

Specyfika wykładni konstytucji w konstytucyjnym państwie prawa na przykładzie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹

Abstrakt

W rozdziale omówiono, na przykładzie Konstytucji RP z 1997 r., zagadnienie wykładni konstytucji w konstytucyjnym państwie prawa. Zdaniem autora wykładnia ta posiada własną specyfikę, polegającą na konieczności odstąpienia od stosowania standardowych dyrektyw preferencji, przyznających pierwszeństwo rezultatom wykładni językowej. Zarazem jednak metoda wykładni konstytucji musi uwzględniać różne kategorie jej przepisów. Interpretacja przepisów wyrażających zasady konstytucyjne oraz przepisów ustanawiających prawa i wolności jednostki wymaga sięgania po wykładnię systemową i funkcjonalną. W przypadku przepisów normujących system rządów co do zasady należy zaś przyznawać pierwszeństwo rezultatom wykładni językowej, od czego dopuszczalne są pewne odstępstwa. Dzięki takim metodom wykładni konstytucji w największym stopniu będzie możliwa realizacja zasadniczych celów ustrojodawcy, tj. petryfikacja ustroju liberalno-demokratycznego i zapewnienie sprawności działania instytucji publicznych.

Pytanie [...] o to, jak interpretować samą konstytucję lub co szczególnego jest w tej interpretacji, jest pytaniem być może samo w sobie ciekawym, na które jednak spodziewana odpowiedź może być tylko zawiła i skomplikowana. Pytania tego typu zaliczyłbym do kręgu tych kwestii, w których przypadku warto polecić znaną maksymę L. Wittgensteina: „o czym nie można mówić, o tym trzeba milczeć”².

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego pt. *Teoria argumentacji a rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa*, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2015/17/B/HS5/00457. W tytule i w tekście posługuję się określeniem „państwo prawa”, a nie „państwo prawne”. To drugie występuje w art. 2 Konstytucji RP z 1997 r., ale stanowi niefortunne tłumaczenie niemieckiego *Rechtsstaat*, które to określenie lepiej tłumaczyć jako „państwo prawa”.

² A. Bator, *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 Konstytucji RP*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, Wrocław 1999, s. 65.

1. Uwagi wstępne w kontekście teorii konstytucyjnego państwa prawa

Spór między zwolennikami uniwersalnego i partykularnego podejścia do wykładni konstytucji trwa już od wielu lat³. Przedstawicielem tego drugiego podejścia był m.in. Wojciech Sokolewicz. W *Dygresji o osobliwościach wykładni konstytucji* na marginesie uwag do art. 159 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ pisał: „W odniesieniu do konstytucji [...] pierwszeństwo wykładni językowo-logicznej (gramatycznej), wbrew szeroko rozpowszechnionym poglądom [...], nie jest tak bezsporne [...]. Potrzeba szerokiego i przynajmniej równorzędnego uwzględnienia innych rodzajów wykładni: historycznej, teleologicznej, funkcjonalnej czy systematycznej (systemowej) ma swoje źródło w paru okolicznościach. Pierwszą z nich jest język konstytucji, nie tak ścisły, jak aktów przynależnych do innych gałęzi prawa [...]. Drugą okoliczność stanowi tryb przygotowania i stanowienia konstytucji – [...] bardziej upolityczniony niż zwykłego ustawodawstwa. Prowadzi on do formułowania poszczególnych przepisów w drodze kompromisu [...]. W rezultacie są one niekiedy wystylizowane niezbyt precyzyjnie, co też utrudnia ich ścisłą językową interpretację”⁵.

Przytoczona wypowiedź wyraża zatem przekonanie, że w procesie interpretacji ustawy zasadniczej należy uczynić odstępstwo od stosowania dyrektyw preferencji, w myśl których interpretator „powinien się opierać na rezultatach wykładni językowej i dopiero gdy ta prowadzi do nie dających się usunąć wątpliwości korzystać z wykładni systemowej, jeśli natomiast również wykładnia systemowa nie doprowadziła do usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, to wolno jest posłużyć się wykładnią funkcjonalną”⁶. Priorytet bowiem, zdaniem W. Sokolewicza, należy przyznać wykładni pozajęzykowej. Dla wyjaśnienia już w tym miejscu dodajmy, że zacytowaną dygresję jej autor wkomponował w wywód, który pozwolił mu zająć stanowisko, że „minister”, o którym stanowi art. 159 Konstytucji RP, to również inny niż minister członek Rady Ministrów, z wyjątkiem jej prezesa. Do tego przykładu przyjdzie nam jeszcze powrócić w dalszej części opracowania. Na razie wystarczy ograniczyć się do stwierdzenia, że choć interpretacja językowa słowa „minister” nie rodzi w świetle Konstytucji RP wątpliwości, to jednak

³ Na temat stanowisk stron tego sporu zob. M. Romanowicz, *Pomiędzy uniwersalnym a partykularnym wymiarem wykładni prawa. Wpływ teorii prawa i nauki prawa konstytucyjnego na wzorce wykładni konstytucji*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 212 i n.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja).

⁵ W. Sokolewicz, uwagi do art. 159, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 10. Zob. też *idem*, *O osobliwościach wykładni przepisów konstytucyjnych*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012, s. 371-372 i 373.

⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74.

wspomniany komentator odstąpił (skądinąd słusznie, ale o tym również będzie mowa później) od rezultatów tej wykładni, przyjmując szerszą interpretację pojęcia ministra.

Z kolei Sławomira Wronkowska wyraziła następujący pogląd: „Formułując uwagi o interpretowaniu konstytucji, podkreśla się zazwyczaj – jako tej interpretacji cechę szczególną – przewagę wykładni pozajęzykowej nad językową. Z twierdzeniem tym można się zgodzić, jeśli owa «przewaga» oznacza nie to, że daje się pierwszeństwo wykładni pozajęzykowej, lecz to, że wykładając konstytucję, nie jest możliwe, by poprzestać na wykładni językowej, a to ze względu na jej zawodność lub ograniczone rezultaty, zatem że dokonywanie wykładni pozajęzykowej staje się nieodzowne i że to ona manifestuje się szczególnie silnie”⁷.

Cel niniejszego opracowania stanowi próba częściowej polemiki z przytoczonymi tezami W. Sokolewicz i S. Wronkowskiej. U jej źródeł leży rozróżnienie zasadniczych kategorii przepisów konstytucji, pozwalające uzależnić metodę wykładni od zakwalifikowania interpretowanego przepisu do określonej kategorii. Zróżnicowanie to jest uzasadnione aksjologią konstytucyjną, stanowiącą z perspektywy założeń neokonstytucjonalizmu fundamentalny argument w procesie wykładni prawa, spychający na dalszy plan argumenty językowe⁸. Należy jednak odnotować, że rozważania teoretyków konstytucyjnego państwa prawa koncentrują się na problemach wykładni prawa, w tym konstytucji, które bezpośrednio wiążą się ze statusem jednostki, rozumianej jako słabsza i wymagająca szczególnej ochrony strona relacji z władzą⁹. Przedmiotem zainteresowania teoretyków neokonstytucjonalizmu w szczególności staje się orzecznictwo sądów konstytucyjnych, których ranga w konstytucyjnym państwie prawa okazuje się znacznie wyższa, niż ma to miejsce w „klasycznym” państwie prawa, co skłania z kolei niektórych badaczy do określania konstytucyjnego państwa prawa mianem państwa sędziów¹⁰. W ramach zaś tego orzecznictwa, stanowiącego zazwyczaj rezultat kontroli aktów normatywnych, dominują judykaty bezpośrednio wpływające na zakres praw i wolności jednostki, a nie rozstrzygnięcia odnoszące się wyłącznie do relacji pomiędzy organami władzy publicznej. Jednak te drugie niekiedy co najmniej pośrednio rzutują na status jednostki. Dotyczy to np. orzeczeń, w których stwierdzono, że dana regulacja naruszyła zasadę podziału władzy. Zasada ta bowiem nie tylko wyznacza fundament ustroju politycznego państwa, ale też do dziś zachowuje – tak jak

⁷ S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 27.

⁸ Zob. A. Grabowski, *Teoria konstytucyjnego państwa prawa i jej wpływ na argumentację prawniczą*, [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 69.

⁹ Zob. *ibidem*.

¹⁰ Zob. *ibidem*, s. 61. Na temat ewolucji (czy nawet rewolucji) polegającej na przejściu od *Rechtsstaat* (państwa prawa) do *Richterstaat* (państwa sędziów) zob. np. B. Rüthers, *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat. Verfassung und Methoden. Ein Essay*, Tübingen 2016.

i u swego zarania¹¹ – związek z ochroną wolności jednostki, zabezpieczając tę ostatnią przed zagrożeniami wynikającymi z powierzenia zbyt szerokiej władzy jednemu organowi¹². Należy ponadto wyróżnić sferę innych niż stanowienie prawa zachowań piastunów najważniejszych organów władzy publicznej. Z wyjątkiem (w praktyce rzadkich) przypadków rozstrzygania sporów kompetencyjnych nie mieści się ona w zakresie kognicji sądu konstytucyjnego. Tymczasem i te zachowania są determinowane przyjmowaniem określonej wykładni przepisów konstytucji i przynależą do rzeczywistości konstytucyjnej, pośrednio wpływając na sytuację prawną jednostki w państwie. Także z kluczowej dla neokonstytucjonalizmu perspektywy dążenia do ochrony jednostki przed państwem owa sfera powinna znaleźć się w obrębie zainteresowań tej teorii. Niezbędne zatem wydaje się wskazanie prawidłowych metod wykładni przepisów konstytucji w tym zakresie.

2. Główne kategorie przepisów konstytucji

Wewnętrzne zróżnicowanie przepisów konstytucji uzasadnia różnice w ich wykładni. W tym kontekście wypada rozróżnić trzy grupy przepisów: 1) przepisy wyrażające zasady konstytucyjne, 2) przepisy ustanawiające prawa i wolności jednostki, 3) przepisy regulujące system rządów (inne niż wyrażające zasady konstytucyjne¹³). Przez system rządów rozumie przy tym unormowania kształtujące organizację aparatu państwowego i określające relacje między naczelnymi organami władzy państwowej¹⁴. Doktryna prawa konstytucyjnego zwykle skupia się w tej mierze na zagadnieniach legislatywy i egzekutywy, a pomija władzę sądowniczą¹⁵. Ze względu jednak na znaczące oddziaływanie Trybunału Konstytucyjnego na

¹¹ Na temat jej genezy zob. np. A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6, s. 30 i n. (zwłaszcza s. 39); *idem*, *Najstarsze konstytucje a idea podziału władzy*, „Prawo i Polityka” 2011, t. 3, s. 9 i n.; R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003, *passim*.

¹² Zob. np. M. Pach, P. Tuleja, uwagi do art. 10, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 336 (Nb 1), 341 (Nb 25-26) i powoływana tam literatura.

¹³ Przepisem istotnie kształtującym system rządów jest bowiem również przepis statuujący zasadę podziału władzy, mieszczący się w pierwszej kategorii.

¹⁴ Por. tę definicję z definicją zaproponowaną w pracy: M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 9, w której jako system rządów rozumie się wybór rozwiązań w zakresie ukształtowania „relacji organizacyjnych i funkcjonalnych między instytucjami władzy publicznej”, określający „sposób wykonywania władzy w państwie”.

¹⁵ Przykład stanowi powołane w poprzednim przypisie opracowanie M. Grzybowskiego, w którym brak nawiązań do relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej z władzą sądowniczą. Jedynie dwa z dwunastu rozdziałów pracy zbiorowej, w której znalazło się to opracowanie, wykraczają poza analizę zagadnień w obrębie problematyki legislatywy i egzekutywy (są to rozdziały autorstwa P. Czarnego i B. Nalezińskiego, traktujące o interakcjach między Prezydentem RP a organami władzy sądowniczej). Takie podejście nie dziwi, bo to parlament i organy władzy wykonawczej odgrywają kluczową rolę w rządzeniu państwem. Z drugiej jednak strony możliwość dokonywania korekt decyzji ustawodawczych, którą dysponuje Trybunał Konstytucyjny, skłania do zastanowienia się nad włączeniem tego organu do rozważań o szeroko rozumianym systemie rządów.

władzę ustawodawczą¹⁶ wywoły na temat wykładni przepisów regulujących system rządów zostaną poszerzone o uwagi poświęcone wykładni przepisów normujących ustrój tego organu władzy sądowniczej. Należy zastrzec, że niniejsze opracowanie nie zdradza aspiracji do kompleksowego omówienia tytułowej problematyki, a w tekście konstytucji, w tym również Konstytucji RP, odnajdziemy także i inne kategorie przepisów niż trzy wyżej wymienione, np. przepisy dotyczące systemu źródeł prawa czy przepisy kształtujące pozycję prawną organów nieprzypisanych do żadnej z trzech podstawowych władz, np. ombudsmana (Rzecznika Praw Obywatelskich). Niewątpliwie jednak wyróżnione trzy kategorie stanowią rdzeń normatywny ustawy zasadniczej, występujący w każdej, czy przynajmniej w zdecydowanej większości, konstytucji. Jednocześnie byłoby pożądanym ominięcie pułapki, o której wspomniał zacytowany na początku Andrzej Bator, czyli pułapki nadmiernej zawiłości i skomplikowania wypowiedzi. Ograniczmy się więc do zasygnalizowania, że poniższe uwagi mogą okazać się przydatne i przy interpretacji przepisów spoza omówionych trzech kategorii, o ile weźmie się pod uwagę ich związek z którąś z tych kategorii. Przykładowo więc przepisy dotyczące RPO mogłyby być wykładane z uwzględnieniem związku tej instytucji z ochroną praw i wolności jednostki, a zarazem z zasadami konstytucyjnymi (np. zasadą państwa prawa).

W dalszych rozważaniach skoncentrujemy się na ogólnym zagadnieniu dyrektyw preferencji stosowanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej. Z uwagi na ograniczenia objętości nie zostaną omówione inne kwestie, jak choćby istotny (i niezwykle ciekawy) problem opozycji między statyczną a dynamiczną wykładnią konstytucji¹⁷.

3. Założenia z zakresu filozofii politycznej a wykładnia konstytucji

Sformułowanie spójnego kanonu zasad wykładni konstytucji wydaje się możliwe, ale pod warunkiem porzucenia charakterystycznego dla doktryny kontynentalnej – róż-

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny to „negatywny ustawodawca”. Dostrzeżono też jednak jego doniosłe znaczenie dla ochrony praw jednostki, zob. np. P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 575.

¹⁷ Spór w tej sprawie od lat toczy się w doktrynie amerykańskiej, a ścierają się w nim propagujący wykładnię statyczną reprezentanci oryginalizmu i zwolennicy opowiadającego się za wykładnią dynamiczną nurtu określanego jako *living constitutionalism* („konstytucjonalizm żyjący”). Na ten temat w polskiej literaturze zob. np. G. Maroń, *Oryginalizm Antonina Scalia jako teoria wykładni prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 23 i n.; T. Gizbert-Studnicki, *Oryginalizm i living constitutionalism a koncepcja państwa prawnego*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 147 i n.; M. Barczentewicz, *Oryginalizm w Polsce, czyli czy amerykańskie koncepcje wykładni konstytucji mogą nas czegoś nauczyć?*, [w:] A. Samonek (red.), *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2012, s. 11 i n.; *idem*, *Inspiracje amerykańskie w dyskusjach wokół interpretacji konstytucji*, [w:] T. Stawicki, J. Winchorek (red.), *op. cit.*, s. 80 i n.

niącej się w tym zakresie znacząco od doktryny anglosaskiej – podejścia, usiłującego abstrahować od założeń ze sfery filozofii politycznej¹⁸. Podejście takie wypada uznać za przejaw nadmiernej ostrożności, wynikającej zapewne z obawy przed posądzeniem o nieprawniczą, a polityczną interpretację konstytucji. Wprawdzie polscy konstytucjonaliści nie odzégnują się od stwierdzeń o szczególnie aksjologicznym charakterze norm konstytucji¹⁹, rzadko jednak spotyka się wypowiedzi wyrażające przekonanie o tym, że dana konstytucja jako całość reprezentuje określoną filozofię polityczną. Problem wydaje się również mieć źródło w niewłaściwym spojrzeniu na zagadnienie prymatu prawa nad polityką, który to prymat uchodzi za jeden z filarów współczesnego systemu demokratycznego. Prymat ten – choć ze wszech miar pożądany – oznaczać powinien jedynie (lub aż) tyle, że politycznie uwarunkowane działania piastunów organów władzy publicznej doznają ograniczeń prawnych, wskutek czego zostają oni pozbawieni arbitralnej władzy dyskrecyjnej, bo krępują ich normy prawne różnej rangi. W Konstytucji RP takie rozumienie prymatu prawa nad polityką znajduje wyraz w art. 2 i w art. 7, ustanawiających zasady: demokratycznego państwa prawa i legalizmu. Zwróćmy jednak uwagę, że zasady te nie odzierają z „polityczności” procesu stanowienia prawa. Wprost przeciwnie, postępowanie legislacyjne stanowi przykład procesu *par excellence* politycznego. Uchwalaniu ustaw towarzyszy – w mniejszym lub większym stopniu – aksjologia, wyznawana mniej lub bardziej świadomie przez głosującą za nimi większość. W spory aksjologiczne szczególnie zaś są uwikłane prace konstytuanty, dążącej przecież do uchwalenia prawa fundamentalnego, z którym akty normatywne niższej rangi muszą być zgodne. Na pojawienie się takich sporów w pracach nad Konstytucją RP zwrócił uwagę Piotr Winczorek, dochodząc jednak do przekonania, że większość z nich udało się zakończyć kompromisem²⁰. Jego ocena wzmacnia przekonanie o możliwości stworzenia względnie spójnego i dającego się stosować w praktyce kanonu zasad wykładni obecnie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej²¹.

W przypadku Konstytucji RP m.in. takie elementy, jak obszerny katalog praw oraz wolności człowieka i obywatela (głównie – choć nie tylko – umiejscowionych w rozdziale II), gwarancje ich realizacji (np. w postaci skargi konstytucyjnej – art. 79) czy obecność zasad demokratycznego państwa prawa (art. 2), legalizmu (art. 7) oraz podziału władzy i równowagi władz (art. 10) pozwalają zakwalifikować ją do grupy konstytucji

¹⁸ Na temat tej różnicy zob. T. Gizbert-Studnicki, *Oryginalizm...*, s. 148–149.

¹⁹ Zob. np. P. Tuleja, *Interpretacja konstytucji*, [w:] J. Trzcinski, A. Jankiewicz (kom. red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 484 i 487; P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] J. Trzcinski (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 53–56.

²⁰ Zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 51–52.

²¹ I to mimo faktu, że P. Winczorek dostrzegł też niespójności aksjologiczne Konstytucji, zob. *ibidem*, s. 56–57.

liberalnych. Znamienne, że o ile miewają problem z przyznaniem tego prawnicy, o tyle bez trudu przyszło to etykowi Jackowi Hołówce w trakcie wykładu i dyskusji w Trybunale Konstytucyjnym na temat preambuły do Konstytucji RP²².

Liberalny charakter konstytucji – przez który rozumiem nie przyznanie przez nią uprzywilejowanej pozycji określonym stronnictwom politycznym²³, a swoisty program minimum, polegający na stworzeniu instytucjonalnych gwarancji ochrony jednostki przed zagrożeniami dla jej wolności – powinien rzutować na sposób odczytywania jej poszczególnych przepisów. Odczytanie to należy poprzedzić rekonstrukcją zasadniczych celów ustawy zasadniczej, czyli ustaleniem tego, po co została uchwalona konstytucja posiadająca taką treść normatywną. Wspomniane zasadnicze cele można odtworzyć w drodze analizy całokształtu przepisów Konstytucji RP i otwierającego ją wstępu (preambuły), w którym wprost wysłowiono cele ustrojodawcy²⁴. Dwa z nich mają zasadnicze znaczenie. Pierwszy polega na stworzeniu i zabezpieczeniu podstaw ustroju liberalnego, o czym świadczą wymienione wcześniej szczegółowe instytucje prawne uregulowane w tekście Konstytucji RP oraz fragment wstępu: „[...] pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie”. Drugi cel wypowiedziano bezpośrednio po pierwszym w preambule: „[...] a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Ma on do pewnego stopnia charakter wtórny względem pierwszego. Sprawność instytucjonalna państwa służy bowiem m.in. zapewnieniu pokoju społecznego i uniknięciu wybuchu nastrojów rewolucyjnych, mogącego doprowadzić nawet do obalenia liberalnego porządku²⁵. Wstęp zawiera też projekcję przesłanek aksjologicznych leżących u źródeł zakończonego w 1997 r. procesu ustrojodawczego, będących przesłankami ewidentnie liberalnymi. Ograniczone ramy tego opracowania uniemożliwiają szczegółową ich analizę. Należy jednak podkreślić, że cały czas chodzi o państwo liberalne rozumiane jako ustrój akceptujący wolność jednostki i pluralizm światopoglądowy, niezmuszający nikogo do wyznawania określonego systemu wartości, a stawiający tamę wyłącznie ideologiom dążącym do zburzenia ładu liberalnego (przejawem takiego podejścia jest art. 13 Konstytucji). Trudno racjonalnie oczekiwać od liberalnego

²² Jego uwaga nie napotkała oporu obecnych na sali konstytucjonalistów, co przyjął on z satysfakcją, zob. J. Hołówka, *Głos w dyskusji*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 65. Pozytywne zaskoczenie J. Hołówki wynikające z akceptacji tej uwagi przez audytorium potwierdzałoby tezę o dominacji zjawiska niechęci prawników do powoływania się na filozofię polityczną leżącą u źródeł konstytucji.

²³ Na nietrafność takiej interpretacji faktu uznania Konstytucji RP za konstytucję liberalną wyraźnie zwrócił uwagę J. Hołówka, podkreślając, że zaklasyfikowanie to wynika z czego innego, tj. z dostrzeżenia, że Konstytucja eksponuje wartość praw człowieka, zob. *ibidem*.

²⁴ Zresztą preambuła jest fragmentem konstytucji najbardziej właściwym dla deklarowania *expressis verbis* aksjologii przyświecającej jej twórcom (zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 53).

²⁵ Na marginesie należy zastrzec, że szczegółowe przepisy Konstytucji RP nie zawsze dają asumpt do tezy o takim ukształtowaniu systemu organów władzy państwowej, które sprzyja sprawności instytucji publicznych. Zagadnienie to musi jednak pozostać poza zakresem prowadzonych tu rozważań.

państwa, aby bezradnie przyglądało się próbom jego unicestwienia, stąd też różne konstytucje, w tym polska, w mniejszym bądź większym zakresie zawierają unormowania świadczące o przyjęciu koncepcji „demokracji zdolnej do obrony” (ang. *militant democracy*, niem. *wehrhafte Demokratie* albo *streitbare Demokratie*)²⁶.

4. Uzasadnienie specyfiki wykładni konstytucji i jej przejawy

Warto w tym miejscu zastanowić się nad uzasadnieniem dla tworzenia odmiennych od powszechnie uznawanych w prawoznawstwie dyrektyw i metadyrektyw wykładni konstytucji. Po pierwsze, odmiennność tę uzasadniają wspomniane już zasadnicze cele konstytucji. Ponownie mamy więc do czynienia z odpowiedzią z zakresu filozofii politycznej. Po drugie, możliwe jest też udzielenie odpowiedzi *stricto* prawniczej. Nie budzi bowiem kontrowersji stwierdzenie, że na tle innych aktów normatywnych konstytucja wyróżnia się szczególną treścią (określa suwerena i sposoby sprawowania przezeń władzy, podstawowe zasady organizacji aparatu państwowego oraz podstawowe prawa jednostki), szczególną formą (specjalna nazwa aktu oraz sposób jego uchwalenia i zmian – odmienny od ustaw zwykłych), szczególną mocą (konstytucja to akt ulokowany najwyżej w hierarchii aktów normatywnych) oraz tym, że „jest ona wyrazem woli suwerena i tylko suweren lub bezpośrednio legitymowane przez niego organy mogą doprowadzić do jej zmiany lub uchylenia”²⁷. Wszystkie te cechy wskazują na zasadniczą odmiennność konstytucji od aktów normatywnych niższej rangi, a skoro jest to akt tak istotnie różniący się od pozostałych, to wymaga również odmiennych metod wykładni. Można przypuszczać, że odmiennność ta sięga dalej niż różnice występujące pomiędzy wykładnią przepisów poszczególnych gałęzi prawa, np. wykładnią prawa cywilnego i prawa karnego. Nie chodzi bowiem jedynie, jak w tym drugim wypadku, o różnicę w kwestii dopuszczalności stosowania określonych wnioskowań prawniczych (na przykład, jak wiadomo, posługiwanie się analogią jest dozwolone na znacznie szerszą skalę w prawie cywilnym niż w karnym, w którym wyklucza się wszelkie analogie na niekorzyść oskarżonego²⁸). Odmiennność ta ma głębszy charakter, bo pojawia się już na samym początku, tj. na poziomie założeń dotyczących stosowania określonych dyrektyw preferencji.

²⁶ Na temat tej koncepcji zob. zwłaszcza M. Thiel (red.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, Tübingen 2003. Zob. też A. Bień-Kacała, A. Jackiewicz, *Militant democracy – demokracja, która sama się broni (?)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 25 i n.; M. Pach, *Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony (zarys problematyki)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 55 i n.

²⁷ P. Tuleja, *Źródła prawa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 48.

²⁸ Na ten temat zob. np. L. Morawski, *op. cit.*, s. 224-225.

Specyfika wykładni konstytucji, wyróżniająca ten akt normatywny na tle innych, skłania do odstąpienia od sztywnego założenia, przyznającego priorytet rezultatom wykładni językowej. Należy jednak przyjąć, że odstępstwo to łatwiej może nastąpić w przypadku wykładni przepisów ustanawiających zasady konstytucyjne oraz prawa i wolności jednostki. Bardziej tradycyjnymi dyrektywami preferencji powinna zaś rządzić się wykładnia przepisów kształtujących system rządów. W moim przekonaniu właśnie takie zróżnicowanie metod interpretacji konstytucji najlepiej służyłoby realizacji podstawowego założenia konstytucjonalizmu, wskazującego na potrzebę uchwalenia konstytucji w imię ograniczenia władzy rządzących²⁹, które to założenie zostało rozwinięte przez neokonstytucjonalizm, podkreślający konieczność rozbudowy ochrony prawnej jednostki. Za takim zróżnicowaniem wydaje się także przemawiać odmienny charakter podmiotów interpretujących konstytucję w zależności od kategorii, do której dany przepis przynależy. Władczej interpretacji konstytucji w przypadku przepisów regulujących system rządów w obszarze niezwiązanym ze stanowieniem prawa dokonują decydenci polityczni i zazwyczaj nie podlega ona weryfikacji ze strony niezależnego, bezstronnego politycznie organu. W przypadku pozostałych dwóch kategorii przepisów jest inaczej. W proces interpretacji lub weryfikacji tej interpretacji włączono niezależne sądy i trybunały, niekierujące się własnym interesem politycznym, a tym samym w nieporównywalnie mniejszym stopniu zagrażające jednostce.

5. Wpływ przynależności przepisu do określonej kategorii przepisów konstytucji na jego wykładnię

W Konstytucji RP najwięcej przepisów zakwalifikowanych przeze mnie do pierwszych dwóch kategorii zawierają rozdziały I i II. To przede wszystkim tam odnajdujemy zasady konstytucyjne, m.in. zasady: demokratycznego państwa prawa, podziału władzy i równoważenia władz, społecznej gospodarki rynkowej, podstawowe zasady w relacjach państwo–jednostka (np. zasada równości, proporcjonalności), a także poszczególne prawa jednostki. Jak zauważa Piotr Tuleja, ograniczenie się do wykładni językowej przepisów wyrażających zasady niemal nigdy nie pozwoliłoby na odkodowanie z nich konkretnych norm konstytucyjnych, a to przede wszystkim z uwagi na ich językową ogólnikowość. Podzielam w pełni jego opinię, że zasady konstytucyjne trzeba traktować jako zasady w sensie przyjmowanym przez Ronalda Dworkina i Roberta Alexy’ego, odróżniając je od reguł. Funkcjonują one zatem jako „[...] nakaz optymalizacyjny, w myśl

²⁹ Pojęcie konstytucjonalizmu jest wprawdzie różnie rozumiane, jednak przytoczone tu rozumienie, jak się wydaje, ma podstawowe znaczenie, por. np. W.J. Wołpiuk, *Instytucja konstytucjonalizmu a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *op. cit.*, s. 149-150.

którego jego adresat ma realizować nakaz w jak największym stopniu”; reguły zaś dają się spełnić wyłącznie całkowicie albo wcale. W razie kolizji zasad, jednej z nich musimy przyznać pierwszeństwo, ale nie sposób *in abstracto* określić – której³⁰. Taki charakter zasad zmusza do sięgania po wykładnię systemową i funkcjonalną. Zdaniem P. Tulei przywołaną tutaj charakterystykę zasad należy też odnieść do większości konstytucyjnych praw i wolności jednostki³¹.

Bardziej zniuansowanych rozważań wymaga natomiast proponowana przeze mnie metoda wykładni przepisów z zakresu systemu rządów, zawartych głównie w rozdziałach: IV, V i VI Konstytucji RP. Przy ich wykładni zasadniczo należy kierować się preferencją dla rezultatów wykładni językowej. Trzeba bowiem pamiętać, że w państwie prawa żadne kompetencje organów państwowych nie powinny być domniemywane, bo otwierałoby to drogę do łatwych nadużyć władzy. Nieco paradoksalnie, wykładnia celowościowa konstytucji jako całości uzasadnia w tym przypadku przyznawanie wyraźnego pierwszeństwa результатам wykładni językowej. W ten sposób unikniemy niebezpieczeństwa arbitralności działań osób sprawujących władzę, która to arbitralność zagrażałaby prawom jednostki. W przypadku omawianej kategorii przepisów wyjątkowo można – moim zdaniem – odstąpić od przypisania rozstrzygającego znaczenia wykładni językowej, ale za taką decyzją interpretacyjną muszą przemawiać szczególnie silne argumenty.

Po pierwsze, byłoby to dopuszczalne wtedy, gdy uzasadniałaby to określona konstytucyjna zasada ustrojowa, np. zasada odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu, związana z zasadą podziału władzy i równoważenia władz. Mechanizmy odpowiedzialności politycznej gabinetu przed ustawodawcą to rdzeń systemu parlamentarno-gabinetowego, więc wolno w ramach wykładni art. 159 Konstytucji RP zastosować także dyrektywy wykładni systemowej oraz funkcjonalnej i rozciągnąć zakres desygnatów pojęcia „minister” z art. 159 także na innych niż minister „członków Rady Ministrów”, skoro wszyscy oni ponoszą indywidualną odpowiedzialność przed Sejmem (art. 157 ust. 2). Sprzyja to realizacji pierwszego z zasadniczych celów Konstytucji – utrwaleniu podstaw państwa liberalnego – do czego nie przyczyniałoby się wyłączenie indywidu-

³⁰ P. Tuleja, *Interpretacja...*, s. 483-484. Na temat zasad i reguł zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998; R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajądło, Warszawa 2010, a z opracowań polskich autorów np. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 16 i n.; *idem*, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 1, s. 1 i n.; M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48 i n. Na temat zasad prawa (w tym konstytucyjnych) zob. np. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretyczno-prawne*, Poznań 2012; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzeński (red.), *op. cit.*, s. 58 i n. (należy jednak zastrzec, że problematyka zasad prawa ujmowana jest inaczej przez R. Dworkina i R. Alexy’ego, a inaczej przez poznańską szkołę teorii prawa).

³¹ P. Tuleja, *Interpretacja...*, s. 484.

alnej odpowiedzialności parlamentarnej któregośkolwiek z członków rządu, zwiększające ryzyko arbitralności jego działań³².

Po drugie, wykładnia przepisów regulujących system rządów powinna nawiązywać do modelu tego systemu przyjętego przez ustrojodawcę. W Polsce jest to model parlamentarno-gabinetowy, ze wzmocnioną pozycją ustrojową Rady Ministrów i jej prezesa oraz – co do zasady – ograniczoną pozycją ustrojową Prezydenta RP³³. Ewentualne odwoływanie się do pozajęzykowych dyrektyw wykładni musi uwzględniać ten fakt. I tak np. z przepisów określających funkcje i zadania Prezydenta nie wolno wyprowadzać w drodze swoiście pojmowanej wykładni funkcjonalnej kompetencji Prezydenta³⁴. Wykładnia systemowa i funkcjonalna przepisów dotyczących systemu rządów innych niż przepisy kompetencyjne jest do zaakceptowania, ale tylko wtedy, gdy pozostaje w zgodzie z istotą tego systemu. Umożliwi to realizację drugiego z zasadniczych celów Konstytucji, tj. sprawności działania instytucji publicznych, pozwalając np. uniknąć konfliktów wewnątrz egzekutywy. Warto jednak zauważyć, że z racji podstawowej roli zasady państwa prawa omawiany argument uzyskiwałby jedynie charakter pomocniczy, a nie zasadniczy. Łatwiej też wyobrazić sobie stosowanie go w celu „negatywnym” – po to, aby odeprzeć próby przyznawania pierwszeństwa pozajęzykowej wykładni podejmowane przez piastuna organu, który w ramach konstytucyjnego systemu rządów jest organem o słabszej pozycji ustrojowej. W podanym przykładzie argument z wykładni pozajęzykowej służyłby więc dodatkowemu wsparciu stanowiska rządu i jego szefa, a nie Prezydenta, stanowiąc przy tym reakcję na pozajęzykowe argumenty drugiej strony. Wydaje się, że byłby on przydatny zwłaszcza wtedy, gdy Konstytucja nie reguluje danego zagadnienia *expressis verbis* za pomocą przepisów kompetencyjnych³⁵.

Po trzecie, wydaje się, że przyznanie pierwszeństwa dyrektywom wykładni innej niż językowa w przypadku przepisów regulujących system rządów może nastąpić w imię dążenia do urzeczywistnienia drugiego ze wspomnianych zasadniczych celów ustrojodawcy, ale nie może tak się stać, jeżeli odbyłoby się to kosztem obniżenia poziomu realizacji pierwszego celu. Za przykład prawidłowej – w świetle prezentowanego tutaj stanowiska – wykładni zastosowanej w praktyce ustrojowej mogą posłużyć wydarzenia

³² Nie oznacza to, że piszący te słowa uznaje za trafne rozstrzygnięcie ustrojodawcy polegające na utrzymaniu możliwości egzekwowania przez Sejm indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu. Dostrzega jedynie cel takiego rozstrzygnięcia, poszerzającego zakres sprawowanej przez Sejm funkcji kontrolnej.

³³ Zob. np. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 70.

³⁴ Dopuszczają to jednak – ale tylko na zasadzie wyjątków i po spełnieniu określonych warunków – autorzy powoływani w poprzednim przypisie, zob. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 68 oraz s. 71-83.

³⁵ Tak jest np. z reprezentacją Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej. Rozstrzygając spór w tej sprawie TK sięgnął również do argumentów systemowych i funkcjonalnych, zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

z 2010 r., gdy Marszałek Sejmu wykonywał obowiązki Prezydenta RP po katastrofie smoleńskiej nie tylko – jak nakazywałaby literalna interpretacja art. 131 ust. 2 Konstytucji – do czasu wyboru nowego Prezydenta, a do czasu jego zaprzysiężenia. Brzmienie powołanego przepisu ustawy zasadniczej słusznie uznano wtedy za niefortunne, bo prowadzące do sytuacji, w której przejściowo nikt nie wykonywałby obowiązków Prezydenta, co kłóciłoby się z zasadą ciągłości władzy, a więc i z zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Zarazem nie sposób dostrzec w tamtej sytuacji zagrożenia dla urzeczywistniania pierwszego zasadniczego celu ustrojodawcy, jakim było zapewnienie funkcjonowania w Polsce demokracji liberalnej.

Przynajmniej zasygnalizowania wymaga również problem przepisów odnoszących się do organizacji wewnętrznej i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z jednej strony Konstytucja RP nie normuje wyczerpująco tych zagadnień, powierzając w art. 197 to zadanie ustawodawcy. Z tego względu długo przyjmowano, że choć art. 195 ust. 1 Konstytucji określa sędziów TK jako podlegających wyłącznie Konstytucji (a nie – jak czyni art. 178 ust. 1 w stosunku do sędziów sądów – Konstytucji i ustawom), to jednak mieliby oni być także związani innymi „aktami prawnymi normującymi funkcjonowanie omawianego organu, w szczególności ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, ustawą o partiach politycznych oraz regulaminem Trybunału Konstytucyjnego”³⁶. Takie stanowisko wydaje się przyznawać pierwszeństwo rezultatom językowej wykładni art. 197 Konstytucji. Z drugiej strony należy podkreślić, że zostało ono sformułowane, podobnie jak i inne utrzymane w tym duchu wypowiedzi, przed wybuchem kryzysu konstytucyjnego, który rozgorzał w Polsce w 2015 r., a którego głównym przejawem były kolejne ustawy dotyczące TK, zmierzające do bardzo daleko posuniętego, graniczącego niekiedy z paraliżem, ograniczenia możliwości realizacji konstytucyjnych kompetencji tego organu. Postawiony przed faktem dokonany, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 marca 2016 r.³⁷ uznał wiele przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym³⁸ za naruszające m.in. wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Rozstrzygnięcie merytoryczne poprzedziło przyjęcie przez skład orzekający, że ma on prawo dokonać kontroli zaskarżonej ustawy z pominięciem jako podstawy prawnej owej kontroli tych przepisów, które same stanowiły przedmiot kontroli. Wydaje się, że w obliczu paradoksu, do którego doprowadził ustawodawca

³⁶ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 101. Zob. też M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 115-116 (w tym przypis nr 17).

³⁷ Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2 (usunięty ze zbioru urzędowego bez podstawy prawnej).

³⁸ Dz. U. poz. 2217 (dalej: nowela grudniowa).

zwykły³⁹, TK postąpił prawidłowo, nie przyznając preferencji rezultatowi wykładni językowej art. 197, tylko rezultatowi jego wykładni systemowej, biorącej pod uwagę unormowanie zawarte w art. 195 ust. 1 Konstytucji. Jakkolwiek konstytucyjne przepisy dotyczące TK mają charakter ustrojowy i można by co najmniej próbować uznać je za przepisy z zakresu szeroko rozumianego systemu rządów, to Trybunał sięgnął po tę metodę wykładni Konstytucji, którą piszący te słowa uznaje za adekwatną dla interpretacji przepisów wyrażających zasady konstytucyjne i prawa jednostki. Było to jednak trafne posunięcie, właśnie z uwagi na konieczność ochrony zasadniczych celów polskiego ustrojodawcy. Ochrona ta wymagała ochrony niezależności TK. Należy w tym kontekście zgodzić się z Wojciechem Brzozowskim, uznającym za niedopuszczalne „projektowanie ram proceduralnych funkcjonowania organu niezależnego w sposób, który co prawda formalnie nie uzależnia tego organu od woli innych podmiotów, lecz prowadzi do znacznego lub całkowitego ograniczenia jego sprawności działania”⁴⁰.

6. Konkluzje

Interpretacja konstytucji wymaga – w punkcie wyjścia – rekonstrukcji zasadniczych celów ustrojodawcy. W przypadku Konstytucji RP, ale w znacznej mierze i innych konstytucji szeroko rozumianej zachodniej kultury prawnej, cele te polegają na petryfikacji ustroju liberalno-demokratycznego i skonstruowaniu sprawnego mechanizmu rządzenia państwem. W konkluzji przeprowadzonych wywodów można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku przepisów formułujących zasady konstytucyjne oraz prawa i wolności jednostki, a także regulujących organizację wewnętrzną i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wolno przyjąć domniemanie preferencji dla rezultatów wykładni pozajęzykowej⁴¹, natomiast w przypadku przepisów regulujących system rządów – domniemanie preferencji dla rezultatów wykładni językowej. W ten sposób w procesie wykładni konstytucji w najpełniejszym zakresie byłaby realizowana aksjologia ustawy zasadniczej charakterystyczna dla konstytucyjnego państwa prawa.

³⁹ Zob. A. Dyrda, M. Pach, *Paradoks trybunalski i koń trojański*, „Rzeczpospolita” z 23 marca 2016 r., *idem*, *Paradoks trybunalski: czy dało się go uniknąć?*, „Rzeczpospolita” z 20 kwietnia 2016 r. Wyrok spotkał się też jednak z krytyką, zob. np. R. Kmiecik, *Błąd Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita” z 23 marca 2016 r. (wszystkie te artykuły ukazały się w dodatku „Rzecz o prawie”).

⁴⁰ W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 234. Autor ten wskazuje szereg przepisów noweli grudniowej wprowadzających tego rodzaju ograniczenia uderzające w zasadę niezależności TK (zob. *ibidem*, s. 235, przyp. 16).

⁴¹ Być może z tym zastrzeżeniem, że w przypadku TK wchodziłoby to w rachubę tylko w razie stworzonego przez ustawodawcę, a naruszającego zasadę równowagi władz, rażącego zagrożenia dla jego niezależności, co musiałoby podlegać ocenie *a casu ad casum*.

