



**Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад**

**RÉPUBLIQUE DE POLOGNE/ REPUBLIC OF POLAND/ REPUBLIK POLEN/  
РЕСПУБЛИКАПОЛЬША**

**The Constitutional Tribunal of the Republic of Poland**

**Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej**

**langue maternelle / native language / Muttersprache / родной язык**

**„Rola Sądów Konstytucyjnych w utrzymywaniu  
i stosowaniu zasad konstytucyjnych”**

Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej

*Raport krajowy*

I.1.

Trybunał Konstytucyjny sprawując kontrolę konstytucyjności prawa, opiera się przede wszystkim na zasadach: ochrony godności człowieka, stanowiącej źródło jego nienaruszalnych i niezbywalnych praw, wolności, równości i zakazie dyskryminacji, zakazie nadmiernej ingerencji, proporcjonalności oraz zakazie naruszania istoty praw człowieka, państwa prawnego, podziału władzy, zasadzie wyłączności ustawy, demokracji. Zasady te są również stosowane przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe oraz Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne. Sądy te dokonują wykładni ustaw i innych aktów normatywnych w zgodzie z Konstytucją oraz odmawiają stosowania aktów podustawowych niezgodnych z Konstytucją. Wydawane w konkretnych sprawach orzeczenia sądów mają istotny wpływ na treść rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji. W myśl art. 188 Konstytucji prawo do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych posiada tylko Trybunał Konstytucyjny. Można jednak wskazać przykłady orzeczeń sądów odmawiające stosowania ustaw ze względu na ich niezgodność z Konstytucją. Orzeczenia te opierają się na wyrażonej w art. 8 zasadzie nadrzędności Konstytucji oraz wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadzie podległości sędziego Konstytucji oraz ustawie. Praktyka ta była stosunkowo rzadka, jednak w trakcie trwającego od września 2015 r. kryzysu konstytucyjnego staje się ona coraz częstsza i zyskuje poparcie doktryny (tak: uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r.<sup>1</sup>). Podnosi się, że w związku z próbą zablokowania wykonywania kontroli konstytucyjności prawa przez TK zadanie to powinny przejąć sądy. Wskazane wyżej zasady są wprost wyrażone w Konstytucji, jednak ich treść jest skonkretyzowana w orzecznictwie TK.

---

<sup>1</sup> <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemID=193&ListName=wydarzenia>

## I.2.

Szczególną rolę w orzecznictwie TK odgrywa zasada państwa prawnego. Została ona wprowadzona do Konstytucji PRL w grudniu 1989 r. i stanowiła podstawę transformacji ustrojowej. Do czasu uchwalenia w 1997 r. obecnie obowiązującej Konstytucji zasada ta stanowiła podstawę kontroli konstytucyjności prawa. TK wyprowadził z niej zasady wprost nie wyrażone w Konstytucji: ochronę godności człowieka, zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w jego prawa, poszczególne prawa człowieka, w tym prawo do ochrony życia i prawo do sądu, zasadę podziału władzy. Zasady te zostały następnie wpisane do obecnie obowiązującej Konstytucji. Obecnie art. 2 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Uznając, że podstawowym elementem państwa prawnego jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, TK wyprowadził z zasady państwa prawnego szereg zasad szczegółowych. Podstawową zasadą konstytucyjną jest również zasada podziału i równoważenia władz (art. 10) oraz zasada państwa demokratycznego (art. 2). Podstawą praw człowieka jest zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka stanowiącej źródło jego wolności i praw. Godność jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30). Podstawowym środkiem ochrony praw człowieka jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1).

TK wydał wiele orzeczeń, w których dokonywał wykładni i konkretyzacji tych zasad. Wśród nich można wskazać orzeczenia rozstrzygające o sposobie rozumienia wymienionych zasad: zasady państwa prawnego (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU 4/1998, poz. 50; wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1A/2013, poz. 2; wyrok z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, OTK ZU nr 5A/2013, poz. 55; wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9A/2008, poz. 157; wyrok z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5A/2009, poz. 65; wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9A/2009, poz. 138; wyrok z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6A/2013, poz. 76; wyrok z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166), zasady ochrony godności (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3A/2007, poz. 24; wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7A/2008, poz. 126), zasady podziału władzy (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU 1A/2009, poz. 3; wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU 5A/2013, poz. 59; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8A/2013, poz. 121) prawa do sądu (wyrok TK z 10 lipca 1999 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9A/2007, poz. 108), zasady proporcjonalności (np. wyrok TK z 2

lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7A/2009, poz. 104; wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1A/2013 poz. 7). Wskazane zasady konstytucyjne tworzą istotę konstytucyjnego ustroju Polski.

### I.3.

Jak wskazano wyżej istotną rolę w kształtowaniu katalogu zasad konstytucyjnych odegrała zasada państwa prawnego oraz jej wykładnia w orzecznictwie TK. Wyprowadzenie z zasady państwa prawnego innych fundamentalnych zasad porządku konstytucyjnego było przedmiotem kontrowersji w doktrynie. Część jej przedstawicieli uważała, że jest to działalność prawotwórcza, leżąca poza kompetencjami Trybunału. Zdecydowana większość pozytywnie oceniła działalność orzeczniczą TK, uznając ją za rzeczywiste źródło norm konstytucyjnych skodyfikowanych następnie w Konstytucji z 1997 r. Obecnie wyprowadzone z zasady państwa prawnego podstawowe zasady konstytucyjne znajdują *explicite* wyraz w przepisach Konstytucji. Nie ma więc potrzeby dokonywania ich inferencji (*Ableitung*) z art. 2 Konstytucji. Obowiązują jednak zasady konstytucyjne, które nie są wprost wyrażone w Konstytucji. Ich źródłem jest przede wszystkim zasada państwa prawnego (art. 2), zasada ochrony godności człowieka (art. 30) i zasada podziału i równoważenia się władz (art. 10).

Z zasady państwa prawnego TK wyprowadza: zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (tak np. wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10; wyrok z 4 czerwca 2013 r., P 43/11), zakaz działania prawa wstecz (tak: wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08; wyrok z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07), nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (tak: wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, wyrok z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12) zasadę ochrony praw nabytych; zasadę określoności prawa (wyrok z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00).

Z art. 30 TK wyprowadza odrębne prawo podmiotowe do ochrony godności. Godność człowieka jest chroniona przez cały katalog konstytucyjnych wolności i praw. Jeżeli jednak katalog ten nie obejmuje sytuacji, w których dochodzi do naruszenia godności człowieka, osoba może wprost powołać się na art. 30 Konstytucji (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. K 21/14, OTK ZU nr 9A/2015, poz. 152).

Wyrażona w art. 10 zasada podziału władzy stanowi podstawę obowiązywania zasad szczegółowych określających relacje między poszczególnymi władzami. W szczególności między władzą ustawodawczą i wykonawczą, a władzą sądowniczą (wyrok TK z 15 stycznia

2009 r., sygn. K 45/07; wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Rozwijanie treści i roli tych zasad w systemie konstytucyjnym następowało najpierw w orzecznictwie TK, a dopiero później stało się przedmiotem badań w doktrynie.

#### I.4.

TK odgrywa zasadniczą rolę w nadawaniu przepisom konstytucji normatywnej treści. Przed rozpoczęciem działalności orzeczniczej TK dominowało przekonanie, że Konstytucja PRL jest ustawą i wykładnia jej postanowień odbywa się w taki sam sposób jak wykładnia przepisów innych ustaw. Równocześnie przedstawiciele doktryny oraz sądy wskazywali, że ogólność przepisów Konstytucji PRL uniemożliwia niejednokrotnie ich bezpośrednie stosowanie. Realizacja zasad konstytucyjnych wymaga ustanowienia ustaw.

Problem stosowania przepisów Konstytucji stał się przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Wynikiem prac Komisji jest brzmienie art. 8 ust. 1, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej oraz ust. 2, w myśl którego jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba, że sama Konstytucja stanowi inaczej. TK opierając się na art. 8 Konstytucji wskazuje, że wszystkie jej postanowienia mają normatywną treść.

Trybunał podkreśla równocześnie specyfikę wykładni przepisów konstytucji dokonywanej w trakcie kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Po pierwsze wykładni podlegają przepisy formułujące w sposób ogólny zasady konstytucyjne stanowiące podstawę całego systemu prawa. Wysoki stopień abstrakcji tych zasad decyduje o specyfice wykładni. Po drugie TK ustala ich treść w celu oceny zgodności prawa z Konstytucją. Proces kontroli konstytucyjności prawa różni się od stosowania prawa przez sądy czy inne organy. Jego celem jest wskazanie granic i sposobu stanowienia ustaw i innych aktów normatywnych.

Pomimo tej specyfiki TK odwołuje się do ogólnie przyjętych w polskim prawoznawstwie reguł wykładni. Podstawowe znaczenie dla ustalania treści przepisów Konstytucji ma ich wykładnia językowa. Bardzo często jednak reguły wykładni językowej nie pozwalają na ustalenie jednoznacznej treści przepisów Konstytucji. Nawet jednak, gdy ustalenie takie jest możliwe nie należy poprzestawać na wykładni językowej, lecz zweryfikować jej rezultat w oparciu o reguły wykładni systemowej i celowościowej (funkcjonalnej). Ostatni rodzaj wykładni ma szczególne znaczenie dla przepisów Konstytucji zawierających normy programowe, wyrażające cele i zadania organów władzy publicznej.

Specyfika wykładni przepisów Konstytucji dotyczy m.in. sposobu definiowania pojęć konstytucyjnych. TK uznaje, że jeśli pojęcia te mają utrwalone znaczenie w poszczególnych gałęziach prawa i polskiej kulturze prawnej można znaczenie takie uznać za podstawę definiowania zasad konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału w taki właśnie sposób ustalana jest np. treść pojęcia „własność” (art. 64 Konstytucji). Trybunał, analizując brzmienie art. 64 Konstytucji, niejednokrotnie odwoływał się do atrybutów prawa własności, zdefiniowanych w prawie cywilnym. Tytułem przykładu można wskazać wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, w którym przyjęto, że „istotę prawa własności wyraża art. 140 kodeksu cywilnego” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Równocześnie jednak TK podkreśla, że nie można definiować ogólnych pojęć konstytucyjnych przez bardziej szczegółowe definicje zawarte w ustawach. Doszłoby wtedy do naruszenia nadrzędności Konstytucji. W związku z tym TK powołuje się tzw. autonomię pojęć konstytucyjnych. Polega ona na tym, że nawet gdy jakieś określenie ma utrwaloną treść w danej gałęzi prawa, może ono mieć inną treść na gruncie Konstytucji. Autonomia pojęć konstytucyjnych uzasadniona jest szczególną rolą w systemie prawa przepisów Konstytucji (tak: wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05; OTK ZU nr 4A/2005, poz. 42; Dz. U. Nr 77, poz. 680 z dnia 4 maja 2005 r.).

Ważną rolę w wykładni Konstytucji odgrywają argumentacyjne teorie wykładni. TK przypisuje zasadom konstytucyjnym optymalizacyjny charakter (w rozumieniu optymalizacji przyjętym przez R. Dworkina i R. Alexy`ego) i ustala ich treść w oparciu o zasadę proporcjonalności. Podstawą dla ustalenia definitywnego charakteru zasad jest prawo kolizji. Dotyczy to przede wszystkim wykładni przepisów wyrażających prawa człowieka. Kolizje rozstrzygane są na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wielokrotnie w swych orzeczeniach TK podkreśla, że większość praw konstytucyjnych nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne są ich ograniczenia, o ile ograniczenia te są proporcjonalne ze względu na konieczność ochrony zasad wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Doktryna oraz orzecznictwo TK sięgają do prac nad projektem Konstytucji dla rozstrzygnięcia niektórych wątpliwości interpretacyjnych, W szczególności przywoływane są

stanowiska ekspertów (profesorów prawa) zamieszczone w protokołach posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Odwołanie się do prac Komisji nie jest jednak częste i nie stanowi decydującego argumentu rozstrzygającego wątpliwości konstytucyjne.

#### I.5.

Przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej w 1989 r. w doktrynie podkreślano, że skoro Konstytucja PRL jest ustawą, to zawiera normy prawne tak jak każda ustawa. Przyjmowano, że z przepisów Konstytucji PRL można wyprowadzić jednoznaczne nakazy i zakazy postępowania adresowane do organów władzy publicznej. Z drugiej strony wskazywano, że ogólność postanowień Konstytucji uniemożliwia niekiedy wyprowadzenie z jej przepisów norm prawnych. Doktrynalny spór o charakter przepisów Konstytucji oraz możliwość ich stosowania starał się rozstrzygnąć ustrojodawca stwierdzając w art. 8 ust. 2, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, o ile sama Konstytucja nie stanowi inaczej. Postanowienie to opiera się na założeniu, w myśl którego wszystkie przepisy Konstytucji stanowią podstawę do konstruowania norm (reguł) prawnych. Ich normatywny charakter jest jednak zróżnicowany od ogólnie sformułowanych dyrektyw do jednoznacznych reguł postępowania.

Dla określenia normatywnego charakteru przepisów Konstytucji istotne znaczenie ma pojęcie zasad prawa. Zarówno doktryna jak i orzecznictwo przyjmują, że przepisy Konstytucji zawierają zasady prawa. Zasady to normy o szczególnej randze i funkcjach w systemie prawa. Ich ranga wynika z zamieszczenia w Konstytucji, a funkcje z ich znaczenia dla budowania systemu prawa. W polskim prawoznawstwie funkcjonują różne określenia zasad prawa. Problematyka zasad konstytucyjnych koncentruje się przede wszystkim na dwóch zagadnieniach: wywodzeniu z zasad prawa norm prawnych oraz normatywnym charakterze samych zasad. Obie kwestie wiążą się ściśle z orzecznictwem TK, gdyż zasady konstytucyjne stanowią wzorce kontroli konstytucyjności prawa.

Z przepisów Konstytucji wyrażających poszczególne zasady prawa wyprowadzane są przez TK i doktrynę zasady bardziej szczegółowe. Przykładem jest przywoływana wyżej zasada państwa prawnego oraz zasada proporcjonalności ograniczania praw człowieka. Z zasady państwa prawnego TK wyprowadził m.in. zasadę ochrony praw nabytych, zakaz wstecznego działania prawa, odpowiedniej *vacatio legis* i inne. Zasady te nie zostały wprost wyrażone w Konstytucji. Uzasadnienie ich obowiązywania opiera się na założeniu, że są one niezbędne dla realizacji norm lub wartości bardziej ogólnych. Niekiedy obowiązywanie kilku

zasad wprost wyrażonych w Konstytucji prowadzi do uzasadnienia obowiązywania zasady bardziej ogólnej. Przykładowo Konstytucja wyraża zasadę państwa demokratycznego, zasadę przedstawicielstwa i zasady prawa wyborczego: zasadę powszechności, zasadę równości, zasadę bezpośredniości, zasadę tajności głosowania oraz zasadę proporcjonalności. W oparciu o wskazane zasady TK przyjmuje, że obowiązuje konstytucyjna zasada wolnych wyborów, umożliwiająca wyborcom nieskrępowany udział w wyborach i gwarantująca, że się odbywać się one będą wedle stabilnych i odpowiednio wcześniej ustalonych i znanych reguł. Jak podkreślał TK „Zasada wolności wyborów jest kryterium złożonym, opierającym się na wielu czynnikach, związanych bezpośrednio nie tylko z samym prawem wyborczym, które należy rozpatrywać nie tylko kompleksowo, ale biorąc także pod uwagę konkretną sytuację i konkretne potrzeby, w tym dotyczące zmian w systemie wyborczym. Jej istotnymi elementami są także: autentyczna wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii, odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych itd.” z pewnością jest optymalny i godny ze wszech miar polecenia” (tak: wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU 10A/2006, poz. 147; zob. także: wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61).

Tak więc zasady podstawowe są wyrażone wprost w Konstytucji, natomiast TK i doktryna wyprowadzają z nich zasady bardziej szczegółowe. Decydujące znaczenie w nadawaniu wiążącej treści poszczególnym zasadom konstytucyjnym ma orzecznictwo TK. Wynika to przede wszystkim z kompetencji TK oraz ogólności zasad. Prawny charakter zasad konstytucyjnych wymaga szczególnego zdefiniowania w odniesieniu do zasad wyrażających konstytucyjne wolności i prawa człowieka. Zasady te, mimo ich ogólnego sformułowania, powinny w sposób jednoznaczny wyrażać treść tych praw oraz określać relacje między osobą a organami władzy publicznej. Konstruowany przez TK standard ochrony praw jednostki powinien być nie tylko jednoznaczny, ale również efektywny. Efektywność ta opiera się m.in. na przyjęciu optymalizacyjnego charakteru zasad konstytucyjnych gwarantujących wolności i prawa człowieka. Oznacza to, że zasady te powinny być realizowane w jak największym stopniu. Optymalizacyjny nakaz realizacji zasad konstytucyjnych oraz optymalizacyjny zakaz ograniczania tych praw adresowany jest przede wszystkim do ustawodawcy. Zasady optymalizacyjne stanowią podstawę dla sformułowania definitywnych reguł, które stanowią konstytucyjne wzorce kontroli i wyznaczają konstytucyjny standard ochrony praw człowieka.



W Polsce poza Konstytucją RP nie obowiązują obecnie żadne inne akty normatywne o randze konstytucyjnej. Polski system prawa nie przewiduje również ustaw organicznych, które byłyby aktami wykonawczymi do konstytucji i miałyby moc wyższą od ustaw zwykłych.

#### I.6.

Najczęściej przywoływanymi zasadami konstytucyjnymi w orzecznictwie TK są: zasada państwa prawnego, zasada podziału władzy, zasada równości, prawo do ochrony własności, prawo do sądu oraz zasada proporcjonalności jako warunek dopuszczalnej ingerencji w prawa człowieka.

Warto w tym miejscu przywołać kilka przykładów z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pokazujących, w jaki sposób TK konkretyzuje te zasady.

Szczególnie obszerne są dotychczasowe rozważania Trybunału, poświęcone zasadzie państwa prawnego. Stanowisko TK w tym zakresie dobrze oddają rozważania zawarte w wyroku z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40): „Gdy chodzi o art. 2 konstytucji, to należy przypomnieć (...) że sformułowanie tego przepisu daje wyraz intencji przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990–1997. Nadal klauzulę tę należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wiele reguł i zasad, niegdyś «odnalezionych» przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znajduje dzisiaj wyraźne zapisanie w postanowieniach nowej konstytucji. W tym wypadku nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę «demokratycznego państwa prawnego» nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego.

Dotyczy to m.in. zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zasada ta od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego i nie ma jakichkolwiek podstaw, by tej

konkluzji nie potwierdzić na gruncie nowej konstytucji. Z zasady tej Trybunał dawno już wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993, cz. I, s. 71–72; wyrok z 25 listopada 1997 r., jw., s. 448–449). Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (orzeczenia z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 511; wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407).

Nowa konstytucja nie wyraziła zasady ochrony praw nabytych w osobnym przepisie szczegółowym. W żadnym razie nie może to jednak dawać podstawy do argumentacji a contrario i twierdzenia, że skoro wiele zasad i reguł dawniej wyprowadzanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znalazło obecnie wyraz w szczegółowych przepisach konstytucji, to pominięcie w tych przepisach innych zasad i reguł daje wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do pozbawienia ich rangi konstytucyjnej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego ma bowiem pewną treść ogólną, ustabilizowaną w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie państw naszego kręgu cywilizacyjnego. Skoro w art. 2 pomieszczono tę klauzulę, to dano tym samym wyraz intencji wprowadzenia do naszego porządku konstytucyjnego tych wszystkich elementów, które na demokratyczne państwo prawne się składają. Stąd – już po wejściu w życie nowej konstytucji – Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że takie fundamentalne elementy tej klauzuli, jak zasada zaufania obywatela do państwa, zakaz działania prawa wstecz czy ochrona interesów w toku nadal zachowały rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach konstytucji.”

Bardzo liczne są też wypowiedzi TK na tle zasady podziału władzy. W tym miejscu warto zasygnalizować jedną z nich, zawartą w rozstrzygnięciu sprawy P 16/04. TK podkreślił wówczas, że „zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy” (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10A/2005, poz. 119).

Z kolei rozbudowane podsumowanie orzecznictwa Trybunału ukształtowanego na tle prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), znalazło się w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06. TK przypominał w nim, że „prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Zakres przedmiotowy stosowania gwarancji zawartych w analizowanym przepisie konstytucyjnym wyznacza pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego pojęcia Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na treść art. 175 Konstytucji, który wyraża zasadę monopolu sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W świetle dotychczasowego orzecznictwa pojęcie sprawy pozostaje w ścisłym związku z pojęciem wymiaru sprawiedliwości i obejmuje z jednej strony rozstrzyganie sporów prawnych, a z drugiej – rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, s. 555). Na marginesie można zauważyć, że pojęcie sprawy obejmuje m.in. spory dotyczące zasadności umorzenia postępowania karnego.”

Dodatkowym, czwartym elementem, który Trybunał wyinterpretował z art. 45 ust. 1 Konstytucji w przedmiotowej sprawie było „prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy”. Na tym tle Trybunał zaakcentował przymioty

niezależności sądu oraz niezawisłości i bezstronności sędziego. Ponadto zaznaczył, że art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście postanowień zawartych w rozdziale VIII Konstytucji, kształtujących ustrój sądownictwa. Przy okazji podkreślił też, że „Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować”.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. zachowały swą aktualność także wcześniejsze rozstrzygnięcia TK, wydane na tle zasady równości. W szczególności warto przywołać orzeczenie z 9 marca 1988 r. w sprawie o sygn. U 7/87 (OTK ZU 1988, poz. 1), w którym TK zdefiniował konstytucyjną zasadę równości. W ocenie TK „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...) Równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

(...) różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)”.

Z biegiem czasu Trybunał rozwinął swe orzecznictwo, dopuszczając tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze (tak: orzeczenie z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97, OTK ZU nr 3 4/1997, poz. 37).

Kolejne orzeczenia TK koncentrowały się przede wszystkim na ustaleniu, czy ustawodawca, wprowadzając określone różnicowanie kierował się właściwymi racjami. W szczególności przedmiotem oceny TK była analiza: 1) czy różnicowanie było racjonalnie uzasadnione, 2) czy miało charakter proporcjonalny 3) czy pozostawało w związku z innymi konstytucyjnymi zasadami lub wartościami (tak: orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, przywoływane m.in. w wyroku z 3 października 2006 r., sygn. K 30/05, OTK ZU nr 9A/2006, poz. 119, wyroku z 23 listopada 2010, K 5/10, OTK ZU nr 9A/2010, poz. 106 czy w wyroku z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2A/2013, poz. 17).

W odniesieniu do zasady proporcjonalności, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., TK sformułował warunki, składające się na tzw. test proporcjonalności. Rozstrzygnięcie, czy nie doszło do naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji w prawa jednostki, wymagało odpowiedzi na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. proporcjonalność, wspomniana już np. w orzeczeniu TK z 26.I.1993, U.10/92, OTK 1993, s. 32)”. Wspomniany test proporcjonalności pozostaje aktualny także na gruncie art. 31 ust. 3 obecnie obowiązującej Konstytucji.

Wypowiedzi TK na temat zasady proporcjonalności można odnaleźć w wielu późniejszych orzeczeniach. Warto zwrócić uwagę na rozważania Trybunału, zawarte w wyroku z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1A/2013, poz. 193). TK stanął wówczas przed pytaniem, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić zasadę proporcjonalności o takiej samej treści, jaka jest charakterystyczna dla relacji pomiędzy władzą publiczną a jednostką, tyle że w odniesieniu do relacji, jakie zachodzą pomiędzy organami władzy państwowej. Trybunał uznał, że nie jest możliwe proste przeniesienie schematu rozumowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji na grunt regulacji związanych z pozycją (samodzielnością) jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie TK przyjęcie odmiennego stanowiska doprowadziłoby do osobliwej sytuacji, w której „jeden podmiot władzy publicznej może się powoływać względem innego podmiotu władzy publicznej na rygorystyczne rozumiany zakaz nadmiernej ingerencji charakterystyczny dla ochrony jednostki przed działaniami tejże władzy”. Zdaniem Trybunału o ile wkroczenie przez władzę publiczną w sferę wolności jednostki może uprawniać Trybunał do ingerencji w działalność ustawodawcy (zgodnie z 31 ust. 3 Konstytucji), o tyle brakuje takiego uzasadnienia dla podejmowania przez Trybunał analogicznych działań dla ochrony jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał w wyroku o sygn. K 14/11 nie przekreślił jednak możliwości wywodzenia z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności w kontekście ingerencji w pozycję samorządu terytorialnego, ale wskazał na specyficzny kształt tej zasady. W tym wypadku zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji, rozumiana jako zakaz nadmiernej ingerencji musi być interpretowana przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych wyznaczających podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego.

TK stosuje zasadę proporcjonalności w dwóch znaczeniach. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wywodzi trójelementowy test proporcjonalności, gdy bada dopuszczalność

ograniczania wolności i praw człowieka. Z art. 2 wywodzi bardziej ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji państwa np. w sferę zastrzeżoną konstytucyjnie dla samorządu terytorialnego lub praw jednostki przyznanych włącznie na mocy ustaw zwykłych.

## II.1.

Konstytucja w art. 8 ust. 1 stanowi, że jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. W doktrynie oraz orzecznictwie TK przepis ten rozumiany jest w ten sposób, że żaden inny akt prawny nie może mieć mocy wyższej lub równej Konstytucji. Rangi konstytucyjnej nie mają m.in. umowy międzynarodowe. W myśl art. 91 ust. 1 umowa międzynarodowa po ratyfikacji staje się częścią polskiego systemu prawa. Miejsce umów w hierarchii aktów prawnych zależy od sposobu ratyfikacji. Umowy międzynarodowe, których przedmiotem są sprawy szczególnie istotne dla suwerenności i bezpieczeństwa państwa, wolności i praw człowieka, obciążeń finansowych lub spraw, które powinny być regulowane w ustawach, wymagają przed ratyfikacją zgody wyrażonej w ustawie. Ich ranga jest wprawdzie niższa od Konstytucji, ale wyższa od ustaw. Znajduje to wyraz w art. 91 ust. 2 Konstytucji, który wprost stanowi, że postanowienia takiej umowy mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z umową. Jeżeli umowa międzynarodowa zostanie ratyfikowana bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie jej postanowienia nie mają pierwszeństwa przed ustawami.

Z kolei art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową, prawo stanowiące przez tę organizację stosuje się bezpośrednio i ma ono pierwszeństwo przed ustawami. Przepis ten został wprowadzony w 1997 roku przede wszystkim z myślą o przyszłym członkostwie Polski w Unii Europejskiej. Z powyższego wynika, że przepis umowy międzynarodowej niezgodny z Konstytucją ani nie uchyla jej postanowień, ani nie może skutkować odmową stosowania przepisów Konstytucji. Umowa międzynarodowa niezgodna z przepisami Konstytucji nie powinna być ratyfikowana, a jeżeli została ratyfikowana i stała się częścią polskiego systemu prawa podlega kontroli TK. W razie stwierdzenia przez Trybunał niezgodności takiej umowy z Konstytucją przestaje ona być częścią prawa krajowego (tak: wyrok TK z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7A/2011, poz. 73, w którym Trybunał stwierdził, że: „Eliminacja niezgodnej z Konstytucją umowy międzynarodowej z polskiego porządku prawnego może być dokonana tylko zgodnie z regułami w niej wyrażonymi, tzn. w wyniku uchylecia lub odpowiedniej zmiany umowy

międzynarodowej przez upoważnione do tego podmioty, bądź w następstwie wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o jej niekonstytucyjności”).

Wskazane przepisy nie odnoszą się wprost do prawa Unii Europejskiej. Konstytucyjną podstawą przystąpienia Polski do UE był art. 90 Konstytucji, stwierdzający, że na podstawie umowy międzynarodowej Polska może przekazać organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zgoda na zawarcie takiej umowy musi być wyrażona w drodze ustawy uchwalonej równocześnie przez Sejm i Senat większościami 2/3 głosów w obecności odpowiednio co najmniej połowy posłów i połowy senatorów. Są to warunki bardziej rygorystyczne niż przewidziane dla zmiany Konstytucji. Zdaniem TK przystąpienie do UE nie oznacza, że prawo pierwotne i prawo pochodne Unii ma pierwszeństwo przed Konstytucją (K 18/04). Jeżeli występuje niezgodność prawa UE lub ustaw implementujących to prawo z Konstytucją, może ona zostać usunięta tylko przez zmianę przepisów Konstytucji, a nie przez odmowę ich stosowania (P 1/05). Orzecznictwo TK dotyczące relacji prawa krajowego i prawa UE zostało przedstawione w poprzednim raporcie<sup>2</sup>.

Wprawdzie przepisy prawa międzynarodowego ani przepisy prawa UE nie mają rangi konstytucyjnej, jednak mają one znaczenie dla wykładni Konstytucji. Zgodnie z art. 9 Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten wyraża zasadę przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu. Zasada ta ma istotne znaczenie przy wykładni przepisów Konstytucji oraz ustaw. W razie wątpliwości co do sposobu rozumienia przepisów Konstytucji, należy wątpliwości te rozstrzygać w sposób zapewniający spójność obu systemów prawnych (tak: wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4A/2004, poz. 31). W orzecznictwie TK można wskazać wiele przykładów wpływu prawa UE i prawa międzynarodowego na wykładnię Konstytucji. Największą rolę odgrywa tu konwencja o ochronie praw podstawowych i wolności oraz orzecznictwo ETPCz. Tytułem przykładu można wskazać chociażby rozstrzygnięcia TK poświęcone związkowi pomiędzy art. 10 Konwencji i art. 54 ust 1 Konstytucji. W wyroku wydanym w sprawie SK 70/13, Trybunał akcentował, że „Art. 54 ust. 1 Konstytucji chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska. Stworzenie warunków do swobodnej wymiany poglądów nie oznacza przyzwolenia na wszelkie formy wypowiedzi. Co do zasady wolność

---

<sup>2</sup>Por. *Współpraca Sądów Konstytucyjnych w Europie – sytuacja bieżąca i perspektywy na przyszłość*, Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie Krajowe, 2014, <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-kongress/downloads/landesberichte/LB-Pologne-MS.pdf>

wypowiedzi nie obejmuje wypowiedzi jednoznacznie znieważających. Jednocześnie jednak wolność słowa nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Treść normatywna art. 54 Konstytucji zawiera się w przyjętym wspólnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”, a w szczególności w określonym ogólnie, a jednocześnie ujętym szerzej, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), w którym wyszczególnia się *expressis verbis* «informacje» i «idee»” (tak: wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2A/2015, poz. 14 czy wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU nr 8A/2015, poz. 120).

## II.2.

Konstytucja nie formułuje wprost wewnętrznej hierarchii własnych postanowień, jednak zarówno doktryna prawa jak i orzecznictwo TK uznaje taką hierarchię. Przyjmuje się, że szczególne znaczenie wśród postanowień Konstytucji mają przepisy rozdziału pierwszego, określające podstawy polskiej państwowości oraz niektóre zasady rozdziału drugiego dotyczące praw człowieka. Do postanowień takich należy przede wszystkim zasada państwa prawnego, zasada podziału i równowagi władz, ochrony godności człowieka i zasada równości. Zasady te są konkretyzowane w innych przepisach Konstytucji. Odgrywają one również istotną rolę przy ich wykładni.

W szczególności wykładnia celowościowa wielu przepisów Konstytucji odwołuje się do zasad, które mają szczególne miejsce w jej tekście. Przykład takiego odwołania można odnaleźć m.in. w wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., gdzie Trybunał podkreślał, że „(...) skoro zasada podziału i równowagi władzy w hierarchii przepisów Konstytucji należy do najbardziej podstawowych jej regulacji (znajduje to wyraz w systematyce oraz w szczególnym trybie zmiany przepisów rozdziału I tego aktu), to wynika stąd, że inne postanowienia Konstytucji odnoszące się do statusu organów realizujących władzę sądowniczą powinny być interpretowane w sposób zapewniający adekwatność ich treści do nadrzędnej roli tej zasady. Jest tak tym bardziej, że zasada ta zostaje wzmocniona przez przepis wstępu do Konstytucji, który nakazuje „współdziałanie władz” ze sobą i współdziałanie to określa jako jedną z podstaw Konstytucji” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; OTK ZU nr 1A/2009, poz. 3; Dz. U. Nr 9, poz. 57 z 22 stycznia 2009 r.)



Z kolei w wyroku z 20 marca 2006 r. Trybunał wskazał, że „Konstytucyjne prawo do ochrony prywatności – jakkolwiek nie jest absolutne – ma charakter szczególny w systemie wolności i praw konstytucyjnych. Jak już wspomniano, wynika to ze szczególnego zakotwiczenia tej wartości w godności człowieka. Świadczy o tym również art. 233 ust. 1 Konstytucji, jednoznacznie zawężający swobodę ustawodawcy w zakresie ograniczania tego prawa, nawet w stanie wojennym i wyjątkowym. Z uwzględnieniem tych ogólnych wskazań, płynących z umiejscowienia i rangi prawa do ochrony prywatności wśród gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw, należy oceniać regulacje ustanawiające wyjątki od chronionej prywatności” (zob. wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30, cz. III, pkt 3).

### II.3.

Tryb zmiany Konstytucji reguluje art. 235. Zgodnie z tym przepisem projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, których jest 460, Senat lub Prezydent. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej równocześnie przez Sejm i Senat. Sejm przyjmuje ustawę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast Senat bezwzględną liczbą głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy zasad ogólnych z rozdziału I, praw człowieka i obywatela z rozdziału II lub art. 235 o zmianie Konstytucji podmioty mające inicjatywę ustrojodawczą mogą zażądać przeprowadzenia referendum. Ustawa zostaje przyjęta, jeżeli za zmianą opowie się większość referendum. Jest to jedyny tryb zmiany Konstytucji. Konstytucja nie przewiduje *explicite* postanowień niezmiennych.

### II.4.

Polska Konstytucja ze względu na tryb jej zmiany należy do konstytucji sztywnych. Sztywność ta wzrasta jeszcze ze względu na układ sił politycznych w parlamencie. Pomimo kilkunastu inicjatyw zmiany Konstytucji, udało się taką zmianę przeprowadzić tylko dwukrotnie. Za pierwszym razem zmiana Konstytucji była wynikiem wyroku TKz 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05; OTK ZU nr 4A/2005, poz. 42). W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że zaskarżony art. 607t ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, implementujący do polskiego systemu prawnego instytucję Europejskiego Nakazu Aresztowania, jest niezgodny z wyrażonym w art. 55 Konstytucji zakazem ekstradycji. Orzekając o niekonstytucyjności, Trybunał zwrócił jednak uwagę na obowiązek

wywiązywania się przez Polskę ze zobowiązań międzynarodowych oraz na znaczenie Europejskiego Nakazu Aresztowania dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też TK w oparciu o art. 190 ust. 3 Konstytucji zdecydował, że zaskarżony przepis utraci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku. Trybunał dał w ten sposób ustawodawcy czas na usunięcie niezgodności pomiędzy zaskarżonym przepisem a art. 55 Konstytucji. Przeprowadzone przez prawodawcę zmiany polegały na uzupełnieniu art. 55 Konstytucji o wyjątki od zakazu ekstradycji obywatela polskiego.

Za drugim razem inicjatywę w tym zakresie sformułowali parlamentarzyści. W wyniku ich aktywności do art. 99 Konstytucji dodano ust. 3, określający negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych (ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 114, poz. 946). Wprowadzony przepis stanowił, że „Wybraną do Sejmu lub Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. W toku prac prawodawczych odwoływano się do społecznych oczekiwań, by „prawo nie było stanowione przez przestępców”. Zanim bowiem uchwalono powyższe ograniczenie osoby prawomocnie skazane mogły zasiadać w parlamencie. Uchwalonej zmianie towarzyszył przepis przejściowy, zgodnie z którym ograniczenie to miało mieć zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

Opisane przypadki pokazują, że trudno mówić o jakichś ukształtowanych tendencjach na tle dokonanych zmian.

## II.5.

Do TK nigdy nie wpłynął wniosek o dokonanie kontroli konstytucyjności zmiany Konstytucji. Trybunał nigdy, nawet *obiter dicta* nie wypowiedział się w sprawie dopuszczalności sprawowania takiej kontroli.

## II.6.

Pomimo braku orzeczeń TK w sprawie kontroli konstytucyjności zmiany Konstytucji, kwestia ta jest rozważana w doktrynie. Przedstawiciele doktryny raczej sceptycznie wypowiadają się o możliwości sprawowania przez TK kontroli materialnej. Konstytucja w art. 188 pkt 1 – 3 wyraźnie stanowi, że kontrola TK może dotyczyć zgodności norm o różnej randze w hierarchii systemu prawa. Kontrola taka nie może mieć charakteru poziomego, a do

tego sprowadzałyby się kontrola konstytucyjności zmiany Konstytucji. Dopuszcza się natomiast możliwość sprawowania takiej kontroli pod względem proceduralnym. Przedstawiciele doktryny wskazują, że w myśl ustawy o TK Trybunał kontroluje nie tylko hierarchiczną zgodność przepisów, ale również tryb ich stanowienia. Skoro kontrola taka dotyczy ustaw, a Konstytucja jest również ustawą, należałoby dopuścić kontrolę Trybunału.

## II.7.

Ze względu na brak orzeczeń i odpowiedniej praktyki konstytucyjnej należy negatywnie odpowiedzieć na powyższe pytanie. O wzmocnieniu pozycji TK można mówić jedynie w tym znaczeniu, że przy sztywnej Konstytucji nie podlegającej częstym zmianom, Trybunał aktywistycznie wykladał wiele jej postanowień, by dostosować je do zmieniających się warunków społecznych i otoczenia prawnego. Przede wszystkim, by Konstytucja była aktem spójnym z konwencją o ochronie praw i podstawowych wolności oraz prawem UE. W związku z trwającym od roku kryzysem konstytucyjnym, trudno jednak powiedzieć czy tendencja taka zostanie utrzymana.