

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecnictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

Stan prawny na 1 września 2022 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego
Marta Derlatka

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Aleksandra Naęcz-Zienkiewicz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Leszek Garlicki, 2022

ISBN 978-83-8286-761-9
9. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wykaz powołanych aktów prawnych	15
Od autora	21
Rozdział 1	
Ku nowej Konstytucji	25
1.1. Konstytucje międzywojenne	26
1.2. Okres Polski Ludowej	28
1.3. Początki III Rzeczypospolitej	30
1.4. Mała Konstytucja	32
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 r.	35
Rozdział 2	
Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego	41
2.1. Istota pojęcia „konstytucja”	42
2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej	46
2.3. Obowiązki konstytucji	55
2.4. Inne źródła prawa konstytucyjnego	62
Rozdział 3	
Zasady ustroju Rzeczypospolitej	67
3.1. Pojęcie „zasady ustroju”	68
3.2. Zasada suwerenności narodu	69
3.3. Zasada niepodległości i suwerenności państwa	73
3.4. Zasada demokratycznego państwa prawnego	76
3.5. Zasada społeczeństwa obywatelskiego	82
3.6. Zasada podziału władz	87
3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej	95
3.8. Zasada przyrodzonej godności człowieka	98

Rozdział 4

Konstytucyjny status jednostki	99
4.1. Prawa człowieka i ich ewolucja	100
4.2. Konstytucja z 1997 r. – zasady przewodnie statusu jednostki	107
4.3. Podmioty praw i wolności	114
4.4. Adresaci praw i wolności	118
4.5. Ograniczenia praw i wolności	120
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 r.	125
4.7. Ochrona praw i wolności	135
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki	137

Rozdział 5

Źródła prawa	138
5.1. Wprowadzenie	139
5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa	141
5.3. Prawo krajowe – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa	147
5.4. Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym	160

Rozdział 6

Wybory i prawo wyborcze	168
6.1. Pojęcia ogólne	168
6.2. Podstawowe zasady prawa wyborczego	174
6.2.1. Zasada powszechności	174
6.2.2. Zasada równości	178
6.2.3. Zasada bezpośredniości	180
6.2.4. Zasada tajności głosowania	182
6.2.5. Zasada proporcjonalności	183
6.3. Organizacja wyborów	188

Rozdział 7

Referendum	203
7.1. Pojęcia ogólne	203
7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	207
7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe	212
7.4. Referendum lokalne	213

Rozdział 8

Parlament. Struktura, skład i organizacja	216
8.1. Wprowadzenie	217
8.2. Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości	221
8.3. Struktura parlamentu: Zgromadzenie Narodowe	225
8.4. Kadencja i sposób funkcjonowania	227

8.5. Organizacja wewnętrzna	236
8.6. Status prawny posłów i senatorów	245
Rozdział 9	
Parlament. Funkcje	255
9.1. Wprowadzenie	256
9.2. Funkcja ustawodawcza	259
9.3. Funkcja kontrolna	276
Rozdział 10	
Prezydent	286
10.1. Pozycja ustrojowa	287
10.2. Wybory Prezydenta i jego mandat	290
10.3. Kontrasygnata i prerogatywy	297
10.4. Kompetencje Prezydenta	300
10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami	300
10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych	303
10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa	307
10.4.4. Stanowienie prawa	308
10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa	308
Rozdział 11	
Rada Ministrów i administracja rządowa	310
11.1. Wprowadzenie	310
11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów	312
11.3. Skład i organizacja rządu	324
11.4. Zakres działania Rady Ministrów	330
11.5. Prezes Rady Ministrów	334
11.6. Minister	336
Rozdział 12	
Samorząd terytorialny	340
12.1. Istota samorządu terytorialnego	340
12.2. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego	345
12.3. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego	347
12.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	351
Rozdział 13	
Finanse publiczne, radiofonia i telewizja, kontrola państwowa	354
13.1. Wprowadzenie	355
13.2. Finanse publiczne	356
13.3. Radiofonia i telewizja	360
13.4. Kontrola państwowa	367

Rozdział 14

Władza sądownicza. Sądy	374
14.1. Wprowadzenie	375
14.2. Struktura sądów	380
14.3. Krajowa Rada Sądownictwa	389
14.4. Sędziowie	392
14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów	398

Rozdział 15

Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny	402
15.1. Wprowadzenie	403
15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego	405
15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego	409
15.3.1. Kontrola norm	410
15.3.2. Skarga konstytucyjna	418
15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych	422
15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych	423

Rozdział 16

Władza sądownicza. Trybunał Stanu	426
16.1. Odpowiedzialność konstytucyjna	426
16.2. Trybunał Stanu	429
16.3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej	430
16.4. Postępowanie	434

Rozdział 17

Rzecznik Praw Obywatelskich	438
17.1. Istota instytucji	438
17.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika	440
17.3. Zakres i formy działania Rzecznika	442

Rozdział 18

Stany nadzwyczajne	449
18.1. Istota instytucji	449
18.2. Zasady konstytucyjne	453
18.3. Stan wojenny	457
18.4. Stan wyjątkowy	463
18.5. Stan klęski żywiołowej	467

Rozdział 19

Polska w Unii Europejskiej	473
19.1. Wprowadzenie	474
19.2. Akcesja Polski do Unii Europejskiej	482

19.3. Parlament a funkcjonowanie Unii Europejskiej	486
19.4. Sądowictwo a prawo europejskie	491
Skorowidz rzeczowy	499

OD AUTORA

Jest to kolejne wydanie podręcznika, opracowane na tle dwudziestopięcioletnich doświadczeń obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Tak jak poprzednie, pisane było przede wszystkim z myślą o studentach uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji. W obecnej wersji podręcznik uwzględnia stan prawny na 1.09.2022 r.

Warto przypomnieć, że podręczniki prawa konstytucyjnego ukazały się już w wielu ośrodkach akademickich. Ograniczając się tylko do pozycji wydanych po 2015 r., wskazać należy podręczniki: toruński (*Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021), wrocławski (R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopočka-Jasińska, A. Ławniczak, N. Masternak-Kubiak, A. Śledzinińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021), łódzki (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020) oraz białostocki (*Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020). Autorski charakter mają podręczniki Bogusława Banaszaka (*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017), Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021), Marka Zubika (*Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021), a także *Prawo konstytucyjne. Kazusy*, red. M. Florczak-Wątor, Warszawa 2020.

Obszerna jest już literatura naukowa dotycząca Konstytucji. Z pozycji książkowych można wymienić: *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998; *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; *Konstytucja – wybory – parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000; *Pięć lat Konstytucji RP*, Warszawa 2002; *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007; *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010; *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*,

red. M. Zubik, Warszawa 2012; *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015; *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016; *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017; *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017; *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; *Dwie dekady Konstytucji RP – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Haczkowska, H. Duszko-Jakimko, Opole 2018; *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020; oraz wiele pozycji szczegółowych, wymienianych w kolejnych rozdziałach podręcznika.

Charakter rozbudowanego komentarza ma praca *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, red. L. Garlicki (t. 1–5, Warszawa 1999, 2001, 2003, 2005 i 2007) – w 2016 i 2017 r. ukazały się dwa tomy drugiego wydania (pod wspólną redakcją L. Garlickiego i M. Zubika), obejmujące art. 1–29 oraz art. 30–86. Z nowszych opracowań komentarzowych wymienić należy: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2013; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014; *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I (art. 1–86), t. II (art. 87–243), Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019. Od 2019 r. zaczęły się też ukazywać kolejne zeszyty *Komentarza do Konstytucji RP* pod red. M. Chmaja.

Trzeba także wymienić opracowania: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009; *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szyt, Warszawa 2016; *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018; M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018.

Ponadnarodowe systemy ochrony praw człowieka są omawiane w następujących publikacjach: L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, t. 2, *Komentarz do artykułów 19–59*, Warszawa 2011; R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012; A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Wartościowe są liczne artykuły w czasopismach naukowych, ogólnotematycznych, jak zwłaszcza „Państwo i Prawo” oraz „Przegląd Sądowy”, a także wyspecjalizowanych w zagadnieniach konstytucyjnych, jak „Przegląd Sejmowy”, „Przegląd Konstytucyjny”, „Przegląd Legislacyjny”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, „Europejski Przegląd Sądowy”, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego”, „Gdańskie Studia Prawnicze”. Charakter podsumowujący dorobek polskich konstytucjonalistów ma praca *Nauka prawa konstytucyjnego w Polsce*, red. M. Grzybowski, A. Szmyt, Gdańsk 2008, a ciekawą publikacją historyczną jest praca *Konstytucjonaliści polscy 1918–2011. Sylwetki uczonych*, red. R. Mojak, P. Sarnecki, A. Szmyt, Warszawa 2012. Regularnie ukazuje się seria: *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat.

Teksty obowiązujących aktów normatywnych są publikowane w różnego rodzaju zbiorach – do najbardziej aktualnych należy zaliczyć: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, z wprowadzeniem M. Derlatki, Warszawa 2017, oraz *Konstytucja RP ze schematami*, opracowanymi przez M. Derlatkę, Warszawa 2022. Dla studiów porównawczych warto sięgnąć do zbioru: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.

Rozdział 1

KU NOWEJ KONSTYTUCJI



Literatura: artykuły poświęcone Konstytucji z 1935 r.: Kulesza W.T, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej., 2005/2; Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej. 2005/2; Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej. 2005/2; Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Prz. Sej. 2005/2 oraz artykuły D. Malec, M. Mazza, T.J. Zielińskiego, M. Zubika, M. Wiącka i M. Serowańca poświęcone Konstytucji z 1921 r., Prz. Kon. 2021/2; Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989; Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, Prz. Sej. 2007/4; Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013; Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017; Chruściak R. (red.), *Projekty Konstytucji. 1993–1997, cz. I i II*, Warszawa 1997; Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; Ciapała J., *Kilka uwag o doktrynalnych uwarunkowaniach aktualnego kryzysu ustrojowo-politycznego w Polsce [w:] Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać*, Lublin 2017; Działocha K. (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983; Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980; Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2: 1919–1980, Warszawa 1990; Kallas M. (red.), *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992; Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.); Kruk M. (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993; Kruk M., *Przyczynki do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, PiP 2002/12; Kruk M., Wawrzyniak J. (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011; Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010; Mażewski L., *Powstanie nowego ustroju PRL po październiku 1956 r. [w:] Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020; Or-

łowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949; Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: Nauka i instytucje*, Kraków 2006; Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978; Szmyt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998; Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga pamiątkowa*, Toruń 1998; Zdziennicki B., *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych* [w:] *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; Zubik M., *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego” a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009/1; *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Małkiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018; Zubik M., *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020.



Konstytucja z 2.04.1997 r., która stanowi obecnie **podstawowy dokument ustrojowy** naszego kraju, powinna być postrzegana na tle polskiej tradycji konstytucyjnej. Niezależnie bowiem od bieżących kompromisów ideologicznych i politycznych – które w treści tej Konstytucji znalazły odzwierciedlenie – w wielu kwestiach nawiązuje ona (akceptująco lub negująco) do wcześniej ukształtowanych poglądów, praktyk i instytucji.

1.1. Konstytucje międzywojenne

1





Punktem wyjścia dla rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu była **Konstytucja z 17.03.1921 r., zwana popularnie Konstytucją marcową**. Opierała się ona na typowych dla systemów demokratycznych zasadach: suwerenności narodu, podziału władz i zagwarantowania praw obywatelskich. Wprowadzała parlamentarny system rządów, a zasady relacji między legislatywą a egzekutywą kształtowała w nawiązaniu do instytucji III Republiki Francuskiej. Musiało to oznaczać wyraźne zwichnięcie równowagi między władzami, bo model III Republiki – tak jak uformowała go praktyka ustrojowa – charakteryzował się bardzo silną pozycją parlamentu, daleko posuniętą zależnością rządu od Izby Deputowanych (tak we Francji określano wówczas pierwszą izbę parlamentu) i pozostawieniem raczej ceremonialnego miejsca Prezydentowi Republiki. Dla twórców Konstytucji marcowej był to model atrakcyjny, bo wszystkie właściwie partie reprezentowane w Sejmie obawiały się silnej osobowości Józefa Piłsudskiego, którego postrzegano jako najbardziej prawdopodobnego kandydata na urząd Prezydenta.

Konstytucja marcowa nadała parlamentowi strukturę dwuizbową, z tym że Sejm (liczący 444 posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach) zyskał wyraźną przewagę nad Senatem (111 senatorów także wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach). Rola Senatu ograniczała się do uczestniczenia w procedurze uchwalania ustaw, natomiast Sejm – poza ostatecznym głosem w sprawach ustawodawstwa – dysponował szerokim zakresem uprawnień kontrolnych

wobec rządu i mógł – w każdym czasie – wyrazić wotum nieufności zarówno całemu gabinetowi, jak i poszczególnym ministrom. Rozwiązanie parlamentu mogło nastąpić zawsze na mocy uchwały Sejmu, natomiast Prezydent mógł dokonać rozwiązania tylko za zgodą Senatu. Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe (tzn. Sejm i Senat działające wspólnie), nie ponosił za swoją działalność odpowiedzialności parlamentarnej, natomiast w razie naruszenia Konstytucji lub popełnienia przestępstwa mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Rząd był powoływany przez Prezydenta, ale musiał cieszyć się zaufaniem większości sejmowej, jako że ponosił przed Sejmem odpowiedzialność parlamentarną (polityczną), i to zarówno o solidarnym, jak i indywidualnym charakterze.

Był to więc system o skrajnie parlamentarnym charakterze, a jego prawidłowe funkcjonowanie było uzależnione od istnienia w Sejmie stabilnej większości zdolnej do udzielania poparcia istniejącemu rządowi. Brak takiej większości musiał prowadzić do kryzysu parlamentarnego, bo rząd nie miał możliwości działania bez poparcia Sejmu, a pozycja Prezydenta była zbyt słaba, by mogły funkcjonować tzw. gabinety prezydenckie. W praktyce szybko się okazało, że Sejm nie był zdolny do wyłonienia stabilnej większości. Efektem tego były częste upadki gabinetów, trudności w tworzeniu koalicji partyjnych w Sejmie i w uchwalaniu ustaw. W sposób zdecydowanie negatywny rzutowało to na autorytet parlamentu i partii politycznych sterujących jego działaniami. Ułatwiło to Józefowi Piłsudskiemu zdobycie poparcia społecznego do dokonania zamachu stanu i przejścia władzy w maju 1926 r.

 Konstytucyjnym wyrazem tych wydarzeń była **nowela sierpniowa** (z 2.08.1926 r.) wprowadzająca zmiany do Konstytucji marcowej. **Faktyczny mechanizm władzy przesunął się jednak poza schemat założony konstytucyjnie**, gdyż głos decydujący należał do Józefa Piłsudskiego, mimo że odmówił on przyjęcia urzędu Prezydenta. Koniec lat 20. to okres stałego konfliktu Piłsudskiego z parlamentem; nierzadko dochodziło przy tym do działania obok istniejących rozwiązań konstytucyjnych, a nawet do ich wyraźnego naruszania. Dopiero po tzw. wyborach brzeskich (1930) sanacja uzyskała większość w obu izbach i to pozwoliło jej na doprowadzenie do uchwalenia nowej Konstytucji (przy czym też nie w pełni przestrzegano reguł procedury sejmowej).


 **Konstytucja** z 23.04.1935 r. opierała się na zupełnie innych założeniach ideologicznych niż jej poprzedniczka z 1921 r. Wyrażała ona autorytarną formę rządów, choć ujętą w formy nowego porządku konstytucyjnego. Pierwsze miejsce w państwie przyznawała Prezydentowi wybieranemu przez Zgromadzenie Elektorów (których większość była wyłaniana przez Sejm i Senat). Jeżeli jednak ustępujący Prezydent wskazał innego kandydata, to rozstrzygnięcie zapadało w głosowaniu powszechnym. Na wypadek wojny Prezydent mógł mianować swojego następcę – rozwiązanie to pozwoliło na utrzymanie konstytucyjnej ciągłości władzy po 1939 r. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej. Powoływał rząd i mógł dokonywać zmian w jego składzie (jednak rząd ponosił także odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu). Prezydent mógł w każdym czasie rozwiązać Sejm i Senat, przyznane mu też zostały dość szerokie kompetencje w zakresie stanowienia prawa. O słabości parlamentu przesądził ostatecznie system wyborczy, gdyż ordynacje wyborcze faktycznie pozbawiły opozycję szans na zgłoszenie swoich kandydatów.

2


3

Konstytucja kwietniowa była pisana z myślą o silnej prezydenturze i wiązano ją oczywiście z osobą Józefa Piłsudskiego. Przyjęto ją jednak zbyt późno – Marszałek zmarł w maju 1935 r. Zabrakło tym samym osoby zdolnej do wypełnienia nowych zadań konstytucyjnych, a samej Konstytucji dane były tylko cztery lata funkcjonowania w niepodległej Polsce.

1.2. Okres Polski Ludowej

- 4  Po II wojnie światowej na ziemiach polskich ukształtował się **nowy system władzy faktycznej**, która – niezależnie od braku legitymacji konstytucyjnej czy politycznej – określiła **nowy porządek ustrojowy**. Po okresie rozwiązań tymczasowych, po uznaniu nowej władzy przez mocarstwa zachodnie i po przeprowadzeniu (wątpliwych co do swej rzetelności) wyborów parlamentarnych w lutym 1947 r. ukonstytuował się Sejm Ustawodawczy, który niemal od razu – 19.02.1947 r. – przyjął tzw. **Małą Konstytucję**. W swej treści **nawiązywała ona do Konstytucji marcowej**, formułując m.in. zasadę podziału władz. Były to nawiązania czysto formalne. System parlamentarny nie może bowiem działać bez opozycji, a ta została ostatecznie zlikwidowana już w końcu 1947 r. **W rzeczywistości politycznej postanowienia konstytucyjne stanowiły tylko fasadę** ukrywającą realny system sprawowania władzy, podporządkowany zasadzie kierowniczej roli partii (PPR, a potem PZPR).

Próby – fasadowego choćby – nawiązywania do demokratycznych rozwiązań Konstytucji marcowej zakończyły się na przełomie 1948 i 1949 r. Gdy zaś w początku lat 50. przystąpiono do prac nad nową konstytucją, było już oczywiste, że podstawowym wzorem dla jej twórców ma być radziecka konstytucja z 1936 r., w miarę wiernie kopiowana przez niemal wszystkie państwa regionu.

- 5  **Konstytucja z 22.07.1952 r.** powstała w najgorszym chyba okresie powojennej historii Polski, określanym potem enigmatycznym pojęciem „okres błędów i wypaczeń”. Od razu było oczywiste, że nowa konstytucja nie będzie stosowana w praktyce, a jej sformułowania będą mieć czysto deklaracyjny charakter, ukrywający ówczesną rzeczywistość epoki stalinizmu.

Konstytucja z 1952 r. zrywała z koncepcjami Konstytucji marcowej, odrzucając zasadę podziału władz i organizując system centralnych organów państwa wokół tzw. zasady jednolitości (jedności) władzy państwowej. Określała ona Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej i przewidywała jednostronne podporządkowanie Sejmowi pozostałych typów organów państwa, a więc administracji, sądownictwa i prokuratury. Zniesiono urząd Prezydenta, natomiast nowy kształt nadano Radzie Państwa (wybieranej przez Sejm spośród posłów), która z jednej strony przejęła niektóre kompetencje głowy państwa, a z drugiej – zyskała kompetencje zastępcze wobec Sejmu, które pozwalały jej działać samodzielnie w wielu podstawowych sprawach, a zwłaszcza w dziedzinie ustawodawstwa. Rząd był powoływany przez Sejm, który w każdym czasie mógł odwoływać poszczególnych ministrów i powoływać na ich miejsce nowych; podobne uprawnienie przysługiwało też Radzie Państwa w okresie między sesjami Sejmu. Nie istniał Trybunał Konstytucyjny ani Trybunał Stanu, a Sąd Najwyższy miał być powoływany przez Radę Państwa na okres pięciu lat.

Konstytucja proklamowała liczne prawa i wolności obywateli, dając – zgodnie z ówczesną doktryną – wyraźne pierwszeństwo prawom socjalnym i ekonomicznym, a wolności osobiste i polityczne traktując w bardziej skrótowy sposób. Nie sformułowano żadnych instytucjonalnych gwarancji praw i wolności, nie przewidziano także sądowej procedury ochrony przed ich naruszeniami.


Raz jeszcze trzeba podkreślić, że Konstytucja – w założeniu jej twórców – miała być dokumentem o charakterze przede wszystkim politycznym, bardzo słabo natomiast wyrażono jej rolę prawną jako najwyższego aktu obowiązującego prawa. Nie istniały procedury chroniące prawną nadrzędność Konstytucji, sam tekst był napisany językiem lakonicznym, ogólnikowym i wieloznacznym, co pozostawiło daleko idącą swobodę w jego interpretacji.

Praktyka konstytucyjna całkowicie zdeprecjonowała rolę i znaczenie tego dokumentu. Prawa i wolności jednostki realnie nie istniały, nie było niezawisłych sądów zdolnych do wymuszenia ich przestrzegania przez władze administracyjne. Nie istniała opozycja, a rzeczywisty mechanizm władzy wyrażany był zasadą kierowniczej roli partii i wszechwładzy rządowych resortów gospodarczych. Rola Sejmu została sprowadzona niemal do zera: zbierał się dwukrotnie w roku na kilkudniowe sesje, a resztę jego kompetencji wykonywała „zastępczo” Rada Państwa. 6

Obraz ten uległ **pewnym przekształceniom po tzw. Październiku**, gdy na przełomie 1956 i 1957 r. kierownictwo PZPR znalazło się w rękach grupy odcinającej się od stalinowskich metod rządzenia. W funkcjonowaniu aparatu państwowego zasadniczemu ograniczeniu uległa rola Rady Państwa, co trochę wzmocniło pozycję Sejmu. Nie miało to większego znaczenia politycznego, ale stabilizowało praktykę funkcjonowania parlamentu, nierzadko nawiązującą do mechanizmów z okresu międzywojennego.

Istotniejszych zmian nie przyniosło także następne dwudziestolecie, bo było to niemożliwe przy utrzymywaniu się modelu rządów opartego na kierowniczej roli jednej partii. Rzeczywistość podejmowania decyzji przesunęła się poza system konstytucyjnych organów państwa, tym bardziej że przyjęła się zasada, iż przywódca PZPR nie łączy tego stanowiska z żadną z kierowniczych funkcji w aparacie państwowym. Utrzymywało to dualizm między rzeczywistym procesem rządzenia a pozorami wynikającymi z konstytucyjnej pozycji premiera czy przewodniczącego Rady Państwa.

Zarazem system rządów PRL ulegał postępującej erozji. **W lutym 1976 r. została dokonana rewizja Konstytucji z 1952 r.**, co traktowano jako pewien program minimum, gdyż jednocześnie zrezygnowano z uchwalania nowej konstytucji, wyłamując się w ten sposób w typowego w skali obozu trendu.

 Dopiero **wydarzenia lata 1980 r.** przyniosły **zasadniczą reorientację myślenia konstytucyjnego**. Zgodnie z koncepcją pluralizmu politycznego i roli Konstytucji jako dokumentu, z jednej strony ograniczającego swobodę działania rządzących, a z drugiej strony ustalającego pewne reguły gry między władzą a opozycją, zaczęto formułować wiele nowych idei i postulatów. Nie znalazło to wprawdzie niemal żadnego odzwierciedlenia w przepisach konstytucyjnych (dopiero w marcu 1982 r. – a więc już w stanie wojennym – wprowadzono do Konstytucji przepisy 7

W podręczniku przedstawiono wszystkie podstawowe elementy polskiego prawa konstytucyjnego:

- zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej,
- pozycję jednostki,
- system źródeł prawa,
- poszczególne konstytucyjne organy władzy publicznej,
- stany nadzwyczajne,
- konstytucyjne aspekty integracji z Unią Europejską.

Prezentowane zagadnienia autor omawia w nawiązaniu do obecnych przemian polskiego porządku prawnego, a także obrazuje je orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów.

Opracowanie uwzględnia lata doświadczeń autora zgromadzonych w działalności dydaktycznej oraz w praktyce sędziowskiej.

Publikacja jest przeznaczona nie tylko dla studentów wydziałów prawa, administracji i nauk politycznych, lecz także dla praktyków związanych zarówno z wymiarem sprawiedliwości, jak i poszczególnymi organami konstytucyjnymi Rzeczypospolitej Polskiej.

Leszek Garlicki – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego; doktor *honoris causa* Uniwersytetu Gdańskiego; w latach 1993–2001 – sędzia Trybunału Konstytucyjnego, w okresie 2002–2012 – sędzia oraz prezes izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; wiceprezydent Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego (2010–2018); wykładowca na wielu uczelniach zagranicznych, w tym Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), New York University, Yale University, University of Chicago, Washington University in St. Louis i Hong Kong University; autor kilkuset publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, sądownictwa konstytucyjnego oraz ochrony praw człowieka.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382867619 W09P01

ISBN 978-83-8286-761-9



9 788382 867619

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

