

Aleksandra Syryt*

SWOISTOŚĆ KONSTRUKCJI ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH A JEDNOŚĆ FUNKCJI PRAWA Z PERSPEKTYWY PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

Prawo jest jednym z systemów regulujących ludzkie zachowania. Jest instrumentem, za pomocą którego można kształtować stosunki społeczne i porządkować życie w danej społeczności.

Metody regulacji, a tym samym konstrukcja rozwiązań prawnych mogą różnić się od siebie w zależności od tego, jakiego rodzaju stosunki społeczne chcemy regulować. Na tym tle pojawia się pytanie dotyczące relacji zagadnienia swoistości konstrukcji rozwiązań prawnych a jedności funkcji prawa.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tego problemu z perspektywy polskiego prawa konstytucyjnego. W szczególności zostanie omówiona relacja między terminem „funkcja prawa” a „funkcje prawa”. Wyjaśnione zostaną funkcje prawa konstytucyjnego, a także specyfika konstrukcji rozwiązań prawnych tej gałęzi prawa. To pozwoli określić zależność swoistych rozwiązań prawa konstytucyjnego do funkcji prawa i przedstawić wstępne założenia w zakresie podniesionego tematu.

* Dr Aleksandra Syryt – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2. Pojęcie funkcji prawa

2.1. Analiza pojęcia funkcji prawa musi być poprzedzona uwagą, że obok funkcji prawa w prawoznawstwie pojawiają się cele prawa. Te dwie kategorie są rozróżniane przez teoretyków prawa, natomiast w praktyce czasami są one stosowane zamiennie. Przez cel rozumie się dany postulowany stan rzeczy, który ma być osiągnięty dzięki podjęciu określonych czynności, ustanowieniu norm, wprowadzeniu rozwiązań organizacyjnych. Cel ma charakter planowanym, zamierzonym przez tego, kto podejmuje działania, stanowi normy czy wprowadza rozwiązania organizacyjne. Analiza prawa w kontekście jego celów pokazuje, że prawo jest narzędziem oddziaływania społecznego. Przez prawo mogą być zatem osiągnane cele społeczne¹.

Z kolei pojęciu funkcji nadaje się w języku potocznym i w nauce rozmaite znaczenia².

Pojęcie funkcji nie jest więc jednoznaczne³. Można ją rozumieć w odmiennie w różnych dziedzinach nauki. Funkcja może więc być traktowana jako relacja, jako rola albo jako cel. Funkcja jako relacja występuje przede wszystkim w naukach ścisłych i oznacza zależność między dwoma wielkościami. Zależność ta polega na tym, że zmiana jednej wielkości pociąga za sobą zmianę drugiej. Jest to ujęcie matematyczne, które jest mało przydatne w naukach prawnych. Funkcja jako rola odnosi się do kategorii czynności, wykonania, działania, odbywania. Pojęcie funkcji jako celu dotyczy kategorii skutków⁴.

Funkcję można zatem utożsamiać z celem albo można ją rozumieć jako działanie, funkcjonowanie jakiejś instytucji, organizacji, normy postępowania⁵.

Przez funkcję prawa należałoby rozumieć co do zasady rolę, jaką pełni system prawa, poszczególne normy oraz instytucje prawne. Funkcję tę bada się w odniesieniu do społeczeństwa i jednostek do niego należących. Chodzi w tym przypadku o obiektywny skutek, istnienia albo działania jakiejś instytucji czy normy dla ich otoczenia. Jeżeli dany skutek nastąpił, funkcja pokrywa się z celem⁶.

Można zatem przyjąć, że funkcja prawa ma wskazywać przede wszystkim to, jakie skutki społeczne wywołuje w danej społeczności ustanowienie i stosowanie prawa o określonej treści. Analizując funkcję prawa uwzględnia się skutki społeczne odpowiednio doniosłe lub trwałe.

¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 178.

² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 232-233; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, op.cit., s. 178-179.

³ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 28.

⁴ J. Helios, W. Jedlecka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, s. 20.

⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, op.cit., s. 178.

⁶ Ibidem, s. 179.

2.2. Funkcje prawa można rozpatrywać w różnych płaszczyznach. W szczególności należy na prawo, a zatem także na jego funkcję, spojrzeć z perspektywy kierunku jego oddziaływania, rodzaju oddziaływania oraz sposobu oddziaływania.

W naukach prawnych funkcja prawa jest sprowadzana przede wszystkim do kategorii celów. W tym kontekście wyróżnia się w ramach ogólnej funkcji prawa funkcje szczegółowe. W niniejszym opracowaniu przedmiotem odniesienia będą oba te ujęcia funkcji prawa.

2.3. Skoro w nauce nie ma jednolitego poglądu na temat typologii funkcji prawa, w literaturze prawniczej wyróżnia się rozmaite kryteria podziału⁷. Podział i systematyka funkcji są urozmaicone, jednakże zawsze można wyróżnić te funkcje, które mieszczą się w różnych systematykach. Najważniejsze z nich to:

1. funkcja stabilizacyjna, która oznacza, że skutkiem działania prawa w społeczeństwie ma być utrwalenie ładu politycznego, gospodarczego i społecznego⁸;
2. funkcja dynamizująca, która oznacza dążenie do zmieniania i rozwijania różnych obszarów życia społecznego⁹;
3. funkcja ochronna, która dotyczy zabezpieczania i wspierania wartości istotnych społecznie. Polega ona na eliminowaniu zachowań zagrażających chronionym wartościom oraz stymulowaniu do działań realizujących takie wartości¹⁰;
4. funkcja organizacyjna, w ramach której tworzy się ram działania organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych. To znaczy, że wyznacza formy życia zbiorowego oraz struktur społecznych. Dzięki tej funkcji możliwa jest koordynacja działań uczestników życia społecznego, a także stworzenie określonych instytucji, by ułatwić funkcjonowanie społeczeństwa¹¹;
5. funkcja represyjna, uwzględniająca to, czy prawo działa przez obawę dolegliwości, które mogą spotkać podmiot naruszający normy prawne. Odnosi się ona do wymierzania kar za popełnianie czynów zabronionych, a także egzekwowania przy użyciu określonych prawem środków zachowania zgodnego wyznaczonymi normami prawnymi wzorcami zachowań¹²;
6. funkcja wychowawcza, której zadaniem jest kształtowanie pożądanego modelu zachowań w społeczeństwie. Uwzględnia ona bowiem to, że wyrabia w adresatach norm trwałe przekonania i nawyki. Może ona mieć

⁷ O funkcjach prawa zob. I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.

⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op.cit., s. 233-234.

⁹ Ibidem, s. 234-235.

¹⁰ Ibidem, s. 235-236.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, s. 236.

charakter prewencyjny, gdyż ze względu na upowszechnienie w społeczności ujemnej oceny czynów określonego rodzaju zmniejsza się częstość ich popełniania. Może mieć też charakter następczy, gdy czyny niezgodne z prawem zostały popełnione¹³;

7. funkcja kontrolna, dzięki której możliwe jest kontrolowanie ludzkich zachowań oraz określanie co jest dozwolone, a co zakazane. Funkcja ta sprzyja poczuciu pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego¹⁴;
8. funkcja dystrybutywna, polegająca na rozdzielaniu w społeczeństwie dóbr i obciążeń, które wynikają z funkcjonowania państwa¹⁵;
9. funkcja regulatora konfliktów, co należy rozumieć jako funkcję dotyczącą rozstrzygnięcia sporów¹⁶;
10. funkcja kulturotwórcza, za pomocą której możliwa jest integracja społeczeństwa, a wypracowane reguły zachowania, które tworzą normy prawne, stają się dorobkiem kulturowym danego społeczeństwa¹⁷.

Należy zgodzić się z I. Bogucką, że: „Funkcje te poddawane są różnym zabiegom, opisywane, różnicowane i systematyzowane. Wszystko to nie doprowadza jednak do wyłonienia jakiegoś spójnego obrazu prawa i jego funkcji. Funkcje przypisywane poszczególnym działom prawa przez poszczególnych autorów różnią się między sobą zarówno pod względem treści, jak i hierarchii”¹⁸.

Niezależnie od tego, w jaki sposób są one opisywane, ich wspólnym mianowikiem jest to, że określają zakładane skutki działania prawa w społeczeństwie, z tym że opis ten dotyczy różnych obszarów, którym ma służyć prawo.

2.4. Obok wymienionych wyżej funkcji w doktrynie prawnej wyróżniane są jeszcze funkcje bardziej szczegółowe, charakterystyczne dla poszczególnych gałęzi prawa. Funkcje te jednak można odnieść do ogólnych funkcji, które ma realizować prawo. Stanowią one bowiem ich uszczegółowienie i konkretyzację, a sposób ich realizacji zależy od swoistych rozwiązań prawnych charakterystycznych dla danego obszaru regulacyjnego.

3. Funkcje prawa konstytucyjnego

3.1. Na tle wyżej wskazanych ram dotyczących rozumienia funkcji prawa należy się przywrzeć kwestii prawa konstytucyjnego i jego funkcji.

¹³ Ibidem.

¹⁴ L. Morawski, op.cit., s. 28-30.

¹⁵ Ibidem, s. 30-34.

¹⁶ Ibidem, s. 34-36.

¹⁷ Por. szerzej na temat typologii funkcji prawa: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, op.cit., s. 179-181.

¹⁸ I. Bogucka, *Wyjaśnianie a wyjaśnianie funkcjonalne*, „Folia Philosophica” 1991, nr 8, s. 104.

Współcześnie przez prawo konstytucyjne rozumiemy zespół norm prawnych, których przedmiotem jest uregulowanie ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa. Należy przy tym założyć, że normy składające się na prawo konstytucyjne mogą znajdować się nie tylko w konstytucji, ale też w innych aktach prawnych, jeżeli te odnoszą się do kwestii ustrojowych¹⁹.

Wyznaczenie funkcji prawa konstytucyjnego musi poprzedzić wskazanie jego miejsca w systemie prawnym. Według klasycznego ujęcia prawo konstytucyjne należy do prawa publicznego. Przedmiotem jego regulacji jest urząd polityczny, społeczny i gospodarczy danego państwa, jednakże rozwój tego prawa doprowadził do tego, że obecnie w zakresie jego normowania mieści się też kwestia statusu jednostki w państwie i gwarancje jej ochrony przed arbitralnością władzy publicznej.

W prawie konstytucyjnym znajdziemy zarówno przepisy prawa materialnego, jak i prawa formalnego. Przepisy materialne określają merytoryczną treść stosunków prawnych, a więc wskazują podmioty tych stosunków, określone zachowania nakazane, zakazane, dozwolone albo uprawnienia bądź kompetencje, a niekiedy także sankcje za przekroczenie dyspozycji zawartej w normie prawnej²⁰.

Przepisy formalne określają sposób postępowania przed organami albo instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, a także tryb ich wzruszania. W tym kontekście szczególne znaczenie mają przepisy związane z dochodzeniem wolności i praw człowieka określonych w przepisach prawa materialnego, a także zasady podejmowania przez poszczególne organy rozstrzygnięć w sprawach ustrojowych²¹.

3.2. Funkcje prawa konstytucyjnego są ściśle związane z konstytucją i w tej perspektywie należy je analizować.

Samo pojęcie konstytucji w nauce prawa nie jest jednoznaczne. Można je bowiem definiować w znaczeniu formalnym i materialnym. W systemie prawa kontynentalnego, opartego przede wszystkim na prawie stanowionym, podstawowe znaczenie ma formalna definicja konstytucji. Nie znaczy to jednak, że definicja materialna nie jest istotna.

W znaczeniu formalnym konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej w państwie, który stanowi ustawę zasadniczą państwa i reguluje podstawy jego ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego. Ze względu na znaczenie akt ten w porównaniu z innymi aktami normatywnymi ma cechy swoiste. To, co

¹⁹ M. Granat, *Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 21-22.

²⁰ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2014, s. 113.

²¹ Zob. np. przepisy dotyczące procesu tworzenia prawa, kontroli działalności organów władzy publicznej, egzekwowania odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej określonych organów władzy publicznej, a także kontroli konstytucyjności prawa czy rozpatrywania sporów kompetencyjnych.

wyróżnia konstytucję, to jej najwyższa moc w systemie prawa. Oznacza to, że jest ona nadrzędna wobec wszystkich innych aktów prawnych²².

Cechą konstytucji jest też to, że reguluje określone materie, które są szczególnie doniosłe zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i państwa. Reguluje ona podstawy ustroju państwa (politycznego, społecznego, gospodarczego), a także pozycję jednostki w państwie w tym zasady ochrony jej wolności i praw. Do materii konstytucji należy też określenie systemu organów władzy publicznej i ich wzajemnych relacji.

Konstytucja jest aktem uchwalanym w specjalnej procedurze²³. Może ona również określać tryb dokonywania zmian w niej samej, co jest materią konstytucyjną²⁴.

Konstytucja w ujęciu materialnym oznacza faktycznie działający ustroj państwa, bez względu na to, czy jest uregulowany w specjalnym akcie (aktach) normatywnym. Jest to zatem ogół norm określających ustroj polityczny, społeczny i gospodarczy państwa, niezależnie od tego, czy jest wyrażony w normach prawa stanowionego.

Z tej perspektywy należy zwrócić uwagę na dwa poglądy na istotę konstytucji, które wpływają na ocenę funkcji tego aktu, a przez to całego prawa konstytucyjnego.

Pierwszy pogląd polega na tym, że konstytucja jest zbiorem norm, który ogranicza władzę polityczną w państwie, a przez to chroni prawa człowieka. Oznacza to, że celem konstytucji jest wyznaczenie granic działania organów władzy publicznej. Określa ona ramy organizacyjne władzy, ale nie oddziałuje bezpośrednio poprzez treść przepisów na kształtowanie życia społecznego i gospodarczego²⁵.

Drugi pogląd na istotę konstytucji został wypracowany w XX w. i uznaje, że funkcja konstytucji nie polega jedynie na wyznaczeniu nieprzekraczalnych granic działania organów władzy publicznej, ale też akt ten ma określać podstawy

²² S. Wronkowska, op.cit., s. 40; P. Tuleja, *Artykuł 8 [w:] Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1-86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016 (wersja legalis.pl).

²³ Sposoby uchwalenia konstytucji są różne. Duże znaczenie ma to, by udział w jej dojściu do skutku miał suweren. Prawo do uchwalenia konstytucji może mieć więc parlament, albo specjalnie do tego powołany organ (konstytuanta). Uchwalenie konstytucji może też nastąpić w trybie referendalnym, przy czym referenda mogą być planowane na różnych etapach procesu ustrojodawczego. Z jednej strony sam akt uchwalenia może nastąpić w referendum (zob. tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki Francuskiej) albo przyjęcie konstytucji uchwalonej przez określony organ może nastąpić w referendum (zob. tryb uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm. – dalej: Konstytucja RP z 1997 r.).

²⁴ Tryb zmiany może mieć charakter zwykły albo kwalifikowany (zob. np. art. 235 Konstytucji RP z 1997 r.).

²⁵ Zob. M. Granat, *Wiadomości o konstytucji [w:] Prawo konstytucyjne...*, s. 31, a także art. XVI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26.8.1789 r., który stanowi, że: „Społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz, nie ma Konstytucji” (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>; dostęp 30.5.2017 r.).

stosunków społecznych w państwie. Obok przepisów dotyczących organizacji ustroju państwa, w tym systemu organów władzy, w konstytucji mają być zawarte także przepisy dotyczące funkcjonowania społeczeństwa i jednostki, które mogłyby być bezpośrednio przez nie stosowane²⁶.

Z powyższego można wywnioskować, że funkcjami prawa konstytucyjnego są po pierwsze, określenie prawnych ram działania władzy politycznej w taki sposób, by nie była arbitralna względem jednostki, a po drugie, określenie zasad ustroju społecznego i gospodarczego państwa, z uwzględnieniem wartości związanych z realizacją ochrony praw jednostki w państwie.

4. Swoistość konstrukcji rozwiązań prawnych w prawie konstytucyjnym

4.1. Do funkcji prawa można podchodzić na dwa sposoby: po pierwsze, odnosząc się do funkcji prawa jako takiego, i po drugie, analizując poszczególne funkcje prawa w kontekście jego szczegółowych skutków i celów. W tym drugim ujęciu często funkcje prawa będą analizowane z perspektywy różnych obszarów regulacyjnych. Tym, co będzie mogło wpłynąć na ocenę realizacji danej funkcji, jest swoistość konstrukcji rozwiązań prawnych.

Z definicji zawartej w słowniku języka polskiego wynika, że „swoistość” jest to „odrębna, wyłączna właściwość czegoś; wyróżniająca specyficzna cecha”²⁷.

W związku z tym należy zastanowić się, na czym polega specyfika, wyłączna właściwość konstrukcji rozwiązań prawnych w prawie konstytucyjnym.

4.2. Ze względu na cechy prawa konstytucyjnego i jego charakter nie można udzielić odpowiedzi na to pytanie w sposób wyczerpujący. Skoro bowiem są różne koncepcje traktowania prawa konstytucyjnego, a gałąź ta rozwija się nie tylko poprzez legislację, ale też poprzez orzecznictwo sądów konstytucyjnych i praktykę ustrojową (konstytucyjną, parlamentarną), trudno wskazać kompletny opis swoistości rozwiązań konstrukcji prawnych.

Z tego względu poniżej poczynione uwagi będą stanowić próbę dokonania wstępnej analizy tego zagadnienia i przyczynek do dalszej dyskusji.

4.3. Nie da się analizować konstrukcji rozwiązań prawnych w danym obszarze regulacyjnym bez punktu odniesienia, jakim jest funkcja prawa oraz cele, które ma realizować prawo konstytucyjne.

Jeżeli więc prawo konstytucyjne określa ustroj państwa w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym, tworzy nieprzekraczalne ramy działania

²⁶ M. Granat, *Wiadomości o konstytucji...*, s. 31.

²⁷ *Słownik języka polskiego. Tom trzeci*, red. M. Szymczak, Warszawa 1985, s. 376.

organów władzy publicznej, a także wskazuje na określone merytoryczne uprawnienia i obowiązki członków danej społeczności, to w tej perspektywie należy spojrzeć na rozwiązania prawne regulujące tą materię. Swoistość konstrukcji rozwiązań prawnych w prawie konstytucyjnym – jak w każdej innej gałęzi prawa – jest związana z regulowaną materią.

4.4. Biorąc pod uwagę stronę formalną rozwiązań prawnych, to struktura przepisów prawa konstytucyjnego nie odbiega znacząco od struktury przepisów innych dziedzin prawa. W szczególności można w nim wyróżnić przepisy określające zasady prawa, przepisy materialne, ustrojowe, proceduralne, a nawet karne (np. przy regulacjach dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej). Można wyodrębnić zasady prawa, a także przepisy ogólne i szczegółowe.

Podobnie jak w innych aktach normatywnych, także w ramach prawa konstytucyjnego spotkamy przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe. Zatem konstrukcyjnie prawo konstytucyjne mieści się w standardach technik legislacyjnych właściwych dla danego systemu prawnego. Struktura aktów normatywnych z zakresu prawa konstytucyjnego nie odbiega od struktury innych aktów normatywnych.

Jedną z cech charakterystycznych, którą można by wskazać w tym kontekście, jest to, że w aktach prawa konstytucyjnego częściej stosowane są preambuły, co wynikać może z roli tego prawa dla ustroju państwa. Charakter tej części aktu normatywnego budzi spory w doktrynie oraz orzecznictwie.

W odniesieniu do preambuły do konstytucji wskazuje się z jednej strony, że z jej tekstu nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. We wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości²⁸.

Z drugiej strony istnieje nurt, który przyznaje preambule charakter normatywny²⁹. Jako uzasadnienie wskazuje się tu to, że jest to część aktu normatywnego³⁰. Normatywny charakter polega na tym, że preambuła: 1) wskazuje sposób wykładni pozostałych przepisów konstytucyjnych i całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa, 2) służy do konstrukcji norm konstytucyjnych, 3) może samodzielnie wyrażać zasady konstytucyjne o charakterze

²⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

²⁹ Zob. L. Garlicki, *Wstęp [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18; A. Jamróz, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107-108.

³⁰ Zob. Wyrok TK z 27.11.2007 r., sygn. akt SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

normatywnym, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii³¹.

Trybunał Konstytucyjny powoływał się na postanowienia wynikające z preambuły w swym orzecznictwie. Odnosił się do tej części Konstytucji RP z 1997 r. w wyżej wskazanych aspektach³².

4.5. Nieco inaczej sprawa przedstawia się, jeśli chodzi o treść przepisów. W tym wypadku można zauważyć określone odrębności wobec rozwiązań zawartych w innych gałęziach prawa.

4.5.1. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że – podobnie jak w innych dziedzinach prawa – również w ramach prawa konstytucyjnego zostały sformułowane określone zasady prawa, które można bezpośrednio odnieść do funkcji prawa. Z jednej strony wyznaczają one cele, jakie ma realizować prawo konstytucyjne, a z drugiej strony przesadzają o wypełnianiu przez to prawo ogólnej funkcji prawa.

Rozumienie zasad prawa w prawie konstytucyjnym nie jest jednolite. Nie istnieje też zamknięty katalog zasad konstytucji. Zbór zasad jest rozwijany poprzez praktykę i jako wyraz reakcji na zmieniającą się rzeczywistość i pojawiające się nowe wyzwania dotyczące kształtowania ustroju państwa.

Konstytucyjne zasady prawa są to normy prawne zawarte w konstytucji, które mają szczególną doniosłość prawną. Mają one charakter bardzo ogólny, są ściśle związane z wartościami i wynikają z nich inne normy konstytucyjne³³.

Niezależnie od tego, w jakim znaczeniu posługujemy się zasadami prawa, przyjmowanie ich w większym lub mniejszym stopniu, pośrednio lub bezpośrednio, wiąże się z uznawaniem określonych wartości, którym dany system prawa ma służyć³⁴.

Oznacza to, że celem prawa konstytucyjnego jest też urzeczywistnianie określonych wartości przy kształtowaniu ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa, a także przy określaniu relacji między państwem a jednostką oraz między poszczególnymi organami władzy publicznej.

³¹ Zob. wyrok TK z 16.12.2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTKZZU nr 11/A/2009, poz. 170.

³² Zob. M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2003/2004, vol. L/LI, s. 203-222 i zebrane przez tego autora orzecznictwo w przedmiotowym zakresie.

³³ M. Granat, *Zasady prawa Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo konstytucyjne...*, s. 53-54; L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 13.

³⁴ Zob. szerzej o zasadach prawa: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 185-189; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28-48.

Funkcje prawa konstytucyjnego wpisują się zatem w ogólną funkcję prawa, która decyduje o tym, jak treść norm prawnym kształtuje zachowania uczestników obrotu prawnego.

Zasady prawa konstytucyjnego mają charakter bardzo ogólny i nie tworzą usystematyzowanego katalogu. To różni te zasady od tych, wypracowanych w innych gałęziach prawa, gdzie zasady są bardziej ugruntowane i jednolicie rozumiane.

4.5.2. Drugą kwestią godną uwagi jest sposób formułowania przepisów prawa konstytucyjnego, gdyż mogą one przybierać różne formy: po pierwsze mogą być ujęte jako normy materialnego regulujące określone zachowania, a także nakazy, zakazy, uprawnienia i obowiązki, po drugie mogą być sformułowane w postaci norm programowych czy zadań polityki państwa³⁵. O ile w pierwszym wypadku dane przepisy będą bezpośrednio źródłem wyrażonych w nich nakazów, zakazów, dozwoleń, praw czy obowiązków, o tyle w drugim wypadku będą miały charakter kierunkowy. Normy programowe nie są na gruncie powszechnie przyjętej doktryny normami o charakterze reguł, które nadawałyby się do bezpośredniego zastosowania i z których wynikałyby bezpośrednio prawa podmiotowe³⁶. Nie można jednak uznać, że nie mają one żadnego znaczenia. Skoro prawodawca zamieścił je w akcie normatywnym, to znaczy, że wynikają z nich określone dyrektywy działania, które należy realizować.

4.5.3. Trzecie zagadnienie, które należy odnotować, to kwestia siatki pojęć, którą posługuje się prawo konstytucyjne. Jest to obszar, który chyba najbardziej wyróżnia ten obszar regulacji prawnej od innych. Należy zwrócić uwagę, że prawo konstytucyjne posługuje się po pierwsze pojęciami zastanymi, mającymi utrwalone znaczenie w prawie. Często pojęcia te były definiowane przez inne gałęzie prawa i w takim rozumieniu zostały przejęte do prawa konstytucyjnego³⁷.

Po drugie, w prawie konstytucyjnym występują pojęcia z innych gałęzi prawa i to powoduje problem w toku ich wykładni. Powszechnie przyjęta jest teza, w szczególności na gruncie interpretacji pojęć zawartych w Konstytucji, zgodnie z którą pojęcia te mają autonomiczne znaczenie³⁸ i nie można ich wyklądać poprzez akty niższego rzędu³⁹. Praktyka pokazuje jednak, że reguły te nie zawsze są

³⁵ Zob. np. art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 3-5; art. 70 ust. 4, art. 75 ust. 1, art. 76 Konstytucji RP z 1997 r.

³⁶ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 95-113.

³⁷ Zob. np. podejście do własności, zagadnienie czytań w procesie ustawodawczym itp. Szerzej na ten temat: K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 83-98.

³⁸ Wyrok TK z 13.05.2009 r., sygn. akt Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66.

³⁹ W szczególności ryzyko dokonania takiej wykładni wiąże się z interpretacją pojęć konstytucyjnych przez akty, które są niżej w hierarchii źródeł prawa.

stosowane, co utrudnia niekiedy np. ocenę konstytucyjności prawa. Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występuje pogląd, że: „Choć więc pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu”⁴⁰.

Po trzecie, pojęcia i wyrażenia stosowane w ramach prawa konstytucyjnego są bardzo ogólne. Daje to szerszy margines interpretacyjny i elastyczność w podejmowaniu rozstrzygnięć opartych na podstawie tych przepisów. Jednocześnie, wobec niejednorodności konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego i braku jednolitych kryteriów interpretacyjnych, powoduje to mniejsze poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Po czwarte wreszcie, prawo konstytucyjne częściej niż inne gałęzie prawa zawiera klauzule generalne i odsyła do pozanormatywnych systemów regulacji ludzkich zachowań. Nie pozostaje to bez wpływu na ocenę relacji tych rozwiązań do funkcji prawa⁴¹.

4.5.4. Czwarta kwestia, która jest ważna z punktu widzenia konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego, to taka, że z jednej strony będziemy mieli przepisy samoistne, właściwe dla danego obszaru regulacyjnego, a z drugiej strony, będą i takie regulacje, które zawierać będą odesłania do innych gałęzi prawa. Ma to szczególnie miejsce w przypadku przepisów procesowych, gdzie, w zależności od regulowanej materii, będą odesłania do postępowania cywilnego⁴², karnego⁴³ i administracyjnego⁴⁴.

4.6. Co istotne, konstrukcja rozwiązań prawnych w prawie konstytucyjnym nie jest jednolita. Analiza przepisów prawnych z tego zakresu prowadzi do wniosku, że w prawie konstytucyjnym czerpie się z różnego rodzaju konstrukcji właściwych dla innych gałęzi prawa, przy czym, mimo że mamy do czynienia z prawem publicznym, w prawie konstytucyjnym pojawiają się konstrukcje właściwe dla prawa prywatnego, w szczególności w zakresie dotyczącym statusu jednostki.

⁴⁰ Wyrok TK z 13.5.2009 r., sygn. akt Kp 2/09.

⁴¹ Zob. szerzej o klauzulach generalnych: L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. LX, nr 1, s. 83-88.

⁴² Zob. np. postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. art. 36 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2072).

⁴³ Zob. np. badanie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych (zob. art. 82 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) albo postępowanie przed Trybunałem Stanu (ustawa z 26.3.1982 r. o Trybunale Stanu, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2050).

⁴⁴ Np. w zakresie dotyczącym kontroli legalności aktów prawa miejscowego.

4.7. Po wstępnej analizie kwestii swoistość konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego można postawić tezę, że specyfika tej gałęzi prawa polega na tym, iż dotychczas nie wypracowano metodyki konstruowania rozwiązań prawnych tak, by były one jednolite i nie budziły wątpliwości interpretacyjnych. W ramach prawa publicznego, które powinno w jasny i precyzyjny sposób określać dopuszczalny zakres działania władzy publicznej, taka sytuacja może budzić pewne obawy z kontekście realizacji funkcji prawa.

5. Specyfika prawa konstytucyjnego a funkcja prawa

5.1. Uwzględniając wyżej poczynione uwagi i założenia, należy stwierdzić, że specyfika konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego ma wpływ na funkcje prawa zarówno tej rozumianej jako ogólna funkcja prawa, jak i szczegółowe funkcje prawa.

Niewątpliwie rozwiązania prawa konstytucyjnego realizują ogólną funkcję prawa, gdyż regulują określone zachowania danych podmiotów, przez co kształtują społeczeństwo i porządkują stosunki w nim zachodzące.

Rozwiązania te realizują też szczegółowe funkcje prawa, a swoistość tych regulacji wpływa na to, że dane funkcje są urzeczywistniane w mniejszym lub większym stopniu.

5.2. Prawo konstytucyjne realizuje funkcję stabilizacyjną, gdyż poprzez konstytucję utrwała ład ustrojowy państwa. Cechy konstytucji, w szczególności jej nadrzędność i specjalny tryb zmiany, ułatwiają tę stabilizację.

Dzięki ogólności rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego możliwa jest realizacja funkcji dynamizującej. Wykładnia pojęć niedookreślonych i odniesienie do klauzul generalnych sprzyja rozwojowi praktyki, a przez to dokonywanie zmian w systemie ustrojowym państwa. Często zmiany te następują nie poprzez formalny proces legislacyjny, ale przez zmianę rozumienia danych norm prawnych.

Rozwiązania prawne prawa konstytucyjnego chronią wartości ważne społecznie. Oznacza to, że również funkcja ochronna prawa jest realizowana przez tę gałąź prawa. Rozwiązania prawne prawa konstytucyjnego na pewno spełniają funkcję organizacyjną. Nie budzi wątpliwości, że konstrukcje tej gałęzi prawa tworzą ramy działania organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych.

Również funkcja represyjna jest spełniona w konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego. Być może nie jest to widoczne *prima facie*, jednak w prawie konstytucyjnym można spotkać przepisy dotyczące egzekwowania odpowiedzialności politycznej i prawnej, a kwestie wymierzania określonych sankcji przejawiają się choćby w pozbawieniu mandatu po przeprowadzeniu określonej procedury, a nawet wymierzeniu kary w rozumieniu prawa karnego, jak to ma miejsce w postępowaniu przed Trybunałem Stanu.

Z pewnością rozwiązania prawne prawa konstytucyjnego realizują funkcję wychowawczą i kulturotwórczą. Dokonując afirmacji określonych wartości, kształtują one zasady funkcjonowania społeczeństwa.

Konstrukcja rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego spełnia też funkcję kontrolną, czego wyrazem są te wszystkie regulacje dotyczące weryfikacji działalności organów władzy publicznej. Weryfikacja ta może być dokonywana w różnych obszarach i formach, a także może mieć większy lub mniejszy wpływ na byt poszczególnych podmiotów władzy. Z tą funkcją wiąże się też to, że prawo konstytucyjne zawiera rozwiązania prawne dotyczące rozwiązywania sporów. W szczególności należy tu zwrócić uwagę na kompetencje i działalność konstytucyjnych organów państwa, jakimi są sądy i trybunały.

5.3. Powyższe stwierdzenia potwierdzają, że konstrukcja rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego pozwala realizować funkcje prawa. Specyfika prawa konstytucyjnego sprawia, że istnieje jednak ryzyko, polegające na tym, że spełnienie szczegółowych funkcji prawa w tym przypadku może być utrudnione. Będzie to wynikać z ogólności konstrukcji prawnych tej dziedziny prawa, niedookreślonej siatki pojęć tej gałęzi i czasem zbyt dużym marginesie swobody interpretacyjnej pozostawionej organom stosującym dane rozwiązania oraz niejednorodnością konstrukcji prawnych, a przede wszystkim brakiem wyraźnych kryteriów, w jaki sposób konstrukcje te tworzyć. Może to ujemnie wpływać na poczucie pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.

6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wstępna pokazała, że swoistość konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego ma związek z funkcjami prawa. Charakter rozwiązań prawnych determinuje to, które funkcje prawa będą realizowane i w jakim stopniu to nastąpi.

Niezależnie od swoistości konstrukcji rozwiązań prawnych samo ich ustanowienie powoduje, że realizowana jest ogólna funkcja prawa. Odmienny może być sposób urzeczywistniania tej funkcji, ale sam kształt rozwiązań prawnych nie decyduje o tym, że nie spełniają one swojej roli.

Co więcej, wydaje się, że niezależnie od specyfiki konstrukcji rozwiązań prawnych, wywołuje ten sam rezultat, którym jest regulacja ludzkich zachowań i kształtowanie społeczeństwa. W tym znaczeniu, mimo swoistości konstrukcji, zachowana jest jedność funkcji prawa. Szczegółowe funkcje prawa są natomiast realizowane w mniejszym lub większym stopniu w zależności od przedmiotu regulacji danej dziedziny prawa.

W kontekście swoistości konstrukcji rozwiązań prawnych prawa konstytucyjnego można zastanowić się, czy ogólność tych konstrukcji oraz brak jednolitości

regulacyjnej jest pożądanym z punktu widzenia funkcji prawa. Otwarte pozostaje pytanie, czy w nauce prawa nie powinno wypracować się narzędzi, które umożliwią tworzenie takich konstrukcji rozwiązań prawnych w ramach prawa konstytucyjnego, które lepiej będą realizować funkcje prawa.

The specificity of the structure of legal solutions and the unity of the function of the law from the perspective of constitutional law

The aim of the article is to present whether the specificity of the structure of legal solutions influences the unity of the function of law from the perspective of Polish constitutional law.

Preliminary analysis shows that the specificity of constructing legal solutions to constitutional law is related to the functions of law. The nature of legal solutions determines which functions of law will be implemented and to what extent. Regardless of that, the establishment of the law causes the general function of the law to be implemented. The way to implement it may be different, but the shape of legal solutions does not determine that they do not fulfill their role. Despite the specificity of legal solutions in a given branch of law, the unity of the law is preserved. Specific objectives of the law are implemented to a greater or lesser extent depending on the subject matter of the regulation of a given area of law.

When analyzing the specificity of the construction of legal solutions to constitutional law, one may wonder whether the generality of these constructs and the lack of regulatory uniformity are desirable from the point of view of the rule of law. The question remains whether there should be tools in the field of constitutional law that will allow the creation of such legal constructs that will better fulfill the functions of the law.

Katarzyna Białkowska-Miler*

SWOISTOŚĆ KONSTRUKCJI PRAWNYCH A JEDNOŚĆ FUNKCJI PRAWA NA TLE ART. 40B U.R.T. I ART. 200A U.P.T.

1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym dostępnym na stronach NSA w 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77095 skarg na akty i czynności oraz 6597 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania¹. W przedmiotowym dokumencie czytamy również, iż „oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 6443 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 1893 skargi zostały uwzględnione (29,38%). W 2014 r. sądy załatwiły 6512 takich skarg, w 2013 r. – 5721, w 2012 r. – 4167, a w 2011 r. – 3582. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania.

W doktrynie dwudziestolecia międzywojennego uznano, że podstawowymi sposobami przeciwdziałania bezczynności są: fikcja decyzji pozytywnej, fikcja decyzji negatywnej, dewolucja kompetencji, skarga na bezczynność do sądu, skarga

* Mgr Katarzyna Białkowska-Miler – radca prawny; p.o. Wicedyrektora Departamentu Prawnego w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; doktorantka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

¹ Źródło: <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.