

## RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

### *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, t. IV, red. M. Granat, Warszawa 2021, ss. 302*

Recenzowana książka to efekt czwartego już seminarium „Okrągłego Stołu” organizowanego przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UKSW pod kierunkiem prof. Mirosława Granta. Podobnie jak w poprzednich, także w tym seminarium jego uczestnicy rekrutujący się z grona najwybitniejszych polskich konstytucjonalistów dyskutowali o pilnych problemach prawa konstytucyjnego. Tym razem przedmiotem obrad były dwa zagadnienia: po pierwsze – kryzys polskiego konstytucjonalizmu „w jego podstawowych wymiarach”, po drugie – kwestia stanów nadzwyczajnych w perspektywie prawnoporównawczej, w szczególności w kontekście reakcji władz państwowych na pandemię Covid-19.

Monografia zawiera jedenaście bardzo interesujących opracowań, z czego cztery poświęcono pierwszemu problemowi. Są to teksty profesorów Andrzeja Bałabana, Włodzimierza Wróbla, Kazimierza Michała Ujazdowskiego oraz Marii Kruk-Jarosz. Wszystkie one zawierają precyzyjnie wyrażone, świetnie uzasadnione, a przede wszystkim trafne argumenty przemawiające za tezą o trwającym głębokim kryzysie stosowania polskiej Konstytucji.

Andrzej Bałaban zajął się kryzysem funkcji prawnej Konstytucji RP. Jego rozważania to zdecydowanie krytyczna diagnoza stanu obowiązywania Konstytucji, poparta licznymi przykładami. Wyraźnie wskazują one, co autor stanowczo podkreśla, na kryzys „stosowania Konstytucji”, a nie samej Konstytucji, którą uważa za znakomity akt prawny, oparty na

współczesnych standardach konstytucjonalizmu. Klarownie przedstawia szczegółowe, pochodne funkcje Konstytucji, mieszczące się w obrębie funkcji prawnej i opisuje skalę naruszeń norm konstytucyjnych. Bardzo trafnie sięga po wątki politologiczne po to, by wykazać, iż obecny kryzys konstytucyjny w istocie polega „na prostym łamaniu Konstytucji w warstwie ducha i szczegółowej”.

Kryzysem stosowania Konstytucji w obrębie władzy sądowniczej zajął się W. Wróbel (*Jak odbudować sądownictwo?*). Jednoznacznie wykazał, iż postępuje „ustrojowa destrukcja władzy sądowniczej” oraz „dysfunkcjonalizacja wymiaru sprawiedliwości w wymiarze społecznym”, co powoduje „narastające problemy w perspektywie zagwarantowania obywatelom minimalnego bezpieczeństwa prawnego”. Określił uwarunkowania odbudowy wymiaru sprawiedliwości, czyli powrotu do stanu praworządności i, co równie ważne, wskazał, jaki winien być „kierunek naprawy”, czyli co i jak należy naprawić. Skrupulatnie wypunktował, co musi zostać zrobione, by sądownictwo mogło realizować swe konstytucyjne funkcje. Bez wątpienia W. Wróbel ma rację, pisząc, iż najtrudniejszym spośród tych zadań będzie weryfikacja aktów indywidualnych związanych z powołaniem na określone stanowiska w wymiarze sprawiedliwości w sposób odbiegający od wymogów konstytucyjnych i że weryfikacja ta nie musi przekładać się na konieczność stwierdzenia wadliwości rozstrzygnięć podejmowanych przez osoby powołane na stanowiska w wadliwych procedurach.

Kazimierz Michał Ujazdowski analizuje kryzys parlamentaryzmu (*Więcej niż kryzys parlamentaryzmu*). Rozpoczyna z perspektywy historycznej, słusznie odwołując się głównie do przykładów Francji i Niemiec, by zilustrować procesy redukcji władzy parlamentu zachodzące po II wojnie światowej. Następnie przedstawia wiodącą rolę Sejmu w pierwszych latach polskiej transformacji ustrojowej i zapoczątkowany uchwaleniem w 1992 r. Małej Konstytucji proces redukcji znaczenia Sejmu i Senatu. Kluczowe znaczenie ma jednak opis funkcjonowania parlamentu w „państwie PiS”. Zdaniem tego autora: „Prawo i Sprawiedliwość doprowadziło do zmian o skutkach ustrojowych daleko wykraczających poza zjawiska określane mianem kryzysu parlamentaryzmu”. Twierdzenie to popiera licznymi przykładami. Kazimierz Michał Ujazdowski opowiada się za

odbudową znaczenia parlamentu „jako umiarkowanej areny, swobodnie wykonującej funkcje kontrolne, pełniącej funkcje ustawodawcze z poszanowaniem standardów dobrej legislacji i mającej znaczący udział w polityce europejskiej”. Krytykuje przy tym, jak się wydaje słusznie, doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego, która wniosków *de lege ferenda* raczej w tym kierunku nie składała.

Do tej samej problematyki co opisane wyżej trzy teksty należy wystąpienie prof. Marii Kruk (*Rządzenie spoza kadru konstytucyjnego?*). Pani Profesor w swej niezwykle przenikliwej analizie nie tylko wskazuje na objawy kryzysu stosowania Konstytucji (czy szerzej kryzysu praworządności), ale stawia hipotezę, iż jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest „usytuowanie centrum decyzji politycznej w ręku jednego autorytetu” poza konstytucyjnym systemem instytucji i procedur. Z licznych, pochodzących z ostatnich lat, przykładów ignorowania Konstytucji wysnuwa wniosek, iż staje się ona dla rządzących „kompletnie niepotrzebna, bo decyzja i tak wynika nie z przepisów konstytucji ale z woli politycznej”.

Część recenzowanej książki poświęcona stanom nadzwyczajnym otwiera opracowanie Kamili Doktor-Bindas dotyczące rozwiązań prawnych i praktyki w Republice Włoskiej (*Konstytucja Republiki Włoskiej w obliczu realnych przypadków „nadzwyczajnej konieczności” i „pilnej okoliczności”. Teoria versus praktyka w czasach epidemii Covid-19*). Opisuje w nim pozakonstytucyjną instytucję stanu wyjątkowego, w szczególności zaś pozycję rządu po wprowadzeniu stanu wyjątkowego spowodowanego epidemią COVID-19. Niezwykle interesujący jest zwłaszcza fragment dotyczący podziału kompetencji pomiędzy włoskimi organami centralnymi a regionami. Epidemia wykazała, iż brak precyzji w tym względzie doprowadził do nadmiaru ośrodków decyzyjnych wydających przepisy prawa. Polskiego czytelnika zainteresuje z pewnością także, w jaki sposób włoskie państwo zareagowało na warunki epidemii w zakresie ochrony czy raczej ograniczeń praw człowieka, a zwłaszcza stosunek prawa do ochrony zdrowia, jedyne prawo nazwane przez włoskiego ustrojodawcę fundamentalnym, do innych gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki.

Tekst autorstwa Piotra Czarnego to wyczerpujący, rzetelny, obszerny i szczegółowy opis konstytucyjnych i ustawowych rozwiązań

dotyczących instytucji stanu nadzwyczajnego przyjętych w Republice Federalnej Niemiec. Autor przedstawia uwarunkowania ich powstania, sięgając do historii Niemiec, Konstytucji Pruskiej z 1850 r., Konstytucji Weimarskiej, okresu III Rzeszy i do pierwszych lat powojennych. To bardzo potrzebny zabieg, bowiem tak szerokie unormowanie instytucji stanu nadzwyczajnego w Niemczech ma swe mocne korzenie historyczne. Sporo miejsca zajmują skomplikowane rozważania terminologiczne i klasyfikacyjne. Następnie P. Czarny opisuje poszczególne stany nadzwyczajne, dzieląc je na te związane z zagrożeniem wewnętrznym oraz te, które są wywołane przyczynami zewnętrznymi i przechodzi do kwestii ograniczania praw podstawowych w stanach nadzwyczajnych. W podsumowaniu przytacza dominujący w literaturze niemieckiej krytyczny pogląd dotyczący rozbudowanych regulacji stanu nadzwyczajnego uważanych za zbyt złożone i niepraktyczne. Być może te ich cechy spowodowały, iż nie były one wykorzystywane do przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19.

Katarzyna Kubuj przedstawiła regulacje prawne i praktykę ustrojową w zakresie stanów nadzwyczajnych w V Republice Francuskiej. Mimo że problematyka ta jest obecna w polskiej literaturze prawniczej od wielu lat (warto chociażby wspomnieć artykuł J. Stembrowicza, *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958*, opublikowany w „Państwie i Prawie” już w 1962 r.), opracowanie zamieszczone w recenzowanym tomie pozwala spojrzeć na instytucję stanu nadzwyczajnego na gruncie francuskiego konstytucjonalizmu w nowy sposób. Chodzi przede wszystkim o zastosowanie instytucji stanu wyjątkowego w związku z kryzysem wywołanym chorobą COVID-19, ale nie tylko. Jednym z walorów artykułu jest skondensowany opis bogatej historii zarządzania stanów nadzwyczajnych we Francji od połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia po rok 2021. Doświadczenia francuskie prowadzą autorkę do dwóch bardzo trafnych, a jednocześnie mających uniwersalny charakter wniosków – po pierwsze „władza państwowa z trudem pozbywa się nadzwyczajnych narzędzi prawnych, którymi dysponuje”, po drugie – „trudno z wyprzedzeniem zabezpieczyć państwo przed groźnymi skutkami nietypowych sytuacji”.

Konstytucyjną regulacją stanu nadzwyczajnego w Polsce zajął się wybitny znawca problemu, autor licznych publikacji na ten temat, Krzysztof Prokop. Niezwykle trafna jest zawarta w jego opracowaniu konkluzja dotycząca normatywnej regulacji stanu epidemii: „*De facto* zatem stan epidemii jest stanem nadzwyczajnym wbrew unormowaniom art. 228 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych”. Na pełną aprobatę zasługują (zwłaszcza w kontekście stanu wyjątkowego wprowadzonego 2 września 2021 r. na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego) także wnioski autora o ogólniejszym charakterze, a dotyczące potrzeby precyzyjniejszego określenia roli poszczególnych organów we wprowadzaniu i realizacji stanu nadzwyczajnego, konstrukcji instytucji rozporządzenia z mocą ustawy z art. 234 Konstytucji czy przyjmowania konstrukcji ustawowych „z trudem mieszczących się w konstytucyjnym ujęciu stanu nadzwyczajnego”.

W obrębie polskich rozwiązań porusza się także w swym obszernym opracowaniu Paweł Bała (*Problematyka pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej*). Zawiera ono szeroki opis regulacji stanów nadzwyczajnych (jak się wydaje, na poziomie czytelnika, do jakiego adresowana jest książka, nie było to aż tak konieczne), ale także interesujące stwierdzenia dotyczące reakcji normatywnej państwa na epidemię COVID-19/ SARS-CoV-2. Autor formułuje i uzasadnia podobny wniosek jak K. Prokop – ustawą z dn. 2 marca 2020 r. parlament wprowadził czwarty, pozakonstytucyjny stan nadzwyczajny. Zastanawia się, czy Konstytucja RP nie wymaga nowelizacji po to, by stan taki w niej się znalazł. W konkluzji dochodzi do słusznego wniosku, iż nie ma takiej potrzeby, bowiem przesłanki związane z zagrożeniem epidemią z powodzeniem mieszczą się w ramach wyznaczonych dla stanu klęski żywiołowej.

Nieco odmienny charakter ma tekst Marka Piechowiaka zatytułowany *Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych*. Zasadniczy wątek rozważań tego autora koncentruje się wokół odpowiedzi na pytanie, czy jest jakościowa różnica w dopuszczalnym sposobie ograniczania praw człowieka w regulacjach przewidzianych dla sytuacji normalnego funkcjonowania państwa i w regulacjach właściwych

dla stanów nadzwyczajnych. Między innymi polemizuje z poglądem, że „zawieszenie jest skrajnym typem ograniczania praw człowieka”, zajmuje się stosunkiem prawowitego celu ograniczania praw i wolności w stanie nadzwyczajnym do celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wreszcie analizuje znaczenie pojęcia „nienaruszalność” praw i wolności. W tej ostatniej kwestii dochodzi do wniosku, iż wyróżnić można co najmniej trzy znaczenia tego terminu: „1) nienaruszalny to niepodlegający ważeniu i zasadzie proporcjonalności; 2) nienaruszalny to niepodlegający dopuszczalnym ograniczeniom na mocy klauzul limitacyjnych lub wyjątków *ex definitione*; 3) nienaruszalny to niederogowalny”. Ustalenia M. Piechowiaka porządkują wiele kwestii związanych z rozumieniem istoty środków podejmowanych po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego i powinny mieć zasadnicze znaczenie dla wykładni przepisów wprowadzających rygoru stanu nadzwyczajnego.

Kolejne, przedostatnie w kolejności zamieszczenia w monografii, opracowanie dotyczy stopnia ingerencji prawa międzynarodowego w regulacje instytucji stanu nadzwyczajnego. Jego autor, Krzysztof Wójtowicz, potwierdza znany w literaturze przedmiotu wniosek, iż ingerencja ta dotyczy zobowiązań w zakresie praw człowieka. Analizuje klauzule derogacyjne zawarte Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, konkludując, iż: „Wspólne założenia tych klauzul sprowadzają się do tego, iż można z nich skorzystać, pod warunkiem że istnieje nadzwyczajne zagrożenie dla życia narodu, podjęte środki ściśle odpowiadają wymogom sytuacji, są prawa, których nie wolno naruszyć, a państwo stosujące derogację musi przestrzegać odpowiednich wymogów proceduralnych”.

Reasumując: monografia pod redakcją Mirosława Granata *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. Tom IV* jest poważną, interesującą i inspirującą publikacją, poruszającą bardzo różnorodne problemy. Z pewnością trafi ona do szerokiego grona czytelników nie tylko „w obiegu naukowym”, ale także do osób zainteresowanych praktyką stosowania prawa, a miejmy nadzieję (choć w tej sprawie nie jestem optymistą), że sięgając po nią będą także politycy, bowiem zawiera sporo istotnych postulatów *de lege ferenda*.

***Constitutional Judiciary. Theory and Practice,***  
**ed. M. Granat, vol. IV, Warsaw 2021, pp. 302**

The review regards the monograph which is an effect of the 4th seminar of the „Round Table” organized by the Department of Constitutional Law at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw under the supervision of Prof. Mirosław Granat. The seminar dealt with two issues: firstly, the crisis of Polish constitutionalism „in its basic dimensions,” and secondly, the issue of states of emergency in a comparative legal perspective (particularly in the context of the reaction of state authorities to the Covid-19 pandemic). The monograph contains eleven studies, four of which are devoted to the first problem. They describe precisely expressed, excellently justified and, above all, accurate arguments supporting the thesis about the ongoing deep crisis in the application of the Polish Constitution. The part of the monograph that addresses the institution of a state of emergency is a comprehensive analysis of this institution, taking into account its adequacy to the situation caused by the Covid-19 pandemic. It includes considerations of solutions adopted in Poland, Italy, the Federal Republic of Germany, and France. It also raises the question concerning the interference of international law in regulating the institution of a state of emergency and whether there is a qualitative difference in the manner of permissible restriction of human rights in the regulations provided for the situation of the normal functioning of the state and in the regulations applicable to states of emergency. The reviewed book is not only interesting but also inspiring. It will certainly reach a wide group of readers, not only „in the scientific circuit,” but also those interested in the practice of law application.

**Keywords:** constitution, constitutional crisis, state of emergency, Covid-19 pandemic

**Krzysztof Eckhardt** – doktor habilitowany, profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, numer ORCID: 0000-0003-3338-9836.