowi przez ustawodawcę roli konieczne jest stworzenie narzędzi na poziomie konstytucyjnym, budujących status prokuratora jako niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej strażnika praworządności. W dotychczasowym układzie nie może być o tym mowy. To uzależnienie polityczne prokuratorów i dekonstytucjonalizacja prokuratury sprawiają, że ich status i pozycja wykluczają możliwość pełnej realizacji roli strażnika praworządności i poza dyskusją pozostawiają kwestię braku możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w formie rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Tak potwierdzone hipotezy pozwalają na uznanie, że w pracy osiągnięto zasadniczy cel, bowiem udzielono odpowiedzi na mające wymiar nie tylko teoretyczny, ale przede wszystkim praktyczny pytania o formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora w sytuacji kryzysu konstytucyjnego w działalności dotychczasowego gwaranta, czyli Trybunału Konstytucyjnego. W dobie problemów ustrojowych samej prokuratury odpowiedź na te pytania miała istotne znaczenie praktyczne.

Nie można dzisiaj mówić o realizacji przez prokuratora roli strażnika praworządności bez dyskusji o konstytucyjnych gwarancjach niezależności tak prokuratury jako instytucji, jak i samych prokuratorów. Konkludując konstytucjonalizacja prokuratury nie jest postulatem nie do spełnienia zwłaszcza, że bez wątpienia wzmocniłoby to system konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki. Wzmacniałoby to także niezależną pozycję prokuratora uczestniczącego przed Trybunałem Konstytucyjnym w procesie badania zgodności prawa z Konstytucją RP, uniezależniając go od decyzji co do kierunku działania wydawanej przez władzę wykonawczą. Konstytucjonalizacja prokuratorskiej niezależności wymaga jednak wysiłku samych prokuratorów oraz społeczeństwa, ponieważ nie można w tej kwestii czekać na inicjatywę polityczną. Dopiero ponowna konstytucjonalizacja prokuratury oraz uregulowanie w ustawie zasadniczej gwarancji niezależności prokuratorów oraz podległości Konstytucji RP i ustawom stworzyłoby warunki do dyskusji na temat nowego podejścia do wykładni art. 8 ust. 2 w kontekście bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez prokuratora także w formie pozwalającej na możliwość odmowy zastosowania normy sprzecznej w Konstytucją RP. W obecnym stanie prawym i porządku konstytucyjnym jest to, z powodów przedstawionych

w niniejszej pracy, niedopuszczalne. Pozostaje zatem prokuratorowi w myśl art. 8 ust. 2 Konstytucji RP bezpośrednie stosowanie jej postanowień poprzez takie formy jak prokonstytucyjna wykładnia lub przywoływanie w decyzjach procesowych przepisów Konstytucji RP w sytuacji, w której brak stosownych uregulowań ustawowych, albo zdać się na rozproszoną kontrolę konstytucyjności wątpliwego przepisu dokonywaną przez sądy.

Wypada zgodzić się w związku z przedstawioną w pracy argumentacją dotyczącą pozycji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratora w kontekście możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP oraz kryzysu działalności Trybunału Konstytucyjnego ze zdaniem P. Winczorka na temat ustawy zasadniczej. Autor wskazał, że „Jest rzeczą oczywistą, że żaden nawet najlepiej pomyślany w chwili stanowienia akt konstytucyjny nie uniknie oddziaływania czasu i nie wymknie się po latach ocenie pod względem swej funkcjonalności i przydatności. Tak jest też z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.” [1905]. W świetle wyżej zaprezentowanych rozważań, zmiany w Konstytucji RP wydają się już nie tyle uzasadnionym postulatem co pilną potrzebą, podyktowaną koniecznością wzmocnienia demokratycznego porządku prawnego. Znaczącą i dużą rolę w realizacji tej potrzeby mogłaby odegrać niezależna prokuratura pod warunkiem przywrócenia jej statusu organu konstytucyjnego.

[1905] P. Winczorek, *Konstytucja stała…,* s. 455.

Bibliografia

Literatura

1. Alberski R., Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych, Wrocław 2010 r.

2. Antoniak-Drożdż A., Prawne gwarancje niezależności prokuratora, [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, Warszawa 2024 r.

3. Antoniak-Drożdż A., Rozszerzenie kompetencji prokuratora w aspekcie zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, [w:] Tymczasowe aresztowanie-środek zapobiegawczy czy środek represji?, red. K. Dudka, 2023 r.

4. Antoniak-Drożdż A., Zasada minimalizacji i racjonalności stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania w praktyce prokuratora, [w:] Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna, red. P. Karlik, B. Pilitowski, Warszawa 2020 r.

5. Bakalarski Cz., Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oddalone przez Sejm, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

6. Balicki R., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 r., nr 4.

7. Bałaban A., Kryzys funkcji prawnej Konstytucji RP, [w:] Sądownictwo konstytucje. Teoria i praktyka. Tom IV, Warszawa 2021 r.

8. Banaszak B., Bernaczyk M., Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym, Warszawa 2012 r.

9. Balicki R., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa 2016 r., nr 4.

10. Bernaczyk M., Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych

i autorytarnych, Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem, 2020 r., nr 3.

11. Berutowicz W., Mokry J., Organizacja ochrony prawnej w PRL, Warszawa 1987 r.

12. Bień-Kacała B., Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 205 roku, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom III, red. M. Granat, Warszawa 2020 r.

13. Błaszczyk C., Interpretacja w służbie doktryny. Oryginalizm konstytucyjny w Stanach Zjednoczonych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2020 r., t. 67.

14. Borecki P., Geneza konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., Przegląd Sejmowy 2007 r.

15. Borski M., O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016 r.

16. Borski. M. Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, Sosnowiec 2009 r.

17. Borski M., Wysłuchanie publiczne-ważna chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej, Roczniki Administracji i Prawa 2016 r., nr 16.

18. Bosek L., Wild M., Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne, Warszawa 2011 r.

19. Bożek M., W poszukiwaniu władzy stabilizującej porządek konstytucyjny, Przegląd Sejmowy 2018 r., nr 5.

20. Bożyk S., Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego, [w:] Prawo konstytucyjne, red. S. Bożyk, Białystok 2014 r.

21. Breczko A., Rola sądownictwa w ochronie konstytucji na tle ogólnych rozważań o systemie prawnym Wielkiej Brytanii, [w:] Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Lublin 2006 r.

22. Bujwid-Kurek E., Sąd konstytucyjny państw pojugosłowiańskich-wymiar konstytucyjny, [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r.

23. Bukowiecki S., Naczelne kierunki ustawy 3 Maja a Konstytucja obowiązująca, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924 r.

24. Burda A., Na straży praworządności ludowej, [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, Warszawa 1960 r.

25. Burda A., Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL, Studia Prawnicze 1966 r., nr 3.

26. Burzyński P., Stanek G., O konieczności reformy prokuratury w Polsce–uwagi krytyczne na tle polskich doświadczeń w kształtowaniu ustroju prokuratury, [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020 r.

27. Buzek J., Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańska i francuską, Warszawa 1919 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

28. Car S., Referat wstępny o projekcie rewizji Konstytucji, [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r.

29. Chigryn M., Zborowski A., Organizacja Prokuratury PRL, [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r.

30. Chruściak R., Dekonstytucjonalizacja prokuratury w Konstytucji RP z 1997 r., [w:] Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom II. Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011 r.

31. Chruściak R., Projekty Konstytucji 1993-1997, część 1, Warszawa 1997 r.

32. Ciemniewski J., Trybunał Konstytucyjny jako przedmiot prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

33. Complak K., Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?, [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r.

34. Czeszejko-Sochacki Z., O niektórych problemach powszechnie obowiązującej wykładni ustalanej przez Trybunał Konstytucyjny, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

35. Czeszejko-Sochacki Z., Sądownictwo konstytucyjne. Tradycja a współczesność, [w:] Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 14 marca 2001 roku, Studia i Materiały, Warszawa 2001 r., t.12.

36. Czeszejko-Sochacki Z., Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym, Warszawa 2003 r.

37. Czeszejko-Sochacki Z., Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego, Przegląd Sejmowy, 1996 r., nr 3.

38. Czeszejko-Sochacki Z., Trybunał Konstytucyjny PRL, Warszawa 1986 r.

39. Czeszejko-Sochacki Z., Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997 r.

40. Czyż A., Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, [w:] Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej: perspektywa politologiczno-prawna, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2015 r.

41. Dębowska A., Pach M., Naleziński B., Sądy i trybunały, [w:] Polskie prawo konstytucyjne, red. P. Tuleja, Warszawa 2024 r.

42. Dębska H., Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa, Studia Prawnicze 2015, nr 4.

43. Domagała M., Podkowik J., Zubik M., Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. Warszawa 2018 r.

44. Dubanowicz E., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. Edwarda Dubanowicza, [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r.

45. Dubanowicz E., Recenzja Konstytucji, Poznań 1926 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

46. Dudek D., Potencjał regulacyjny Konstytucji RP a sytuacja kryzysu konstytucyjnego, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r.

47. Dudka K., Czy polski proces karny jest nadal procesem demokratycznym? Acta Iuris Stetinensis 2025 r., nr 2.

48. Dudka K., Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2023 r.

49. Dudka K., Paluszkiewicz H., Postępowanie karne, Warszawa 2024 r.

50. Dunik-Borkowski P., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną P. Dunina-Borkowskiego, [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r.

51. Dworkin R., Biorąc prawa poważnie, Warszawa 2021 r.

52. Dworkin R., Imperium prawa, Warszawa 2022 r.

53. Dybowski T., Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90, Przegląd

Sądowy 1991 r., nr 3.

54. Dybowski T., Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi, Przegląd Sejmowy 1995, nr 1.

55. Dziadzio A., Idea Trybunału Konstytucyjnego Georga Jellinka, [w:] Ustroje–historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013 r.

56. Dziadzio A., Między ideą a praktyką ustrojową: w drodze Austrii do sądu konstytucyjnego, Forum prawnicze 2008 r., nr 3.

57. Dziadzio A., Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2008 r., t. 11.

58. Działocha K., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy, Gdańskie Studia Prawnicze 1988 r., nr 4.

59. Działocha K., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

60. Działocha K., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP. Stan doktryny prawa, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005 r.

61. Działocha K., Geneza Konstytucji PRL, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

62. Działocha K., Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm, [w:] Charakter i struktura norm konstytucji, red. J. Trzciński, Warszawa 1997 r.

63. Działocha K., Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 lutego 1976 r., Państwo i Prawo

1977 r., nr 2.

64. Działocha K., Kontrowersje wokół powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

65. Działocha K., Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60 lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

66. Działocha K., Początki działalności Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

67. Działocha K., Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Wstępny, Warszawa 2004 r.

68. Działocha K., Problemy zgodności prawa z konstytucją, [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1037, Wrocław 1987 r.

69. Działocha K., Przepisy utrzymane w mocy, rozdział 4, art. 33 a, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Sejmowy, Warszawa 1995 r.

70. Działocha K., Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

71. Działocha K., Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

72. Działocha K., Trybunał Konstytucyjny de lege ferenda, [w:] Prawo konstytucyjne na

przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

73. Działocha K., Trybunał Konstytucyjny w demokratycznym państwie prawnym, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018.

74. Działocha K., Wizja Trybunału Konstytucyjnego w projektach Konstytucji RP, [w:] Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 2018 r.

75. Działocha K., W. Gromski, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, Państwo i Prawo 1995 r., nr 11.

76. Działocha K., Trzciński J., Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952, Wrocław 1977 r.

77. Ereciński T., Aktualne problemy ustroju sądownictwa, Państwo i Prawo 1981 r., nr 5.

78. Estreicher S., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną, Nowe Państwo 1931 r., nr 2, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

79. Estreicher S., Udoskonalenie ustawodawstwa, Kraków 1992 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

80. Estreicher S., Zasada zwierzchnictwa narodu, Nasza Konstytucja, Kraków 1922 r.

81. Florczak-Wątor M., Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych, Kraków 2014 r.

82. Florczak-Wątor M., Ważenie zasad konstytucyjnych jako podstawa sądowej wykładni prawa, [w:] Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym, Warszawa 2017 r.

83. Florczak-Wątor M., Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego 2012, nr 2.

84. Garlicki L., Charakter prawny nowych Trybunałów, Państwo i Prawo 1983 r., nr 3.

85. Garlicki L., Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie), [w:] Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego– założenia a ich praktyczna realizacja, red. K. Budziło, Warszawa 2010 r.

86. Garlicki L., Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r.

87. Garlicki L., Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1986 roku U.1/86, Państwo i Prawo
1986 r., nr 9.

88. Garlicki L., Normy konstytucyjne relatywnie niezmieniane, [w:] Charakter i struktura norm konstytucji, red. J. Trzciński, Warszawa 1997 r.

89. Garlicki L., Nowe zjawiska kontroli konstytucyjności ustaw. Przyczynek do dyskusji nad legitymacją sądownictwa konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy 2009 r., nr 4.

90. Garlicki L., Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. (refleksje 15 lat później), [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

91. Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, red. A. Łukaszczuk, Warszawa 1998 r.

92. Garlicki L., Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw, Państwo i Prawo 1982 r.

93. Garlicki L., Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2016 r.,

nr 7-8.

94. Garlicki L., Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1997 r., nr 11-12,

95. Garlicki L., Uwagi o charakterze prawnym do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997 r.

96. Garlicki L., Władza sądownicza a nowa konstytucja, Przegląd Sądowy 1991 r., nr 1-2.

97. Gebert S., Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją, Państwo i Prawo 1980 r., nr 1.

98. Gebethner S., Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?", [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r.

99. Gerecka-Żołyńska A., Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016 r., nr 1.

100. Gizbert-Studnicki T., Dyrektywy wykładni drugiego stopnia, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r.

101. Gizbert-Studnicki T., Filozofia polityczna a pozytywistyczna teoria prawa, Acta Uniwersitatis Vratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, 2017 r., nr 90.

102. Głąbiński S., Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia Stanisława Głąbińskiego prof. Uniwersytetu Wileńskiego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2.

103. Głąbiński S., Konflikty konstytucje w Polsce, Myśl Narodowa 1927 r., nr 25-26, [w:]

O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

104. Gołąb S., Sprzeczność z konstytucją, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1926 r., t. 6, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

105. Gołuch A., Proceduralna kontrola konstytucyjności ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym, [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r.

106. Gonera K., Rozproszona kontrola konstytucyjności w systemie kontroli scentralizowanej-według orzecznictwa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka., red. M. Granat, Warszawa 2019 r., tom 2.

107. Gorszenin K. P., Radziecka prokuratura, Warszawa 1950 r.

108. Gościniak K., Czym jest, a czym nie jest Konstytucja PRL, Warszawa 1969 r.

109. Grabowska S., Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2017 r., nr 3.

110. Granat M., Przedmowa do wydania polskiego, [w:] D. Rousseau, Sądownictwo konstytucyjne w Europie, Warszawa 1999 r.

111. Granat M., Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2003 r.

112. Granat M., Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?, [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdansk

2008 r.

113. Gregorczyk-Abram S., Kieszkowska P., Wawrykiewicz, Ejchart M., Michałowski K., 200 dni bezprawia-raport, Warszawa 2021 r.

114. Gromski W., Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej, Przegląd Sejmowy 2009 r., nr 4.

115. Grzeszczyk W., Nowy model ustrojowy prokuratury, Prokuratura i Prawo 2010 r., nr 3.

116. Grzybowski K., Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym, Państwo i Prawo 1957 r., nr 6.

117. Gutowski M., Kardas P., Spory ustrojowe a kompetencje sądów. (Granice bezpośredniego stosowania konstytucji), Palestra 2017 r., nr 12.

118. Gutowski M., Kardas P., Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji, Warszawa 2017 r.

119. Guttierez P., Skarga konstytucyjna w Hiszpanii-zarys historyczny oraz jej współczesny kształt, [w:] Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej, red. K. Complak, P. Guttierez, J. Rosiak, Wrocław 2017 r.

120. Gwiżdż A., O Trybunale Konstytucyjnym w Drugiej Rzeczypospolitej, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

121. Gwiżdż A., Trybunał Konstytucyjny, Państwo i Prawo 1983 r., nr 12, s. 10-11.

122. Hauser R., Kabat A., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Referaty z konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w Popowie w dniach 25-26 stycznia 1994 r., red. A. Jankiewicz, Warszawa 1994 r.

123. Herzog A., Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2010 r.

124. Holländer P., Uzupełnienie Konstytucji orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2004 r., nr 6.

125. Hołówko T., O zmianę Konstytucji. Uwagi z powodu rządowego projektu wzmocnienia władzy wykonawczej, Warszawa 1926, s. 45-49, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

126. Hupka J., Postanowienia przejściowe, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924 r.

127. Izdebski Z., Sądownictwo konstytucyjne w państwie polskim w XX wieku, Zeszyty Prawnicze 2021 r., nr 2.

128. Jabłońska P., Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, Państwo i Prawo 2024 r, nr 1.

129. Jackowski M., O następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa w latach 2015-2017, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r.

130. Jakuszewicz A., Wykładnia konstytucji jako proces konkretyzacji, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2014 r., nr 1.

131. Jamróz A., O ochronie konstytucji i legitymacji sądów konstytucyjnych, [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. M. Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r.

132. Jankiewicz A., Trybunał Konstytucyjny w konserwatywnym projekcie Konstytucji z 1932 roku, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

133. Jaskiernia J., Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych, Toruń 2020 r.

134. Jaskiernia J., Komentarz do art. 8 Konstytucji RP, [w:] Komentarz do Konstytucji RP. art. 7, 8, 9, Warszawa 2012 r.

135. Jaskiernia J., Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, [w:] Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018 r.

136. Jaskiernia J., Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?", [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r.

137. Jastrzębski R., Sądownictwo konstytucyjne w państwie polskim w XX wieku, Zeszyty Prawnicze 2021 r., nr 2.

138. Jaśkowska M., Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001 r.

139. Jaworski S. J., Niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

140. Jaworski W. L., Prawa państwa polskiego, Kraków 2019 r.

141. Jaworski W. L., Projekt Konstytucji, Warszawa 1928 r.

142. Jaworski W. L., Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924 r.

143. Jaworski W. L., Trybunał Konstytucyjny, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924 r.

144. Jaworski W. L., Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Współczesny 1923 r., nr 8-10, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

145. Józefowicz A., Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 1999 r., nr 11.

146. Kabat A., Pierwsze pytanie prawne w Trybunale Konstytucyjnym, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

147. Kaczmarczyk H., Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego, [w:] Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017 r.

148. Kaleta K., Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2018 r., nr 5.

149. Kański L., Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1971 r., nr 3.

150. Kardas P., Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego nieposłuszeństwa, Czasopismo Prawa Karego i Nauk Penalnych, 2019 r., nr 4.

151. Kardas P., Zagadnienie kontroli rozproszonej kontroli konstytucyjności w orzecznictwie Izby karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, red. M. Granat, Warszawa 2019 r., t. 2.

152. Kelsen H., Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego, Warszawa 2009 r.

153. Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., Komentarz do art. 1 ustawy Prawo o prokuraturze,

[w:] Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017 r.

154. Kmiecik R., Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym" (refleksje sceptyczne), Prokurator 2000 r., nr 1.

155. Knapińska J., Trybunał Konstytucyjny 1982-2018. Rola Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniach przed TK oraz w wykonywaniu i monitorowaniu orzeczeń TK, Warszawa 2019 r.

156. Kolasiński K., Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo sądowe, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001 r.

157. Komarnicki W., Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia dra Wacława Komarnickiego prof. Uniwersytetu Wileńskiego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2.

158. Komarnicki W., O praworządność i zdrowy ustrój państwowy, Wilno 1928 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

159. Kondej M., Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2019 r., nr 3.

160. Kopczyński J., Litauer J. J., Czy należy utworzyć radę stanu RP i jak ją zorganizować?, Themis Polska 1928/29, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

161. Korycka M., Teoria zasad prawnych Roberta Alexy´ego, Archiwum filozofii prawa i filozofii społecznej, 2010 r., nr 1.

162. Korycka-Zirk M., Filozoficznoprawny wymiar kontroli konstytucyjności, Toruń 2017 r.

163. Korycka-Zirk M., Konstytucyjność prawa jako podstawa demokratycznej kultury

prawnej, Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna 2013, nr 2.

164. Kremens K., O braku potrzeby wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratury, [w:] Minister Sprawiedliwości a Prokuratura, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021 r.

165. Król M., Zmiany i przekształcenia zwyczajowe Konstytucji, Rocznik Prawniczy Wileński 1931 r., R. V., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

166. Kruk M., 100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice, Krytyka Prawna 2019 r., nr 1, t. 11.

167. Kruk M., Zasada państwa prawa w konstytucji Republiki Czeskiej. Kilka uwag z punktu widzenia, Acta Universitatis Lodziensis 2018, nr 84.

168. Kuca G., Determinanty ustrojowe modeli prokuratury: analiza porównawcza na przykładzie państw Unii Europejskiej, [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszołek, Warszawa 2024 r.

169. Kuca G., Ewolucja zasady podziału władzy i jej wpływ na sądownictwo konstytucyjne, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. red. M. Granat, tom III, Warszawa 2020 r.

170. Kuca G., Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?, [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020 r.

171. Kuca G., O potrzebie interpretacji pojęcia „zasada podziału władzy.”, [w:] Ustroje– historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, G. Mikuli, Kraków 2013 r.

172. Kulczycki L., Nauka o państwie, Warszawa 1929 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

173. Kulczycki L., Opinia Ludwika Kulczyckiego prof. Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2.

174. Kulesza C, Komentarz do art. 168 a kodeksu postępowania karnego, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. K. Dudka, Warszawa 2023 r.

175. Kulesza W.T., Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku, Przegląd Sejmowy 2005 r., nr 2.

176. Kumaniecki K. W., Trzy konstytucje, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924 r.

177. Kurzępa B., O nowy kształt prokuratury-rozmowa z prof. S. Waltosiem, Prokurator 2000 r., nr1.

178. Kustra-Rogatka A., Kelsenowskie podstawy sądownictwa konstytucyjnego, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Warszawa 2018 r.

179. Kustra-Rogatka A., Ochrona praw podstawowych jako argument w sporze o legitymizację sądowej kontroli konstytucyjności prawa – zarys problematyki, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2022 r., nr 1.

180. Kutrzeba S., Konstytucja a tradycja polska, [w:] Nasza Konstytucja, Kraków 1922 r.

181. Kutrzeba S., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną, Nowe Państwo 1932 r., nr 4, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

182. Laider P., Judical review jako element amerykańskiego systemu kontroli i równowagi, Politeja 2005 r.

183. Laskowski M., Ustawowe pojęcie „nieskazitelnego charakteru", Prokuratura i Prawo 2008 r., nr 6.

184. Lassalle F., O istocie konstytucyi, Warszawa 1907 r.

185. Lesiński P., Pozycja obywatela na gruncie tła ideologicznego oraz regulacji katalogu praw podstawowych Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r., Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin 2021 r. Polonia sekcja G, nr 68.

186. Lityński A., O pojmowaniu praworządności w Polsce socjalistycznej, Czasopismo Prawo-Historyczne, 2007 r., nr 1.

187. Lityński A., O prawie i sądach początków Polski Ludowej, Białystok 1999 r.

188. Ludwikowska A. M., Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej, Toruń 2002 r.

189. Łabor-Soroka M., Rok 1987–Orzecznictwo, problemy, ludzie, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

190. Łętowska E., Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce-uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP, [w:] Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego, red. M. Zubik, Warszawa 2017 r.

191. Łętowska E., Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego U.1/86, Państwo i Prawo 1986, nr 10.

192. Łętowska E., Po co ludziom konstytucja, Warszawa 1995 r.

193. Łętowska E., Szkoda wykładni Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita 1997 r, nr 6.

194. Łętowska E., Wartość konstytucji, [w:] O wygaszaniu państwa prawa, E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r.

195. Łętowska E., Łętowski J., Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz, [w:] Konstytucja i jej gwarancje przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny

Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

196. Łętowska E., Szeroczyńska M., Prokurator jako rzecznik praworządności–dwugłos, [w:] Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce, Warszawa 2020 r.

197. Łętowska E., Zajadło J., Wartość konstytucji [w:] O wygaszaniu państwa prawa, red. E Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r.

198. Maciuk W., Mojak R., Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005 r.

199. Makowski J., Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia dra Juliana Makowskiego Naczelnika Wydziału Traktatowo-Naukowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2.

200. Makowski J., Materiały do projektu przyszłej konstytucji, Państwo i Prawo 1947 r., nr 11.

201. Makowski W., Moc ustawy konstytucyjnej, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1925 r., nr 31-32, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

202. Małajny I., Z problematyki teorii konstytucji-definicja i geneza", [w:] Ustroje-historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Jackowi Czajkowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013 r.

203. Małajny R. M., Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 r. Analiza formalna, Przegląd Sejmowy 2017 r., nr 6.

204. Małajny R. M., Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni konstytucji USA, Gdańskie Studia Prawnicze 2014 r., t. 31.

205. Maroń G., Formuła ważenia zasad prawa jako mechanizm usuwania ich kolizji na przykładzie koncepcji Roberta Alexego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza, 2009 r., z. 53.

206. Masternak-Kubiak M., Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1998 r.

207. Matczak M., Dwupoziomowość języka prawnego w derywacyjnej koncepcji wykładni i jej znaczenie dla współczesnych sporów w anglosaskiej teorii interpretacji prawniczej, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r,

208. Mazowiecka L., Prokuratura w Polsce 1918-2014 r., Warszawa 2015 r.

209. Mazurkiewicz M., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r., [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r.

210. Mażewski L., Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957, Czasopismo Prawno-Historyczne 2010 r., nr 10.

211. Mażewski L., Spory wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 1981-1985, Czasopismo Prawno-Historyczne 2017 r., nr 2.

212. Mączyński A., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy, Państwo i Prawo 2000 r., nr 5.

213. Mączyński A., Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku, [w:] Państwo Prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Księga pamiątkowa prof. Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, red. A. Jamróz, Białystok 2012 r.

214. Mączyński, A. Łyszkowska A., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005 r.

215. Mik B., Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów-fakt czy iluzja, Prokuratura i Prawo 2010 r., nr 5.

216. Mikuli P., Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 r., t. 40.

217. Mikuli P., Sądownictwo w Zjednoczonym Królestwie. Wybrane zagadnienia ustrojowe, Kraków 2019 r.

218. Mikuli P., Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii, Kraków 2010 r.,

219. Mikuli P., Zasada suwerenności parlamentu w Zjednoczonym Królestwie i jej współczesne ograniczenia-zarys problemu, [w:] Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015 r.

220. Mikuli P., Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie, Kraków 2001 r.

221. Mistygacz M., Niezależność ustrojowa prokuratury, [w:] Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019 r.

222. Mistygacz M., Prokuratura w Polsce-między rozczarowaniem a diagnozą, [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce-nowe spojrzenie, red. M. Mistygacz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r.

223. Mistygacz M., Przyszłość prokuratury a prokuratura przyszłości-propozycje zmian, [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce-nowe spojrzenie, red. M. Mistygcz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r.

224. Mistygacz M., Zaleśny J., Dyskurs nad wprowadzeniem kontroli konstytucyjności prawa w dobie Konstytucji marcowej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021 r., nr 4.

225. Mojski W., Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji, Lublin 2023 r.

226. Mojski W., Ochrona praw człowieka w XXI wieku a ustrój demokracji liberalnej (perspektywa teoretyczno-konstytucyja). Zarys problematyki, [w:] Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021 r.

227. Morawski L., Zasada trójpodziału władzy. Trójpodział władzy i aktywizm sędziowski, Przegląd Sejmowy 2009 r., nr 4.

228. Niczyporuk-Chudecka I., Zarys ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym, Studia Prawnoustrojowe 2018 r., nr 39.

229. Nita B., Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa, Państwo i Prawo 2002 r., nr 9.

230. Nowacki J., Tobor Z., Wstęp do prawoznawstwa, Katowice 1998 r.

231. Oniszczuk J., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996, Warszawa 1998 r.

232. Oniszczuk J., Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia), Przegląd Sejmowy1994 r. nr 4.

233. Onyszczuk J., Czy prokurator jest gwarantem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego?, [w:] Prokuratura wobec współczesnych wyzwań ustrojowych, red. M. Mistygacz, A. Staszak, R. Wszołek, Warszawa 2024 r.

234. Paluszkiewicz H., Komentarz do art. 45 kodeksu postępowania karnego, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. K. Dudka, Warszawa 2023 r.

235. Paluszkiewicz. H., Przepisy intertemporalne w ustawach nowelizujących Kodeks postępowania karnego w latach 2013-2017, [w:] Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym w latach 2013-2017. Zagadnienia wybrane, Acta Iuridica Lebusana 2017 r., nr 7

236. Paw B., Zagrożenia wynikające z kryzysu demokracji liberalnej dla niezależności władzy sądowniczej, [w:] Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020 r.

237. Pawłowski Sz., Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii, Gdańskie Studia Prawnicze 2014 r., t. 31.

238. Peretiatkowicz A., Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej. Opinia A. Peretiatkowicza prof. Uniwersytetu Poznańskiego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, nr 2.

239. Peretiatkowicz A., Luka w Konstytucji Polskiej, Przegląd Wszechpolski 1923 r., nr 7, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

240. Peretiatkowicz A., Reforma Konstytucji Polskiej, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1928 r., nr 2.

241. Peretiatkowicz A., Teoria prawa i państwa H. Kelsena, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1937 r., nr 4.

242. A. Piasecki, W sprawie Trybunału Konstytucyjnego, Nasza Przyszłość 1931 r., t.15, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

243. Pietruszka S., Etapy rozwoju, [w:] Prokuratura wojewódzka w Katowicach-X lat 1950-1960, Katowice 1960 r.

244. Płeszka K., Wykładnia rozszerzająca, Warszawa 2010 r.

245. Pogorzelski J. D., Ustrój Prokuratury w Polsce od odzyskania niepodległości od 11 listopada 1918 roku do 2022 roku, [w:] Prokuratura w Polsce od odzyskania niepodległości do czasów współczesnych, red. W. Kotowski, red. Warszawa 2022 r.

246. Preisner A., Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP, [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r.

247. Proksa A., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005 r.

248. Przygoda M., Ewolucja modelu kontroli konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii, Politeja -Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012 r., nr 3.

249. Pułło A., Najstarsze konstytucje a idea podziału władz, Prawo i Polityka 2011 r., nr 1.

250. Rakowska A., Zamiast wstępu. Konstytucja jako źródło prawa w państwie prawnym, [w:] Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa, red. K. Gajowniczek-Pruszyńska, Sopot 2021 r.

251. Repel J., Trybunał Konstytucyjny a zasada nadrzędności Sejmu, [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r.

252. Rojowska E., Komentarz do art. 2 ustawy o Prokuraturze, [w:] Ustawa o prokuraturze. Komentarz, red. M. Mitera, R. Rojewski, E. Rojowska, Warszawa 2011 r.

253. Rostworowski M., Zagadnienia ogólne, Nasza Konstytucja. Cykl wykładów urządzonych staraniami Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r., Warszawa 2012 r.

254. Roszkiewicz J., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej, Przegląd Legislacyjny 2015 r., nr 4.

255. Roszkiewicz J., Spór o Trybunał Konstytucyjny–geneza i istota problemu, skutki, scenariusze na przyszłość, Studia Iuridica 2018, t. 77.

256. Rousseau D., Sądownictwo konstytucyjne w Europie, Warszawa 1999 r.

257. Rozmaryn S., Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1961 r.

258. Rozmaryn S., Kontrola konstytucyjności ustaw cz. I., Państwo i Prawo 1948 r., nr 11.

259. Rozmaryn S., Kontrola konstytucyjności ustaw-dokończenie, Państwo i Prawo 1948 r., nr 12.

260. Rymarz F., Wspomnienia z kadencji 1993-2001, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

261. Rytel-Warzocha A., Sądy konstytucyjne w konstytucjonalizmie liberalnym i nieliberalnym, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, red. M. Granat, Warszawa 2020 r., tom 3.

262. Rzepa Z., Prokuratura musi być sprawna i niezawodna - rozmowa z prof. Stanisławem Waltosiem, kierownikiem Katedry Postępowania Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prokurator 2000 r., nr 1.

263. Sadurski W., Polski kryzys konstytucyjny, Łódź 2020 r.

264. Sadurski W., Prawo przed sadem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Warszawa 2008 r.

265. Safjan M., Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1999 r., nr 4.

266. Safjan M., Pułapki bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita 1998 r., nr 1.

267. Safjan M., Trybunał Konstytucyjny po 1997 roku - przełom czy kontynuacja?, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

268. Sanetra W., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, Przegląd Sądowy 2017 r., nr 2.

269. Sanetra W., W sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw, Przegląd Sądowy 1996 r., nr 2.

270. Sarnecki P., Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie, [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003 r.

271. Sarnecki P., Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Studia Prawnicze 1988 r., nr 3.

272. Sarnecki P., Wojtyczek Z., Glosa do uchwały TK z 20 października 1993 r., W.6/93, Przegląd Sejmowy 1994 r. nr 1.

273. Schmitt C., Nauka o konstytucji, Warszawa 2013 r.

274. Siemieński F., Warunki istnienia i znaczenie problemu kontroli konstytucyjności ustaw, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1972 r., nr 4.

275. Siewierski M., Ustrój Prokuratury PRL, [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r.

276. Sitkowska K., Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle prawnoporównawczym, Toruń 2012 r.

277. Skuczyński P., Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości, [w:] Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-leciu odzyskania niepodległości, red. L. Pisarczyk, Warszawa 2019 r.

278. Smolak M., Uzasadnienie decyzji interpretacyjnej jako praktyczne rozumowanie prawnicze, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r.

279. Smoleński J, Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o Prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących Prokuratury, Warszawa 1981 r.

280. Sokolewicz W., Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90, Państwo i Prawo 1991 r., nr 9.

281. Starczewski H., Świątkiewicz J., Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL, Warszawa 1970 r.

282. Starzewski M., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną, Nowe Państwo 1932 r., nr 4, [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

283. Starzewski M., Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjnego ustaw, Kraków 1928 r.

284. Starzyński S., Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W. L. Jaworski, Kraków 1924 r.

285. Starzyński S., Rozważania konstytucyjne, Lwów 1934 r.

286. Staszak A., Ewolucja przepisów dotyczących podsłuchu procesowego - niewielkie zmiany o istotnym znaczeniu, [w:] Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym w latach 2013-2017. Zagadnienia wybrane, red. H. Paluszkiewicz, Acta Iuridica Lebusana 2017 r., nr 7,

287. Stawecki T., Koncepcja wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych, [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r.

288. Stawecki T., Maśnicki J., Wczesna refleksja nad wykładnią konstytucji: polska literatura prawnicza przed 1939 r., [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r.

289. Stawecki T., Maśnicki J., Wykładnia i stosowanie konstytucji w naukach prawnych państw Europy Środkowej i Wschodniej, [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r.

290. Stelmachowski A., Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny czyli spór o wykładnię, Przegląd Sądowy 1996 r., nr 2.

291. Stembrowicz J., Prokuratura według nowej ustawy. Zagadnienia wybrane, Państwo i Prawo 1968 r., nr 6.

292. Stępień J., Uwagi do referatu prof. M. Granata „Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?", [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 r.

293. Stępień-Załucka B., Prokuratura po 5 latach obowiązywania ustawy–Prawo o prokuraturze z 28.01.2016 r., Przegląd Prawa Publicznego 2022 r., nr 2.

294. Strzembosz A., Sądy a skarga konstytucyjna, Państwo i Prawo 1997 r., nr 3.

295. Strzembosz A., Władza sądownicza w przyszłej Konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r., Przegląd Sądowy 1995 r., nr 2.

296. Suchocka H., Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, Studia Prawnicze 2022 r., nr 2.

297. Suchocka H., Kański L., Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 r., Państwo i Prawo 1991 r., nr 1.

298. Sulikowski A., Kryzys nowoczesnego konstytucjonalizmu. Między liberalną sędziokracją a postliberalnym populizmem, Filozofia publiczna i edukacja demokratyczna 2018 r., nr 1.

299. Sulikowski A., Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności, Wrocław 2008 r.

300. J. Surowiec J., Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej, [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r.

301. K. Szczucki, Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego, Warszawa 2015 r.

302. Szeroczyńska M., Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2017 r., nr 2.

303. Szeroczyńska M., Zasada niezależności prokuratora, [w:] Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce-nowe spojrzenie, red. M. Mistygacz, J. Onyszczuk. M. Szeroczyńska, Warszawa 2023 r.

304. Szlachta B., Konstytucjonalizm liberalny, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, red. M. Granat, Warszawa 2020 r.

305. Szmulik B., Żmigrodzki M., Kontrola konstytucyjności prawa–geneza, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2001 r., sekcja K, vol. 8.

306. Szumlik B., Żmigrodzki M., Kwestia kontroli konstytucyjności prawa w Polsce w latach 1918-1982, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1998 r., sekcja K, Politologia 5.

307. Szwed-Szczygieł A., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce–przegląd stanowisk, Zeszyty Naukowe Instytutu Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Gubernaculum et Administratio, Historia-Prawo-Administracja, 2002 r., nr 2.

308. Szymanek J., Modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sejmowy 2018 r., nr 5.

309. Śliwiński S., Proces karny. Zasady ogólne, Warszawa 1947 r.

310. Tatarkiewicz W., Osobowa obsada Prokuratury PRL, [w:] Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950-1960, red. I. Druski, Warszawa 1960 r.

311. Tetmajer W., Trzy Konstytucje, [w:] Ankieta o Konstytucji z 17 marca 2021 roku, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924 r.

312. Tkaczyński J.W., Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. Strażnik reguł gry ustrojowej czy super-organ władzy państwowej?, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2016 r., nr 1.

313. Trzciński J., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne, Warszawa 2023 r.

314. Trzciński J., Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r.

315. Trzciński J., Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 398, Wrocław 1978 r.

316. Trzciński J. Konstytucja jako akt prawotwórczy, [w:] Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL, red. K. Działocha, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 537, Wrocław 1981 r.

317. Trzciński J., Kształtowanie się kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa (1985-1997). Zarys problemu, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001 r.

318. Tulej M., Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa, Warszawa 2012 r.

319. Tuleja P., Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności, Zakamycze 2003 r.

320. Tuleja P., Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, Poznań 2016 r.

321. Ujazdowski K. M., Kontrola konstytucyjności ustaw we Francji–aspekty doktrynalne, [w:] Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i Praktyka, Warszawa 2018 r.

322. Ujazdowski K. M., Polityczność Rady Konstytucyjnej V Republiki Francuskiej i jej konsekwencje ustrojowe, Studia Politologiczne 2023 r., nr 69.

323. Wierzbowski B., Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

324. Wierzbowski B., Stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy, [w:] Księga pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego, red. M. Bączyk, Toruń 1997 r.

325. Winczorek P., Wartości naczelne „Małej Konstytucji" z 1992 r., Państwo i Prawo 1993 r., nr 1.

326. Winczorek P., Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym, [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha Warszawa 2005 r.

327. Winczorek P., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego dnia 26 maja 1995 r., Państwo i Prawo 1996 r., nr 2.

328. Winczorek P., Konstytucja stała czy zmienna?, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa profesora Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń i S. Czepita, Szczecin 2010 r.

329. Winczorek P., Wartości naczelne „Małej Konstytucji" z 1992 r., Państwo i Prawo 1993 r., nr 1.

330. Winczorek J., Wzorce wykładni konstytucji w świetle analizy treści uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014 r.

331. Witkowski P, Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010 r., nr 1.

332. Witkowski Z., Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją, Państwo i Prawo 1997 r., nr 7.

333. Wojda R., Oddziaływanie kryzysu demokracji liberalnej na funkcjonowanie polskiego systemu ochrony praw człowieka w świetle raportu Komisarza Praw Człowieka, [w:] Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020 r.

334. Wójtowicz K., Pytania prawne, [w:] Trybunał Konstytucyjny, red. J. Trzciński, Wrocław 1987 r.,

335. S. Wronkowska S., Ziembiński Z., Zarys teorii prawa, Poznań 2001 r.

336. Wróbel A., Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/2000, Przegląd Sejmowy 2001 r., nr 6.

337. Wróbel W., Skarga konstytucyjna-problemy do rozwiązania, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r.

338. Wróblewski A., Kontrola konstytucyjności prawa w państwach socjalistycznych, Państwo i Prawo 1978 r., nr 10.

339. Wróblewski J., Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena, Warszawa 1955 r.

340. Wróblewski J., Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972 r.

341. Wróblewski J., Stosowanie prawa. Model teoretyczny, [w:] Pisma wybrane, red. M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015 r.

342. Wróblewski J., Wykładnia prawa a terminologia prawna, Państwo i Prawo 1956 r.,

nr 5- 6.

343. Wróblewski S., Sądownictwo, Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 maja do 25 maja 1921 r., Warszawa 2012 r.

344. Wyrzykowski M., Zasada demokratycznego państwa prawnego–kilka uwag, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r.

345. Zahorski H., Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921, Rocznik Prawniczy Wileński 1931 r., [w:] O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Zagadnienia zabezpieczenia konstytucyjności ustaw w polskiej myśli politycznej i prawniczej okresu międzywojennego, Kraków 2006 r.

346. Zajadło J., Interpretatio constitutionis hostils, [w:] O wygaszaniu państwa prawa, red. E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r.

347. Zajadło J., Niedemokratyczne państwo bezprawia, [w:] O wygaszaniu państwa prawa, E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r.

348. Zajadło J., Pomysłowość rodzimych Hunów. Nowa rola Konstytucji, [w:] O wygaszaniu państwa prawa, E. Łętowska, J. Zajadło, Sopot 2020 r.

349. Zajadło J., Wewnętrzna legitymacja sądu konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2009 r., nr 4.

350. Zakrzewska J., Sobolewski M., Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw w współczesnych państwach Europy Zachodniej, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, nr 1.

351. Zaleśny J., Dialektyka prokuratorskiej niezależności, [w:] Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe, Warszawa 2019 r.

352. Zieliński A., Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. III ARN 28/90, Przegląd

Sądowy 1992 r., nr 3.

353. Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady-reguły-wskazówki, Warszawa 2002 r.

354. Zięba-Załucka H., Instytucja prokuratury w Polsce, Warszawa 2003 r.

355. Zięba-Załucka H., Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej-czas na zmiany, Przegląd Prawa Publicznego 2012 r., nr 4.

356. Zięba-Załucka H., Prokuratura w nowej ustawie z 2016 roku. Eksperyment z podległością władzy wykonawczej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016 r., nr 5.

357. Zimmermann M., Kontrola konstytucyjności ustaw a Konstytucja kwietniowa, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1936 r., nr 4.

358. Zirk-Sadowski M., Wykładnia prawa a wspólnoty sędziów, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010 r.

359. Zoll A., Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006 r.

360. Zoll A., Związanie sędziego ustawą, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996 r.

361. Zwierzchowski E., Kontrola konstytucyjność aktów ustawodawczych, Katowice 1982 r.

362. Zwierzchowski E., Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 1994 r.

Inne

1. Uwagi Episkopatu Polski w przededniu zmiany konstytucji, [w:] Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, red. S. Car, S. Bukowiecki, Warszawa 1931 r.

2. Pismo Dyrektora Biura Spraw Konstytucyjnych z dnia 21 sierpnia 2025 r. wraz z informacją, sygn. 1001-8.067.1.2025.

Netografia

1. Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012 r., Legalis, https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeztkmbvga4timzoobqxalrsgu4dmnq

2. Gruszecka D., Komentarz do art. 168 a kodeksu postępowania karnego [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. J. Skorupka, Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbuge3tomjoobqxalrxgeztsnrsge3q

3. Langrod J. S., Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 9, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=279

4. Langrod J. S., Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 10, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=280

5. Langrod J. S., Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928 r., nr 11, https://dlibra.wspol.edu.pl:8443/dlibra/doccontent?id=281

6. Leszczyński P.A., Liberalizm i konstytucjonalizm, czyli o zabezpieczeniu wolności społeczeństwa otwartego, „Libertė", 2014 r., https://liberte.pl/liberalizm-i-konstytucjonalizm-czyli-o-zabezpieczeniu-wolnosci-

spoleczenstwa-otwartego/

7. Łętowska E., Co to znaczy „bezpośrednie stosowanie konstytucji”, Rzeczpospolita z dnia 13 sierpnia 1996 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/102656-Co-to-znaczy-quot;bezposrednie-stosowanie-konstytucjiquot;.html,

8. Łętowska E., Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?, Kultura liberalna 2016 r., https://kulturaliberalna.pl/2016/04/19/ewa-letowska-trybunal-konstytucyjny-kryzys/

9. Łętowska E., Szkoda wykładni Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita z dnia 8 stycznia 1997 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/124280-Szkoda-wykladni-Trybunalu-Konstytucyjnego.html,

10. Maroń G., Stanowisko polskich sądów w przedmiocie rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw-Raport 6/23, Centrum Badań Polityki Europejskiej 2023 r., https://cbpe.pl/stanowisko-polskich-sadow-w-przedmiocie-rozproszonej-kontroli-konstytucyjnosci-ustaw/

11. Matczak M., Poland's Constitutional Crisis: Facts and interpretations, 2018 r., https://monitorkonstytucyjny.eu/wp-content/uploads/2018/07/Matczak_Polands-Constitutional-Crisis-Facts-and-interpretations_0.pdf

12. Mączyński A., Podkowik J., Komentarz do art.188 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, https://sip.legalis.pl/document-view.seamdocumentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxalrsgyydini&refSource=guide1#tabs-metrical-info,

13. Niewiński K., PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%20latach%201980-

1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf,

14. Oliwniak S., Stefana Rozmaryna pojmowanie konstytucji, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13922/1/S_Oliwniak_Stefana_Rozmaryna_pojmowanie_konstytucji.pdf

15. Safjan M., Spór o bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita z dnia 10 września 2001 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/352447-Spor-o-bezposrednie-stosowanie-ustawy-zasadniczej.html

16. S. Sagan S., Brak sądu konstytucyjnego-fenomen holenderski, https://iusetadministratio.eu/wp-content/Zeszyty_naukowe/2017/3_2017/3_2017_1_Sagan.pdf,

17. Seremet A., Konstytucyjna legitymacja prokuratury, https://www.rp.pl/opinie-prawne/art14633811-konstytucyjna-legitymacja-prokuratury

18. Stanek G., Komentarz do art.1 ustawy Prawo o prokuraturze, [w:] Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz, 2021 r., Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzxge3tgnzoobqxalrvg4ztknbxga2a

19. Trzciński J., Normy kompetencyjnej nie można domniemywać, Rzeczpospolita z dnia 5 grudnia 2001 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/364188-Normy-kompetencyjnej-nie-mozna-domniemywac.html

20. Tuleja P., Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016 r., Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsgu4dmma

21. Tuleja P., Komentarz do art. 8, [w:] Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016 r., Legalis, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsgu4dmnq&refSource=guide&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi

22. Zieliński T., Konstytucyjne złudzenia, Rzeczpospolita z dnia 1 sierpnia 1996 r., https://archiwum.rp.pl/artykul/101109-Konstytucyjne-zludzenia.html

23. Zubik M., Minister może przywracać praworządność bez ustaw wyjątkowo, Prawo.pl, z dnia 21 sierpnia 2025 r., https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/minister-moze-przywracac-praworzadnosc-bez-ustaw-wyjatkowo,534474.html

Inne źródła elektroniczne

24. „Biała księga” - raport Prokuratury Krajowej z przeprowadzonych działań i ustaleń dokonanych przez zespół do zbadania działań podejmowanych przez prokuraturę w związku ze śmiercią Barbary Blidy, https://www.gov.pl/attachment/6e35af18-20e0-43b7-b80c-5cd8a54457e8

25. Kodeks karny z 22 marca 1903 r. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/50138/edition/50650/content?format_id=2, art. 272 cz. 1.

26. Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze, https://lexso.org.pl/2017/12/opinia-komisji-weneckiej-w-sprawie-ustawy-prawo-o-prokuraturze-ze-zmianami/ ,

27. Raport z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury - część I, https://www.gov.pl/attachment/d8db9326-59af-42d9-a5af-809e6faacf44,

28. Raport z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury - część II, https://www.gov.pl/attachment/2a977a8c-52b0-4c2c-b7c1-e7bbda386605,

29. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 roku, https://www.gov.pl/attachment/24ae8d00-fdd5-48b9-8986-0685d6f5ade8,

30. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 roku, https://www.gov.pl/attachment/e7ac76b2-d573-46b7-b5cd-1cf694e8c0e6,

31. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku, https://www.gov.pl/attachment/5048ce43-23a3-4963-b9e8-35ec3d88c7c1,

32. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2013 roku, https://www.gov.pl/attachment/b01d1518-1c68-4cf0-9e9c-6a4a9cc63924,

33. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2014 roku, https://www.gov.pl/attachment/5cbdcbe0-0e87-47fa-bd6f-c99b597981a0,

34. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 roku, https://www.gov.pl/attachment/6987d15a-5497-4e95-a234-29b0cff978b1

35. Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 31 stycznia 1924 r., sygn. I rej. 413/23, [w:] Prawa szkół akademickich. Ustrój, profesorowie, studenci. Ustawy, rozporządzenia, okólniki, orzecznictwo, red. A. Trusiewiczówna, M. Gajewski, Warszawa 1933 r., s. 11-16, https://delibra.bg.polsl.pl/Content/39828/BCPS_43767_1933_Prawa-szkol-akademic.pdf

36. Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce-pytanie i odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/memo_16_4479/MEMO_16_4479_PL.pdf

Akty normatywne

1. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 r., Nr 38, poz. 167.
2. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977 r., nr 38, poz. 169.
3. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. 1982, nr 10, poz. 71.
4. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284 z poźn. zm.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 44, poz. 267.
6. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227.
7. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. nr 33 poz. 232. z późn. zm.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z poźn. zm.
9. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426.
10. Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz. U. nr 17, poz. 96.
11 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów, Dz. U. nr 18, poz. 71.
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie dekretu o postępowaniu doraźnym, Dz. U. nr 32, poz. 239.
13. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 38, poz. 346.
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30, poz. 168.
15. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. nr 9, poz. 59.
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93.
17.Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296.
18. Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,

Dz. U. nr 13, poz. 55 z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Dz. U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 5, poz. 29.
21. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy-kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 4, poz. 8.
22. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji, Dz. U. nr 11, poz. 83.
23. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. nr 35, poz. 230 z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. nr 45, poz. 241 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.
26. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985 r., Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm.
27. Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 4 maja 1982 r., Dz. U. nr 14, poz. 113.
28. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 31, poz. 137 z późn. zm.
29 Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 31, poz. 138 z późn. zm.
30. Ustawa z dnia z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 19, poz. 101.
31. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. nr 22, poz. 99 z późn. zm.
32. Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwa, Dz. U. nr 34, poz. 178.
33. Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1990 nr 3, poz. 16.
34. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie, Dz. U. nr 73, poz. 436.
35. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.

36. Ustawa z dnia 19 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 6, poz. 35.
37. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. nr 20, poz. 121.
38. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o Podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 34, poz. 198.
39. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o Ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 r. nr 7, pozycja 24 z późn. zm.
40. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1991 r., nr 54, poz. 302.
41. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992 r., nr 84, pozycja 426.
42. Ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Stanu z dnia 12 grudnia 1992 r., Dz. U. 1993 r., nr 5, poz. 22.
43. Ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, Dz. U. nr 47, poz. 213.
44. Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z dnia 12 października 1994 r., Dz. U. nr 122, poz. 593.
45. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r., Dz. U. 1995 r., nr 13, poz. 59.
46. Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy-Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy-Prawo o adwokaturze, Dz. U. nr 77, poz. 367.
47. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 2025 r., poz. 383.
48. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 2025 r., poz. 46 z późn. zm.
49. Ustawa o partiach politycznych, z dnia 27 czerwca 1997 r., Dz. U. nr 98, poz. 64.
50. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.

51. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. 2025 r., poz. 492 780.
52. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 2024 r., poz. 1646, z późn. zm.
53. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze, Dz. U. nr 162, poz. 1123.
54. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2020 r., poz. 2072 z późn. zm.
55. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Dz. U. 2022 r., poz. 217 z późn. zm.
56. Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 178, poz. 1375.
57. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. 2024 r., poz. 1186.
58. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2016, poz. 293.
59. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1928.
60. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 2217.
61. Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz. U. 2016 r., poz. 25.
62. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024 r., poz. 390 z późn. zm.
63. Ustawa z dnia 4 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz innych niektórych ustaw, Dz. U., poz.147.
64. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy-Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, Dz. U., poz. 437.
65. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U., poz.1157.
66. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. 2018 r., poz. 1422 z późn. zm.
67. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2019 r., poz. 2393.
68. Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r.-Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U., poz. 2074.
69. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby

Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U., poz. 2270.
70. Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., poz. 768.
71. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2024, poz. 622.
72. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy-Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 r., poz. 190.
73. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 12, poz. 93.
74. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 czerwca 1929 r. Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. nr 46, poz. 382.
75. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniające niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 73, poz. 661.
76. Rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 25, poz. 119.
77. Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 26 lutego 1985 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów, Dz. U. nr 11, poz. 48.
78. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, Dz. U. nr 47, poz. 239.
79. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego, pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków z dnia 16 września 1985 r., Dz. U nr 47, poz. 244.
80. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 roku Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. 2025, poz.753.
81. Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich z dnia 1 lutego 1919 r. ustawa o tymczasowej organizacji sądowej wojska polskiego, Dziennik rozkazów wojskowych 1919 r., nr 11, poz.

393.
82. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz.Pr. P. P. z 1919 r., nr 15, poz. 199.
83. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzaniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 15, poz. 200.
84. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. nr 76, poz. 536.
85. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz. U. nr 4, poz. 21.
86. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej, Dz. U. nr 6, poz. 29.
87. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 3 października 1944 r. o ochronie Państwa, Dz. U. nr 10, poz. 50.
88. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe, Dz. U. nr 11, poz. 58.
89. Dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz. U. nr 53, poz. 300.
90. Dekret Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym, Dz. U. nr 53, poz. 301.
91. Dekret Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, Dz. U nr 53, poz. 302.
92. Dekret Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, Dz. U. nr 4, poz. 33.
93. Dekret Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym, Dz. U. nr 59, poz. 327.
94. Dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych, Dz. U. nr 59, poz. 324.
95. Dekret Rady Państwa z dnia 23 grudnia 1954 r. o zniesieniu Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, Dz. U. nr 57, poz. 282.

96. Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M. P. 1979 r., nr 19, poz. 113.
97. Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. nr 39, poz. 184.
98. Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1985 r. w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987, Dz. Urz. M. Z i O.S. 1986 r., nr 2, poz.6.
99. Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1986 r. w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/1987, M. P. 1986 r., nr 35, poz. 274.
100. Zarządzenie Prokuratora Generalnego z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie określenia funkcji w prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, na które powołuje i odwołuje z pełnienia tych funkcji oraz powierza okresowe ich pełnienie prokurator apelacyjny, Dz. Urz. M. S. z 2008 r., nr 10, poz. 48.

Pozostałe akty normatywne

1. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html
2. XI Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html
3. XIV Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html
4. Konstytucji Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holan
5. Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html
6. Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html
7. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf,

8. Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf
9. Konstytucji Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html
10. Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf
11. Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia.html
12. Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowenia-2.html
13. Konstytucja Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html
14. Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia.html
15. Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html
16. Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 dnia grudnia 1992 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html
17. Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia z dnia 25 kwietnia 2011 r.,
http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2013.pdf
18. Konstytucja weimarska z dnia 11 sierpnia 2019 r.,
http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html#SIEBENTER_ABSCHNITT
19. Ustawa wprowadzająca w większym stopniu prawa i wolności gwarantowane
w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; regulująca status osób piastujących pewne urzędy
sędziowskie, które stają się sędziami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i służąca
związanym z tym celom z dnia 9 listopada 1998 r.,
http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/Wielka-Brytania_pol_010711.pdf
20. Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z 12 marca 1951 r., w brzmieniu
z 11 sierpnia 1993 r., stan prawny na dzień 20 listopada 2019 r.,
https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html
21. Federalna Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 12 maja 1953 r. (BGBl, nr 85/1953),
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1953_85/ERV_1953_85.pdf
22. Kodeks karny z 22 marca 1903 r., N. Tagancev,
https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/50138/edition/50650/content?format_id2

23. Dziennik rozkazów wojskowych 1919 r., nr 11, poz. 393, 393
https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/11747/edition/10898
24. Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r.,
https://rm.coe.int/168074819a
25. Nota wyjaśniająca do Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Rady Europy z dnia 17 grudnia 2014 r.,
https://rm.coe.int/168074819a
26. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw,
https://www.gov.pl/attachment/0ff94e87-4dbb-4e70-848f-08cfcd3e4fc0

Orzecznictwo

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., sygn. W 13/91,
Dz. U. 1992 r., nr 97, poz. 486.
2. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W.6/93,
Dz. U. 1993 r., nr 105, poz. 481.
3. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W. 9/94,
Dz. U. 1995 r., nr 39, poz. 198.
4. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r., sygn. W. 1/95,
Dz. U. 1995 r., nr 111, poz. 539.
5. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 roku, sygn. akt W. 14/94,
Dz. U.1995 r., nr 14, poz. 67.
6. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1996 r., sygn. W. 18/95, publ. OTK ZU 1/1996, poz. 1,
https://otkzu.trybunal.gov.pl/1996/1/1
7. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U.1/86, Palestra 1986 r., t. 30/9, s. 67-68.
8. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86,
https://www.saos.org.pl/judgments/205371
9. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86,
https://www.saos.org.pl/judgments/205376

10. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-03-03,p,2,87,16,orzeczenie.html
11. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r., sygn. P. 1/87, https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia;1987-06-10,p,1,87,13,orzeczenie.html
12. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r., sygn. Kw 1/89, publ. Legalis nr 10039,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglruge&refSource=ols-citation&ols=Kw%201/89#link_id=mrswglruge_mrswglrshe
13. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, https://www.saos.org.pl/judgments/205431
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, publ. Legalis nr 10436,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugq4q&refSource=ols-citation&ols=U%205/97,
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99,
Dz. U. 2000 r., nr 53, poz. 648.
16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, https://www.saos.org.pl/judgments/206031
17. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, publ. Legalis nr 49437,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrguydimrqgyza&refSource=ols-citation&ols=P%204/99
18. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, publ. Legalis nr 52234,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydinjygiya&refSource=ols-citation&ols=K%2036/01
19. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, publ. Legalis nr 52235,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydinjygiyq&refSource=ols-citation&ols=SK%2018/00
20. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, publ. Lex nr 155502, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520249198/1/k-18-04-wyrok-

trybunalu-konstytucyjnego?keyword=K%2018%2F04&cm=SREST
21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r. SK 54/06, publ. Legalis nr 80540, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydsmrwgi4q&refSource=ols-citation&ols=Sk%2054/06
22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10 [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s. 18-19.
23. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r., sygn. SK 18/09 [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s.19.
24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r,, sygn. P 24/10 [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2018 r., s. 16.
25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 [w:] Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, red. M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, Warszawa 2918 r., s. 35.
26. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/2015 r., publ. Legalis nr 1361643, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgmyteojygiztq&refSource=search&ols=K%2034/15&searchScope=all&searchType=near
27. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/2015 r., publ. Legalis nr 1364701, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgmytgmbrgi4tm&refSource=ols-citation&ols=K%2035/15
28. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, publ. Legalis nr 1406600, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnbtgi3tk&refSource=ols-citation&ols=K%2047/15
29. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, publ. Legalis nr 1482365, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguytimjzga3ds&refSource=ols-citation&ols=K%2039/16
30. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Kp1/17, M. P. 2017, poz.

265, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20170000265/T/M20170265TK.pdf
31. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, publ. Legalis nr 1611584,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dknbvg4zto&refSource=ols-citation&ols=K%205/17
32. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r, sygn. K 3/17, publ. Legalis nr 1675733,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmmjqgaydc&refSource=ols-citation&ols=K%203/17
33. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, publ. Legalis nr 2494603,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timzzgmyte&refSource=ols-citation&ols=K%201/20
34. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1988 r., sygn. U.7/88. https://www.saos.org.pl/judgments/205391
35. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, https://www.saos.org.pl/judgments/105501
36. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, https://www.saos.org.pl/judgments/206031
37. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, publ. Legalis nr 517487,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgi2tiojsgmydq&refSource=search&ols=SK%2037/08&searchScope=all&searchType=near
38. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15, https://monitorkonstytucyjny.eu/wp-content/uploads/2022/12/K_34_15_postanowienie_o_zabezpieczeniu_ADO.pdf

Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, publ. Legalis nr 666408,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmnbrgazdq&refSource=search&ols=&searchScope=all

&searchType=near ,
2. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 25 maja 1955 r., sygn. I CO 14/55, publ. Legalis nr 637400,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydmmjsgaytm&refSource=ols-citation&ols=I%20CO%2014/55
3. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 marca 1959 r., sygn. I CO 127/58, publ. Legalis nr 610217,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydkobuhazds&refSource=search&ols=I%20CO%20127/58&searchScope=all&searchType=near
4. Uchwała Sądu Najwyższego z 5 września 1972 r., sygn. III CZP 61/72, publ. Legalis nr 16506,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwg42dq&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%2061/72
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. I PZP 3/93, publ. Lex nr 10812,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520104508/1?directHit=true&directHitQuery=10812,
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 roku, sygn. I PZP 13/95, publ. Legalis nr 29325,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe4tmoa&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%2013/95
7. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 1995 r., sygn. I PZP 2/95, publ. Legalis nr 29135,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe3tmmy&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%202/95
8. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 1996 r., sygn. I PZP 11/96, publ. Legalis nr 29975,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsga3dona&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%20
9. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, publ. Legalis nr 30005,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsga3taoi&refSource=ols-citation&ols=I%20PZP%2012/96
10. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z

dnia 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, publ. Legalis nr 50075,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsguydimruguya&refSource=ols-citation&ols=III%20ZP%2012/01
11. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. III CZP 45/03, publ. Legalis nr 57623,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydknzvge2a&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%2045/03
12. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2003 r., sygn. SNO 59/03, publ. Lex nr 470255,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS
13. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2005 r., sygn. SNO 21/05, publ. Lex nr 568907,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520662603?cm=DOCUMENT
14. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2009 roku, sygn. III PZP 2/09, publ. Lex 593406,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/?tab=754137111#/jurisprudence/520687102/1?directHit=true&directHitQuery=III%20PZP%202%2F09
15. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. III ZP 12/01, publ. Legalis nr 50075, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsguydimruguya&refSource=ols-citation&ols=III%20ZP%2012/01,
16. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych-zasada prawna z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09, publ. Legalis nr 179341, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgeydcojyge2dg&refSource=ols-citation&ols=III%20PZP%202/09,
17. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 23 marca 2016 r., sygn. III CZP 102/15, publ. Legalis nr 1412426,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnbzgeyds&refSource=ols-citation&ols=III%20CZP%20102/15

18. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r., publ. Legalis nr 1433476,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgm3dgnzqge3ti&refSource=search&ols=Uchwa%C5%82a%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%2026%20kwietnia%202016%20roku&searchScope=all&searchType=near
19. Uchwała Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20, publ. Legalis nr 2467938,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timjsgy2de&refSource=ols-citation&ols=III%20UZP%201/20
20. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 1980 r., sygn I CR 124/80, publ Legalis nr 22067,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgi2dmmi&refSource=ols-citation&ols=I%20CR%20124/80#link_id=mrswglrrgi2dmmi_mfrxilrsgm
21. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 maja 1998 r., sygn. III SW 1/98, nr 42979, publ. Legalis nr 42979, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgyydqoa&refSource=hypdec
22. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, Legalis nr 60001,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydmmbyga2a&refSource=ols-citation&ols=III%20CKN%20326/01,
23.Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 27/08, publ. Legalis nr 140160,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrzguytmmbzgeya&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi
24. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II CO 108/19, publ. Lex nr2745534,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/522839230/1/ii-co-108-19-postanowienie-sadu-najwyzszego?cm=RELATIONS
25. Postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II Akz 70/17, publ. Legalis nr 1576291,

https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmjqgiyde&refSource=ols-citation&ols=II%20Akz%2070/17
26. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 11 marca 2019 r., sygn. IV CO 50/19, publ. Legalis 1883534, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dqmjyga3tg&refSource=ols-citation&ols=IV%20CO%2050/19
27. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Cywilna z dnia 13 lipca 2020 r., sygn. II CSK 581/19, publ. Legalis nr 2451486, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tgojwge4dg&refSource=search&ols=postanowienie%20SN%20z%20dnia%2013%20lipca%202020%20r.,%20II%20CSK%20581/19&searchScope=all&searchType=near#arg_367396183_47
28. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 czerwca 2023 r., sygn. III USK 268/22, publ. Legalis nr 2952798, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tqojzgmydo&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
29. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. III USK 31/23. publ. Legalis nr 3020681, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsnrxgizds&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
30. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. II USK 334/22, publ. Legalis nr 3032855, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsnzzgqzda&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
31. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III USK 123/23, publ. Legalis nr 3044658, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsojrgi3to&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi

32. Postanowienie Sądu Najwyższego-Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. II USK 20/24, publ. Legalis nr 3170875 https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4dcmrxgyztq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi

Orzeczenia sądów powszechnych

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. I ACa 999/98, publ. Legalis nr 45103,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrthaztkmy&refSource=ols-citation&ols=I%20ACa%20999/98
2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2006 r., sygn. II Aka 448/05, publ. Lex nr 198625,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/520292321/1/ii-a-ka-448-05-wyrok-sadu-apelacyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS
3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI Aca 1362/12, publ. Lex nr 1372488,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI Aca 1362/12, publ. Lex nr 1372488,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS,
4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. II Akz 714/13, publ. Legalis nr 758138,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2tomzsga2dm&refSource=ols-citation&ols=II%20Akz%20714/13
5. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. III AUa 710/14, publ. Lex nr 1667529,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521761225/1/iii-a-ua-710-14-

kontrola-subsumcji-dokonanej-przez-sad-pierwszej-instancji-nieodpowiadajacych...?keyword=III%20Aua%20710%2F14&cm=SREST
6. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. III AUa 1119/16, publ. Legalis nr 1683447,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmmjxg4ytq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
7. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. AKa 213/16, publ. Legalis nr 1604275,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmzygqzdq&refSource=search&ols=II%20Aka%20213/16&searchScope=all&searchType=near
8. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r., sygn III AUa 2511/16, publ. Legalis nr 2984294,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsmzqhaytq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi,
9. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. III AUa 697/21, publ. Legalis nr 2715454,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnrqgi3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi,
10. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. III AUa 1164/21, publ. Legalis nr 2715445,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnrqgi3ds&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi,
11. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. II Akz 48/14, publ. Lex nr 144808,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS
12. Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II Akz

70/17, publ. Legalis nr 1576291,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dkmjqgiyde&refSource=hyp,
13. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2019 r., sygn. II Akz 266/18, publ. Legalis nr 2221608,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcnjwge4dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tsnzoobqxalrrga4toobwgm3c45tfoixdembqgm4q,
14. Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. IV u 617/11 niepubl., zob. M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017 r., s. 619.
15. Wyrok Sądu Okręgowego w Lubinie z dnia 18 września 2013 r., sygn. XI Ka 746/13, publ. Lex nr 1721128,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521814824/1/xi-ka-746-13-wyrok-sadu-okregowego-w-lublinie?cm=URELATIONS,
16. Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2014 r, sygn. II Ca 497/13, publ. Lex nr 2330940,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/522424636/1/ii-ca-497-13-wyrok-sadu-okregowego-w-szczecinie?cm=URELATIONS
17. Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. VI Ka 1101/14, publ. Lex nr 1831971,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521925567/1/vi-ka-1101-14-wyrok-sadu-okregowego-w-gliwicach?cm=URELATIONS,
18. Wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r., sygn. III U 819/19, publ. Legalis nr 2264413,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tembzgaydo&refSource=ols-citation&ols=III%20U%20819/19
19. Wyrok Sądu Okręgowego w Kaliszu z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. V U 1244/13, publ. Legalis nr 2892845,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tqmzzgmzds&refSource=ols-citation&ols=V%20U%201244/19,

Orzeczenia sądów administracyjnych

1. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 1998 r., sygn. FPS 18/98, publ. Legalis 42351,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgu2diny&refSource=ols-citation&ols=FPS%2018/98
2. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r., sygn. FPS 4/04, publ. Legalis nr 68660,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydomzvhaza&refSource=ols-citation&ols=FPS%204/04
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80, publ. Legalis nr 34465,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkoi&refSource=ols-citation&ols=SA%20819/80
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 1984 r., sygn. III SA 182/84 publ. Legalis nr 35305,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgy2dsmy&refSource=ols-citation&ols=III%20SA%20182/84
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 1985 r., sygn. II SA 1365/85, publ. Lex nr 11662,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/?tab=193660713#/jurisprudence/520105358/1?pit=2025-10-09&directHit=true&directHitQuery=11662
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 1998 r., sygn. II SA 1246/98, publ. Legalis nr 42296,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguztqni&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. I SA/Gd 152/97, publ. Legalis nr 44315, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtg42teni&refSource=ols-citation&ols=I%20SA/Gd%20152/97
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00, publ. Legalis nr 162941,
https://sip.legalis.pl/document-

full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=hypdec
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek zamiejscowy w Krakowie z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. II SA/Kr 609/98, publ. Legalis nr 157637,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgaydcnzwgiyta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumntId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi,
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. FSA 3/01, publ. Legalis 51081,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgaydimzugeza&refSource=ols-citation&ols=FSA%203/01,
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. I Sa/Po 461/01, publ. Legalis nr 107722,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytenzyhazq&refSource=hypdec
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. FSK 647/04, publ. Legalis nr 2213490,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcnbyga3ta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2005 r., sygn. FSK 2269/04, publ. Legalis nr 824766,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojygy4te&refSource=ols-citation&ols=FSK%202269/04
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. I FSK 402/05, pub. Legalis nr 79587,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydsmjwgy4a&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi,
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r., sygn. I FSK 816/05, publ. Legalis 825130,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojzga2tm&refSource=search&ols=I%20FSK%20816/05,&searchScope=all&searchType=near,

16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. II OSK 1457/06, publ. Legalis 726674,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsg4ydombrgm2tq&refSource=search&ols=II%20%20OSK%201457/06&searchScope=all&searchType=near
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. II FSK 851/06, publ. Legalis nr 112846,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobmrswglryguytgmzqgu4qqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi,
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1950/06, publ. Legalis 110412,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytgmbwgiya&refSource=ols-citation&ols=II%20OSK%201950/06,
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II FSK 76/07, publ. Lex nr 1011584, http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521105280/1/ii-fsk-76-07-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=FSK%2076%2F07&cm=STOP
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. II FSK 77/07, publ. Legalis nr 602018,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyydknzwgyytc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2008 roku, sygn. I OSK 636/08, publ. Legalis nr 160179,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcnzyhayde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi,
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r., sygn II FSK 852/07, publ. Legalis nr 162957,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu4di&refSource=ols-citation&ols=II%20FSK%20852/07,

23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07, publ. Legalis nr 162941,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobrgu3dq&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201369/07
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. II OSK 1438/07, publ. Legalis 825468,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toojzgm4ti&refSource=ols-citation&ols=II%20OSK%201438/07,
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r, sygn. II FSK 18/08, publ. Legalis nr 238245,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjsg43ti&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi#dec_part_teza
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnegoz dnia 5 lutego 2010 r., sygn. I OSK 526/09, publ. Legalis nr 223465,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgm2tenbsgqzde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi,
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. I OSK 1447/09, publ. Legalis nr 223810,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgm2tenbsg43do&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201447/09
28. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I OSK 1186/09, publ. Legalis nr 271449,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgyydeobxgmyta&refSource=ols-citation&ols=I%20OSK%201186/09
29. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II GSK 1208/10, publ. Legalis nr 329628,
https://sip.legalis.pl/document-

full.seam?documentId=mrswglrrhaydgmbzgu4tk&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi
30. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. II OSK 269/10, publ. Legalis nr 367222,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhe2tgnbwhazta
31. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 2102, publ. Lex nr 1082693,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/521466184/1/vi-a-ca-1362-12-istota-bezposredniego-stosowania-przepisow-konstytucji-wyrok-sadu-apelacyjnego-w...?cm=URELATIONS,
32. Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II GSK 1511/11, publ. Legalis nr 778690,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2tonjsgyyte&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi
33. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. I FSK 13/13, publ. Legalis 810359,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsha2toobugi4dk&refSource=ols-citation&ols=I%20FSK%2013/13
34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. I FSK 1523/17, publ. Legalis nr 1719119,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3dmnjtgq4ts&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
35. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. I GSK 707/20, publ. Legalis nr 2478760,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3timrtgq3di&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
36. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. III SA 962/01, publ. Legalis 56624,
https://sip.legalis.pl/document-

full.seam?documentId=mrswglrugaydknruha2q&refSource=ols-citation&ols=III%20SA%20962/01,
37. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2023 r., sygn. III OSK 5265/21, publ. Legalis 3035885,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tsobsgq3tg&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
38. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2024 r., sygn. III OSK 773/2, publ. Legalis 3113527,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4danzqge3dc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
39. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2024 r., sygn. III OSK 1647/22, publ. Legalis 3072502,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy4damrzgezdo&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
40. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 r., sygn. III OZ 484/22, publ. Lex nr 3420742,
http://lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/jurisprudence/523514438/1/iii-oz-484-22-postanowienie-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=%20postanowienia%20NSA%20z:%204%20sierpnia%202021%20r.%20sygn.%20akt%205193%2F21&cm=SFIRST
41. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. III SA/Wa 2426/05, publ. Legalis nr 1132430,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtga3danzqhe3tq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrygiytenjoozsxelrrgaytkmi
42. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maj 2009 r, sygn. II SA/Po 972/08, publ. Legalis nr 177452,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcojwgi2da&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi

43. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. II SA/Go 240/09, publ. Legalis nr 166025, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrga2tcobug44ta&refSource=ols-citation&ols=II%20SA/Go%20240/09,
44. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 października 2009 r., sygn. II SA/Ol 656/09, publ. Legalis 240369,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjuha4tq&refSource=ols-citation&ols=II%20SA/Ol%20695/09,
45. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Ol 975/09, publ. Legalis 240522,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrgqydenjvga2tc&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydinjoozsxelrrgaytkmi,
46. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 września 2019 r., sygn. I SA/Gl 344/19, publ. Legalis nr 2248096,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tcobsgy4ta&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
47. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Łd 744/19, publ. Legalis nr 2308011,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tenjsgy2de&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
48. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Po 577/21, publ. Legalis nr 2592091,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tkmzwhazto&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
49. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. I SA/Po 495/23, publ. Legalis nr 3101717,
https://sip.legalis.pl/document-

full.seam?documentId=mrswglrtgy4danjygm2dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmnroozsxelrrgaytkmi
50. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 1984 r., sygn. SA/WR.701/83, publ. Legalis nr 35190,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgyztmnq&refSource=search&ols=
51. Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 31 stycznia 1924 r., sygn. I rej. 413/23, [w:] Prawa szkół akademickich. Ustrój, profesorowie, studenci. Ustawy, rozporządzenia, okólniki, orzecznictwo, red. A. Trusiewiczówna, M. Gajewski, Warszawa 1933 r., s. 11-16, https://delibra.bg.polsl.pl/Content/39828/BCPS_43767_1933_Prawa-szkol-akademic.pdf

Pozostałe orzeczenia

1.Wyrok Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1921 roku, sygn. Z.S. 69/23, [w:] Moc obowiązująca ustaw „sprzecznych" z Konstytucją i ustaw z nią niezgodnych, Gazeta Sądowa Warszawska, 1924, nr 16, s. 232-235, https://crispa.uw.edu.pl/object/files/368343/display/JPEG
2. Orzeczenie Izby Pierwszej Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 6-20 października 1924 roku, sygn. S.N. I C 415/24, [w:] Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Pierwszej Cywilnej, Warszawa 1924 r., s. 61,
https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/plain-content?id=135488
3. Postanowienie Izby Dyscyplinarnej z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. II DSI 75/19, publ. Legalis nr 2272754,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3temjxgm3ds&refSource=ols-citation&ols=II%20DSI%2075/19,
4. Uchwała Izby Dyscyplinarnej z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. I DO 13/2, publ. Legalis nr 2633139,
https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tknzxheyte&refSource=ols-citation&ols=I%20DO%2013/21

Abstract

The direct application of the Constitution of the Republic of Poland is an issue that, due to its multifaceted spectrum of research problems, constitutes an inexhaustible source of scholarly inspiration. The constitutional crisis that affected the activity and functioning of the Constitutional Tribunal provides the scientific backdrop for this work, which seeks to answer the question of whether it is possible - within the existing constitutional order - to find an alternative to the model of centralized constitutional review, one that would effectively protect individual constitutional rights and freedoms and safeguard the legal system from the enactment of unconstitutional norms. The dissertation also addresses the question of whether, in addition to courts, other entities responsible for applying the law, including prosecutors, are entitled to apply the Constitution of the Republic of Poland directly pursuant to Article 8(2), particularly in matters relating to constitutional review.

The practical significance of attempting to resolve the issues outlined above provides an impetus for a border and more in-depth discussion among both legal theorists and practitioners. Such a discourse makes it possible to highlight the core of the problem: the possibilities and prospects of direct application of the Constitution of the Republic of Poland by prosecutors.
This dissertation examines the constitutional review of law against the backdrop of the constitutional, competence-related, and organizational crisis of the Constitutional Tribunal between 2015 and 2025, taking into account both the activities of the courts and the prosecutor's implementation of statutory duties and powers, as well as relevant historical considerations. The dissertation also provides an extensive analysis of the very concept of constitutional review of law and presents the development of contemporary legal thought regarding the significance of constitutional norms for a democratic state governed by the rule of law, as well as the methods of their interpretation. By presenting the concept of a guarantor safeguarding the constitutionality of enacted law and outlining the commonly accepted models of constitutional review in Europe and the United States, the dissertation identifies the model adopted in Poland, emphasising its historical evolution and distinctive characteristics.