

**Uniwersytet Warszawski**  
**Wydział Prawa i Administracji**

Klaudia Aleksandra Dąbrowska

**WEWNĘTRZNA HIERARCHIA NORM  
W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z DNIA 2 KWIETNIA 1997 ROKU  
I JEJ ZNACZENIE PRAWNE**

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem  
prof. dr hab. Janusza Trzcíńskiego

Recenzenci:

prof. dr hab. Andrzej Szmyt

dr hab. prof. US Agnieszka Bień-Kacała

Warszawa 2024

## 1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU ROZPRAWY I CEL BADAWCZY

Niekwestionowaną cechą współczesnych konstytucji jest jednakowa moc prawna wszystkich zawartych w niej postanowień. Stanowi to, obok zasady najwyższej mocy prawnej konstytucji, aksjomat współczesnego konstytucjonalizmu. Powyższe założenie nie wyklucza jednak możliwości wykształcenia się, w obrębie norm konstytucyjnych, wewnętrznej hierarchii. Hierarchia taka może znajdować podstawę m.in. w aksjologii konstytucji, w systematyce tego aktu, czy też w przyjęciu utrudnionego trybu zmiany niektórych postanowień konstytucyjnych. W niektórych ustrojach przejawem zróżnicowania norm konstytucyjnych jest także koncepcja norm niezmiennych, która wyłącza niektóre postanowienia konstytucyjne z możliwości dokonania w nich jakiegokolwiek zmian. Przytoczone rozwiązania wskazują, że zamiarem ustrojodawcy – wyrażonym wprost bądź jedynie pośrednio w tekście konstytucji – jest zróżnicowanie wagi poszczególnych norm konstytucyjnych polegające na uznaniu, że znaczenie niektórych z tych norm jest wyższe w stosunku do pozostałych. To zaś implikuje istotne konsekwencje w procesie wykładni i stosowania konstytucji. Skutkiem wewnętrznego zhierarchizowania norm konstytucyjnych, przy zachowaniu formalnie ich jednakowej mocy prawnej, jest bowiem – w procesie interpretacji przepisów konstytucyjnych – nadawanie pierwszeństwa niektórym postanowieniom ustawy zasadniczej w stosunku do pozostałych.

Tak ujęta problematyka wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych, rozważana na płaszczyźnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej jako: „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”), stanowi przedmiot rozprawy doktorskiej. Podstawowym celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim kształcie koncepcja wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych znajduje zastosowanie w odniesieniu do Konstytucji RP, ewentualnie jaki jest cel zastosowania tej koncepcji w odniesieniu do ustawy zasadniczej oraz czy koncepcja ta będzie ewoluować, a jeżeli tak to w jakim kierunku.

Tezą stojącą u podstaw tak określonego obszaru badawczego jest uznanie, że postanowienia Konstytucji RP są wewnętrznie zróżnicowane, co pozwala na wyodrębnienie określonej hierarchii jej przepisów. Za zasadnością przyjęcia koncepcji wewnętrznego zróżnicowania norm Konstytucji RP przemawiają w szczególności wyodrębnienie w ramach postanowień konstytucyjnych preambuły, odwołującej się do określonych zasad i wartości o szczególnym znaczeniu ustrojowym, koncepcja zasad ustroju ujęta w rozdziale I Konstytucji RP, zasada godności jednostki wraz z systemem praw i wolności, jak również poddanie

utrudnionemu trybowi zmiany niektórych przepisów konstytucyjnych. Również sama systematyka Konstytucji RP bez wątplenia przemawia za przyjęciem, że opiera się ona o wewnętrzną hierarchię norm.

Z tej perspektywy podstawowy rezultat założonych badań wyraża się w stworzeniu modelu wewnętrznej hierarchii norm w Konstytucji RP. Taki model znajdowałby zastosowanie praktyczne, pozwalając m.in. na rozstrzyganie poziomych konfliktów pomiędzy normami konstytucyjnymi występujących w procesie oceny konstytucyjności prawa. Nie mniej istotne jest zagadnienie, czy – mimo braku wyraźnego zapisania tej zasady – niektóre zasady konstytucyjne mogłyby zostać uznane za niezmiennalne, co najmniej w ramach obecnego porządku konstytucyjnego. Już w tym miejscu można bowiem zauważyć, że dopuszczalność zmiany przepisów Konstytucji polegającej na odejściu od zasady demokratycznego państwa prawnego czy też zniesieniu zakazu tortur należałoby uznać za dalece problematyczne. Na przeszkodzie takiej zmianie stałaby właśnie koncepcja wewnętrznej hierarchii norm zakładająca, że pewne rozstrzygnięcia przyjęte przez ustrojodawcę mają absolutnie fundamentalne znaczenie i nie mogą podlegać zmianom.

Zastosowanie koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych w odniesieniu do Konstytucji RP jest istotnym zagadnieniem tak w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Zagadnienie to – choć dostrzegane w piśmiennictwie – nie stanowiło dotychczas przedmiotu kompleksowego opracowania. Dotychczasowy stan badań w zakresie prezentowanej tematyki ograniczony jest do opracowania K. Działocha pt. Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm<sup>1</sup>. Przy czym zaznaczyć należy, że wspomniane opracowanie nie odnosiło się do omówienia zagadnienia hierarchii norm konstytucyjnych na płaszczyźnie Konstytucji RP, a miało charakter prawno-porównawczy. Wobec tego, jak również mając na uwadze datę wydania (1997), nie można uznać tego tytułu za wyczerpujące i aktualne opracowanie tej problematyki.

Wymaga zasygnalizowania, że problematyka hierarchizacji norm konstytucyjnych jest obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w procesie interpretacji Konstytucji RP nierzadko staje przed koniecznością przyznania pierwszeństwa jednej z wielu konkurujących ze sobą norm konstytucyjnych. Rozumowanie przyjmowane przez sąd konstytucyjny w wielu przypadkach oparte jest właśnie na uznaniu występowania wewnętrznej hierarchii norm. Dotychczasowe wypowiedzi sądu konstytucyjnego w tym względzie mają jednak charakter fragmentaryczny. Próba wypracowania wskazówek służących rozstrzygnięciu

---

<sup>1</sup> K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

o pierwszeństwie norm konstytucyjnych w przypadku, gdy odwołanie się do poszczególnych z tych norm prowadziło do rozbieżnych rezultatów (m.in. w kwestii oceny zgodności przepisów poddanych kontroli przez Trybunał Konstytucyjny co do ich zgodności z Konstytucją) stanowi jeden z podstawowych aspektów praktycznych założonego projektu badawczego.

## **2. METODY BADAWCZE**

Sformułowane powyżej założenia i cele badawcze, stanowiące podstawę przeprowadzonych badań, wymagały przyjęcia odpowiedniej metodologii. W rozprawie doktorskiej zastosowano trzy podstawowe metody badawcze: metodę dogmatyczną, metodę prawnoporównawczą i historyczno-porównawczą. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w ramach założonego projektu badawczego stanowiła metoda dogmatyczna, w oparciu o którą przeprowadzona została interpretacja logiczno-językowa przepisów Konstytucji RP. Wspomniana analiza obejmowała także dotychczasowy dorobek doktryny prawa konstytucyjnego w kontekście zagadnienia wewnętrznego zróżnicowania norm konstytucyjnych. Szczególną rolę w interpretacji przepisów konstytucyjnych odgrywało również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W przeprowadzonych badaniach niezbędna okazała się analiza rozstrzygnięć w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny odnosił się – bezpośrednio lub pośrednio – do zagadnienia hierarchii norm konstytucyjnych. Uzupełniając korzystano także z dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Ponadto do wypełnienia założonego obszaru badań konieczne było skorzystanie z metody historyczno-porównawczej. Niezbędna okazała się analiza stenogramów z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Konieczne stało się bowiem ustalenie intencji, jakimi kierował się sam ustrojodawca w trakcie prac nad Konstytucją RP. Sposób kształtowania się polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego także stał u podstaw rozważań odnoszących się do zagadnień istotnych w kontekście występowania na gruncie Konstytucji RP wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych. Wreszcie, nie bez znaczenia dla realizacji celów rozprawy doktorskiej pozostawała metoda prawnoporównawcza, w szczególności ze względu na zagadnienie występowania norm relatywnie niezmiennych oraz norm niezmiennych w konstytucjach państw współczesnych. Obecność norm o charakterze niezmiennym w zagranicznych ustawach zasadniczych oraz zagraniczne orzecznictwo konstytucyjne ukierunkowane na ich wydobywanie z postanowień konstytucyjnych pozwoliło –

mimo braku wyraźnego zapisania takich zasad na gruncie Konstytucji RP – na uznanie niektórych za relatywnie niezmiennalne w ramach polskiego porządku prawnego.

### **3. STRUKTURA PRACY**

Omówionym celom badawczym odpowiada struktura rozprawy doktorskiej. Rozprawa ta została podzielona na pięć rozdziałów. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający do tematyki hierarchiczności norm, natomiast w czterech kolejnych rozdziałach poddano analizie twierdzenia (aksjologia norm konstytucyjnych, systematyka Konstytucji RP, szczególna ochrona norm w sytuacji zmiany Konstytucji RP, zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych oraz normy niezmiennalne), które uzasadniają tezę o istnieniu wewnętrznej hierarchii norm w Konstytucji RP.

W rozdziale pierwszym („Koncepcja wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych”) dokonano analizy pojęcia hierarchii norm (w tym norm konstytucyjnych), wskazano również cele, których realizacji służy ustanowienie hierarchii aktów normatywnych oraz wynikających z nich norm. Ponadto w rozdziale tym podjęto zagadnienie skutków wynikających z przyjęcia hierarchicznej budowy systemu aktów normatywnych, a także mechanizmów zapewniających przestrzeganie tej hierarchii. Następnie przedstawiono wprowadzenie w tematykę koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych, na czym ona polega, jakie na gruncie konstytucji państw współczesnych wyróżniane są metody hierarchizacji norm konstytucyjnych. Na tej podstawie zaproponowano również na gruncie Konstytucji RP metody wewnętrznego zróżnicowania postanowień konstytucyjnych, takie jak znaczenie systematyki Konstytucji RP, zróżnicowanie procedury jej zmiany, wyodrębnienie przepisów dotyczących ograniczenia praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych, a także uznanie niektórych zasad konstytucyjnych o szczególnym znaczeniu ustrojowym oraz dla realizacji i ochrony praw jednostki za relatywnie niezmiennalne.

Rozdział drugi („Systematyka Konstytucji RP”) poświęcony został problematyce systematyki Konstytucji RP. Zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi, wewnętrzna systematyka aktu normatywnego, co odnosi się w szczególności do konstytucji, odgrywa istotną rolę przy ustaleniu hierarchii norm konstytucyjnych, a także określeniu wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi postanowieniami zawartymi w tym akcie. Umiejscowienie pewnych regulacji na początku tekstu Konstytucji RP bądź też na początku poszczególnych rozdziałów stanowi o szczególnej randze materii normowanej w danym rozdziale bądź przepisie. Założona kolejność rozdziałów oraz przyjęty układ przepisów w obrębie

tych rozdziałów stanowi świadome rozstrzygnięcie ustrojodawcy. Analiza tej kwestii pozwoliła na wydobycie preferencji, które stały u podstaw uchwalonego tekstu Konstytucji RP. Na gruncie Konstytucji RP zagadnienie wewnętrznej systematyki aktu normatywnego jako przejawu przyjęcia określonej hierarchii wewnętrznej jego norm znalazło wyraz m.in. w wyodrębnieniu wstępu – preambuły, odwołującego się do określonych zasad i wartości o szczególnym znaczeniu ustrojowym. W dalszej kolejności wskazano na przyjętą w rozdziale I Konstytucji RP koncepcję zasad ustroju oraz na wyodrębnienie na początku rozdziału II Konstytucji RP zasady godności jednostki wraz z systemem praw i wolności, której również można przypisać charakter zasady ustroju. Z kolei pozostałe przepisy Konstytucji RP muszą być interpretowane oraz stosowane w taki sposób, aby jak najpełniej realizować postanowienia usytuowane na szczycie wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych. Ukształtowana w taki sposób wewnętrzna struktura Konstytucji stanowi podstawę do przyjęcia, iż normy konstytucyjne wynikające z rozdziału I oraz II Konstytucji RP niewątpliwie cechują się wyższą rangą od pozostałych.

Rozdział trzeci („Zróżnicowanie procedury zmiany Konstytucji RP”) zorientowany został na analizę przepisów, w przypadku których przyjęto kwalifikowany (utrudniony) tryb zmiany w porównaniu z pozostałymi normami konstytucyjnymi. Z uwagi na rangę uregulowań prawnych zawartych w rozdziałach I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz XII („Zmiana Konstytucji”), uchwalenie ustawy zmieniającej przepisy zawarte w tych rozdziałach może nastąpić nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 5), zaś podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą zmiany Konstytucji mogą żądać przeprowadzenia tzw. referendum zatwierdzającego (art. 235 ust. 6). Przyjęcie odrębnych w stosunku do pozostałych rozdziałów zasad zmiany przepisów zawartych w rozdziałach I, II oraz XII Konstytucji RP niewątpliwie świadczy o zamiarze zróżnicowania wagi poszczególnych norm konstytucyjnych polegającym na uznaniu, że znaczenie tych norm jest wyższe w stosunku do pozostałych. Ostatni element zagadnienia zróżnicowania procedury zmian poszczególnych przepisów Konstytucji RP stanowi odpowiedź na pytanie, czy i ewentualnie w jakim kształcie koncepcja wewnętrznej hierarchii rzutuje na uchwalenie nowej konstytucji.

W rozdziale czwartym („Przepisy Konstytucji RP dotyczące ograniczenia praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych”) wykazano, że niektórym z konstytucyjnych praw i wolności jednostki ustrojodawca przypisał szczególne znaczenie, obejmując je wzmoczoną ochroną. Wyrazem tego jest ustanowiony przez ustrojodawcę zakaz

wprowadzenia ograniczeń niektórych praw i wolności jednostki w okresie trwania stanu nadzwyczajnego, w sytuacji, gdy ograniczeniom takim mogą zostać poddane pozostałe prawa i wolności człowieka i obywatela (art. 233 ust. 1 i ust. 3). Przedstawienia zatem w szczególności wymagał konstytucyjny zakres ograniczeń wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych. Ustrojodawca wyznaczając kształt klauzuli derogacyjnej oraz rozwiązań dotyczących sytuacji prawnej jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych określił także swoje preferencje, które z perspektywy organów stosujących prawo są niezbędne w procesie dokonywania wykładni, w szczególności norm konstytucyjnych. Ich wprowadzenie do polskiej ustawy zasadniczej pozwala na ustalenie znaczenia norm konstytucyjnych w procesie wykładni i stosowania prawa. Ustrojodawca określając przede wszystkim prawa i wolności niederogowalne wskazuje na prawa i wolności, które w jego ocenie ze względu na swój charakter mają fundamentalne znaczenie dla jednostki. Ich wyróżnienie na gruncie ustawy zasadniczej jest równoznaczne z wyznaczeniem hierarchii praw i wolności oraz wartości, jakich są nośnikami. Nie bez znaczenia określone prawa i wolności ustrojodawca eksponuje poprzez różnicowanie ich charakteru i zakresu ochrony w czasie stanów nadzwyczajnych co niewątpliwie przejawia się w zróżnicowaniu wagi poszczególnych norm konstytucyjnych polegającym na uznaniu, że znaczenie tych norm jest wyższe w stosunku do pozostałych.

Ostatni piąty rozdział („Normy relatywnie niezmiennalne w Konstytucji RP”) poświęcony został zagadnieniu norm o charakterze niezmiennalnym. Choć w Konstytucji RP brak jest wyraźnych ograniczeń odnośnie do możliwości zmiany jej treści, a więc formalnie dopuszczalna jest zmiana każdego z przepisów Konstytucji RP i zmiana ta mogłaby przyjmować dowolny kierunek, to jednak analiza przepisów ustawy zasadniczej pozwala na wskazanie pewnych granic dla takich zmian. Wskazania na rzecz ograniczenia bądź niedopuszczalności zmiany treści Konstytucji RP znalazły oparcie w koncepcji tzw. tożsamości konstytucji, a więc w przepisach, które mają fundamentalne znaczenie dla porządku konstytucyjnego jako wyznaczające funkcje konstytucji, cele wspólnoty państwowej, sposób wykonywania władzy, kontynuują ugruntowaną tradycję konstytucyjną, a także gwarantują prawa i wolności człowieka. Na gruncie Konstytucji RP, uwzględniając warstwę normatywną ustawy zasadniczej oraz polską i międzynarodową tradycję ustrojową, gwarancje ochrony podstawowych praw i wolności jednostki, jak i zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego zaliczyć można do nich niewątpliwie – po pierwsze – wstęp do Konstytucji RP oraz art. 30 (godność człowieka), po drugie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) wraz z art. 4 (zasada zwierzchnictwa Narodu). Składają się one bez wątpienia na fundament obecnego porządku ustrojowego, stanowiąc o tożsamości konstytucji.

W tym kontekście istnieją podstawy do zaliczenia tych zasad do norm relatywnie niezmiennych. Powyższe przesądza zarazem o przyznaniu im wyższej rangi, w obrębie wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych, w porównaniu z pozostałymi normami. Kolejno w kontekście wyznaczenia istnienia materialnych granic zmiany Konstytucji RP, poddano pod rozagę problem dopuszczalności kontroli ustawy o zmianie konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym.

Podsumowanie rozprawy doktorskiej stanowi zakończenie przedstawiające wnioski z omówionych zagadnień. Wnioski w nim zawarte przedstawione zostały w formie odpowiedzi na postawione zasadnicze pytania odnoszące się do kwestii występowania wewnętrznego zróżnicowania norm w polskiej ustawie zasadniczej.

#### **4. USTALENIA BADAWCZE**

Jednakowa moc prawna wszystkich postanowień zawartych w Konstytucji RP z pewnością nie wyklucza możliwości wykształcenia się, w obrębie norm konstytucyjnych, wewnętrznej hierarchii. Uwzględniając kontekst prawno-porównawczy stwierdzić trzeba, że jest to niekwestionowana cecha współczesnych konstytucji. Występuje w konstytucjach młodych demokracji, ale także i takich z długoletnimi tradycjami demokratycznymi. Przyjmuje węższy lub szerszy zakres, przybiera odmienne postacie, różne są jej podstawy prawne. Rozwijana jest niekiedy przez orzecznictwo sądów konstytucyjnych, w szczególności na tle problemów wynikających z umacniania się procesu integracji europejskiej lub krajowych kryzysów konstytucyjnych. Zastrzec należy, że koncepcja ta nie może służyć skonstruowaniu generalnej hierarchii norm konstytucyjnych ujętej w katalog, w którym – automatycznie – określonym normom konstytucyjnym przypisane zostanie z góry określone, stałe miejsce w tej hierarchii. W szczególności sytuacja taka nie może mieć miejsca uwzględniając brak wprowadzenia wprost do tekstu aktu konstytucyjnego norm relatywnie niezmiennych, czy też norm niezmiennych.

Na gruncie Konstytucji RP stwierdzić należy, że koncepcja wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych znajduje zastosowanie. Postanowienia Konstytucji RP są wewnętrznie zróżnicowane, co pozwala na wyodrębnienie określonej hierarchii jej przepisów. Wielowymiarowa analiza jej postanowień, struktury, procedur wzmożonej ochrony zasad ustrojowych oraz chroniących prawa i wolności człowieka i obywatela, ponadto obecność tej problematyki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego potwierdza tezę o występowaniu na gruncie Konstytucji RP wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych.



Koncepcja wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych występuje na gruncie Konstytucji RP w szerokim zakresie, chociaż zastrzec trzeba, że polska ustawa zasadnicza nie przyjęła wprost rozwiązań wprowadzonych w konstytucjach np. Niemiec, Włoch, Francji o nadaniu niezmienności niektórym normom konstytucyjnym. Przesądza to zatem o tym, że rozwiązania przyjęte w Rzeczypospolitej bardziej przyjmują zasadę wzmożonej ochrony w stosunku do gwarancji poszanowania i realizacji podstawowych praw i wolności jednostki oraz fundamentalnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, a nie wprost zapisanej niezmienności. Niemniej jednak warstwa normatywna ustawy zasadniczej oraz polska i międzynarodowa tradycja ustrojowa, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło na wyodrębnienie na gruncie Konstytucji RP norm relatywnie niezmiennych takich jak: wstęp do Konstytucji RP oraz art. 30 (godność człowieka), następnie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) wraz z art. 4 (zasada zwierzchnictwa Narodu).

Odnosząc się do przyjętego na gruncie Konstytucji RP kształtu koncepcji wewnętrznej zróżnicowania norm konstytucyjnych wskazać należy, że przejawia się ona poprzez:

- systematykę Konstytucji RP tworzącą dwustopniową hierarchię norm poprzez wysunięcie na początek Konstytucji RP norm o doniosłym znaczeniu dla ustroju państwowego, społecznego i gospodarczego oraz samej jednostki, obejmując, w szczególności normy zawarte we wstępie do Konstytucji RP, rozdziale I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) Konstytucji RP;
- zróżnicowanie procedury zmiany konstytucji tworzące dwustopniową hierarchię norm wyróżniającą normy zmieniane w trybie kwalifikowanej zmiany Konstytucji RP zawarte w rozdziałach: I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz XII („Zmiana Konstytucji”) i norm pozostałe, takie, które zmieniane są w trybie zwykłym, zawarte w pozostałych rozdziałach;
- zróżnicowanie zakresu regulacji odnoszących się do ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych tworzące trójstopniową hierarchę norm poprzez wyróżnienie norm niederogowalnych wymienionych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP i norm niewymienionych w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP wobec których wykluczone zostało ograniczenie naruszające ich istotę, norm niewymienionych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, które mogą być ograniczane w stanie wojennym i stanie wyjątkowym, ale nie mogą w stanie klęski żywiołowej oraz norm wymienionych w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP;
- wyodrębnienie na gruncie Konstytucji RP norm relatywnie niezmiennych, stanowiących fundamentalne postanowienia zasad ustroju państwa oraz wolności i praw człowieka,

tj. wstępu do Konstytucji RP oraz art. 30 (godność człowieka), a także art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) wraz z art. 4 (zasada zwierzchnictwa Narodu).

Skoro koncepcja wewnętrznej hierarchii występuje w polskiej ustawie zasadniczej i można na jej gruncie wyróżnić kilka jej postaci to tym bardziej przedstawić należy cel przyjęcia koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych w odniesieniu do Konstytucji RP.

Pierwszym celem wewnętrzznego zróżnicowania postanowień aktu konstytucyjnego jest wzmoczona ochrona tych podstawowych praw i wolności jednostki oraz fundamentalnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, które zostały uznane przez ustrojodawcę, w ramach obecnego porządku konstytucyjnego, za donioślejsze względem pozostałych.

Pierwsza postać wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych obejmuje wzmoczoną ochroną w szczególności postanowienia rozdziału I i II Konstytucji RP. Wysoka lokata tych postanowień w ramach struktury Konstytucji RP nadaje im wysoką rangę na tle pozostałych. Eksponowane miejsce w systematyce Konstytucji RP rozdziału I wynika z umiejscowienia w nim postanowień określających podstawowe założenia państwa, jego ustroju oraz jego instytucji wyrażonych w zasady konstytucyjne. To samo tyczy się rozdziału II Konstytucji RP, przy czym zawarte w nim przepisy odnoszą się do miejsca i statusu jednostki w państwie oraz gwarancji ich ochrony. Wyróżnione w systematyce Konstytucji RP rozdziały obejmują postanowienia określające najbardziej chronione wartości przez ustrojodawcę. Istotne jest także wyróżnienie wstępu do Konstytucji RP w ramach struktury konstytucyjnej, bowiem jej postanowienia znajdują rozwinięcie w części artykułowanej tekstu Konstytucji RP, w szczególności w postanowieniach rozdziału I i II rzutując tym samym na ich interpretację oraz sposób stosowania przez sądy i organy.

Druga postać wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych cechuje się wzmoczoną ochroną rozdziałów I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz XII („Zmiana Konstytucji”) Konstytucji RP. Odrzucając kryterium formalne odnoszące się do systematyki Konstytucji RP, wzmoczonej ochronie na tej podstawie podlega także wstęp do Konstytucji RP oraz przepisy dotyczące rozdziałów I, II oraz XII Konstytucji RP pozostające we wzajemnej zależności. Artykuł 235 Konstytucji RP jest podstawą zróżnicowania procedury zmiany Konstytucji RP. Wymienione powyżej rozdziały inaczej niż pozostałe zmieniane są wyłącznie w trybie kwalifikowanym, przy wykorzystaniu dodatkowych utrudnień proceduralnych w postaci obligatoryjnego wyznaczenia przedziału czasowego pomiędzy pierwszym czytaniem projektu ustawy o zmianie Konstytucji,

a uchwaleniem przez Sejm ustawy o zmianie Konstytucji oraz fakultatywnej możliwości przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

Trzecia postać wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych cechuje się wzmożoną ochroną godności człowieka (art. 30), obywatelstwa (art. 34 i art. 36), ochrony życia (art. 38), humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4), ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42), dostępu do sądu (art. 45), dóbr osobistych (art. 47), sumienia i religii (art. 53), petycji (art. 63) oraz rodziny i dziecka (art. 48 i art. 72) w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. Wskazując natomiast zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w stanie klęski żywiołowej, *a contrario*, ustrojodawca zakazał ograniczenia pozostałych konstytucyjnych praw i wolności. Prawa i wolności wymienione w art. 233 ust. 1 i niewymienione w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca uznał za najbardziej narażone na naruszenia w czasie stanów nadzwyczajnych oraz jednocześnie będące nośnikami najcenniejszych wartości według jej twórców.

Ostatnia, czwarta postać wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych obejmuje w szczególności wzmożoną ochroną godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP), ale i zasadę demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą zwierzchnictwa Narodu (art. 2 wraz z art. 4 Konstytucji RP). Choć Konstytucja RP nie zawiera wprost wyrażonych w tekście ani norm relatywnie niezmiennych, ani norm niezmiennych, to w szczególności sformułowania zawarte w treści Konstytucji RP pozwalają na uznanie godności człowieka za normę relatywnie niezmienną. Ustrojodawca zarówno we wstępie do Konstytucji RP, jak i jej części artykułowanej posługuje się w stosunku do godności człowieka określeniami tożsamymi (niewzruszona, nienaruszalna) znaczeniowo z wyrażeniem niezmienny / niezmienny. Już chociażby te przymioty godności człowieka świadczą o intencji nadania jej charakteru niezmiennego. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi natomiast istotę współczesnego państwa o demokratycznym charakterze. Usunięcie jej z obrotu prawnego, przy jednoczesnym usunięciu elementów np. demokracji bezpośredniej rodziłoby zagrożenie odejścia od ustroju politycznego, jakim jest państwo demokratyczne.

Zabezpieczenie tych dwóch konstytucyjnych postanowień przed zmianą pozwala na ochronę zasad wyznaczających w szczególności kierunek interpretacji dla postanowień odnoszących się do kwestii ustrojowych (demokratyczne państwo prawne i zasada zwierzchnictwa Narodu) oraz kwestii praw i wolności człowieka i obywatela (godność człowieka).

Drugim celem wewnętrznego zróżnicowania norm konstytucyjnych jest ochrona młodych, rozwijających demokracji przed niebezpieczeństwem powrotu do ustrojów

niedemokratycznych. Konstytucje państw demokratycznych, które odeszły od autorytaryzmu lub wyzwoliły się spod obcych wpływów przechodząc transformację ustrojową wprowadzają mechanizmy szczególnej ochrony ustroju jakim jest demokracja, a nade wszystko statusu jednostki i jej praw oraz wolności. Cel ten nierozdzielnie wiąże się z uprzednio omówioną wzmożoną ochroną najistotniejszych postanowień konstytucyjnych z punktu widzenia jej twórców. W wymiarze historycznym występowanie wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych zorientowane na zabezpieczenie demokratycznych i wolnościowych wartości zawartych w postanowieniach Konstytucji RP ma zatem znaczenie niebagatelne. Koncepcja ta zatem powinna być tylko i wyłącznie umacniana poprzez ustrojodawcę poprzez wprowadzanie do Konstytucji RP zmian wzmacniających wyróżnione postanowienia konstytucyjne. W tym kontekście przede wszystkim pożądanymi byłoby – na wzór rozwiązań zagranicznych – rozważenie przez ustrojodawcę nadania wprost charakteru niezmienności niektórym postanowieniom konstytucyjnym, co jest niezwykle istotne w kontekście rozwijających się struktur europejskich, czy też występujących kryzysów konstytucyjnych.

Nie można pominąć także tego, że cechą wspólną wszystkich postaci wewnętrznej hierarchii, a zarazem ostatnim celem jaki można jej przypisać jest to, że ma ona przemożny wpływ na wykładnię i stosowanie postanowień konstytucyjnych. Wyróżnione poprzez różne postaci wewnętrznej hierarchii postanowienia konstytucyjne wyznaczają bowiem kierunek interpretacji dla innych postanowień konstytucyjnych, przy jednoczesnym wymogu zachowania spójności ustawy zasadniczej. Podkreślić należy raz jeszcze, że wewnętrzna hierarchia norm konstytucyjnych nie oznacza automatycznego przypisania wyższej rangi określonym jej postanowieniom. Tutaj chodzi o pewnego rodzaju siłę argumentów jakie mogą uzasadniać ewentualną ingerencję lub nieingerencję (ograniczenie lub zmiana) w postanowienia konstytucyjne.

Niewątpliwie rozwiązania przyjęte przez twórców Konstytucji RP rzutujące na wewnętrzną hierarchię stanowią tego rodzaju mechanizmy, które zapewniają wysoki standard ochrony przed nieuprawnioną ingerencją w system zasad konstytucyjnych oraz prawa i wolności człowieka i obywatela, a także wszystkie postanowienia gwarantujące ich realizację i ochronę.

Zauważyć trzeba, że koncepcja wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych nie ma charakteru statycznego. Przeciwnie, może podlegać ewolucji, zarówno w wymiarze doktrynalnym, jak i przede wszystkim w praktyce ustrojowej. Oczywiście, warunkiem wstępnym dla takiej ewolucji będzie zaakceptowanie – tak w piśmiennictwie, jak i przez sąd konstytucyjny oraz inne organy państwa – tezy, że przepisy obecnej Konstytucji RP nie są w

pełni homogeniczne. Niektórym z postanowień tej Konstytucji RP można bowiem przypisać rangę szczególną, co ma znaczenie w procesie wykładni Konstytucji RP, a także przesądza o braku możliwości zmiany tych postanowień w ramach nowelizacji Konstytucji RP.

Na gruncie doktryny konieczne byłoby – przede wszystkim – przewartościowanie przyjmowanej dotychczas przez zdecydowaną większość autorów koncepcji zakładającej jednolity charakter norm konstytucyjnych. Po akceptacji tego poglądu doktryna powinna skupić się na pogłębianiu argumentów świadczących o istnieniu wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych. Argumenty te powinny przede wszystkim pozwolić na wyróżnienie norm odznaczających się szczególną pozycją w ramach Konstytucji RP (przy czym założyć należy, że różni autorzy mogliby zaliczać różne normy konstytucyjne do tego katalogu; wydaje się także, że – z czasem – katalogi te mogłyby być szersze niż przedstawiony w niniejszej pracy). Rolą doktryny byłoby także wskazanie skutków wynikających z wewnętrznej hierarchizacji norm konstytucyjnych odnoszących się do procesu wykładni Konstytucji RP, jak i do ewentualnych zmian ustawy zasadniczej. Na tym tle na rozwinięcie zasługuje w szczególności koncepcja norm niezmiennych.

Na płaszczyźnie praktyki ustrojowej szczególne znaczenie odgrywa natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny ma w praktyce wiodące znaczenie dla interpretacji norm konstytucyjnych, jak i całościowego pojmowania tego aktu. Jak już stwierdzono, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego odnaleźć można wiele wypowiedzi wskazujących na zróżnicowanie charakteru norm konstytucyjnych, co z kolei pozwala na wyróżnienie ich wewnętrznej hierarchii. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w kwestii wewnętrznej hierarchii jest fragmentaryczne, przede wszystkim nie można mówić o wypracowaniu jednolitego i utrwalonego stanowiska w tym względzie. Rolą Trybunału Konstytucyjnego (a w jego ślad również sądów) powinno być zatem przede wszystkim potwierdzenie istnienia wewnętrznego zhierarchizowania norm konstytucyjnych, jak również określenie wynikających stąd skutków. Skutki te z jednej strony odnosiłyby się do procesu wykładni norm konstytucyjnych (co mogłoby w szczególności wyrażać się w przyznaniu pierwszeństwa niektórym normom konstytucyjnym w przypadku wystąpienia kolizji norm). Z drugiej strony wyznaczałyby granice zmiany konstytucji, w szczególności, jeżeli zaakceptowana zostałaby koncepcja norm niezmiennych.

Wskazane okoliczności, a więc zaakceptowanie koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych tak przez doktrynę, jak i orzecznictwo otwierałby z kolei pole dla ewolucji tej koncepcji. Wyrazić można pogląd, że wobec dynamiki zmian zachodzących w prawie, pojawiające się kryzysy konstytucyjne, rozwój organizacji międzynarodowych oraz

ponadnarodowych i ich ustawodawstwa, ewolucja ta zmierzałaby przede wszystkim do przeszczepiania koncepcji wykształconych w innych państwach.