

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **10**

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

10

Stan prawny na 1 września 2023 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego
Marta Derlatka

Wydawczyni
Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

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, 2023

ISBN 978-83-8328-963-2
10. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wykaz powołanych aktów prawnych.....	13
Od autora.....	19
Rozdział 1	
Ku nowej Konstytucji	23
1.1. Konstytucje międzywojenne	24
1.2. Okres Polski Ludowej	26
1.3. Początki III Rzeczypospolitej.....	29
1.4. Mała Konstytucja	31
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 r.	33
Rozdział 2	
Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego	40
2.1. Istota pojęcia „konstytucja”	41
2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej	45
2.3. Obowiązki konstytucji	54
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	121
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 r.	126
4.7. Ochrona praw i wolności	136
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki	138

Rozdział 5

Źródła prawa	139
5.1. Wprowadzenie	140
5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa	143
5.3. Prawo krajowe – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa	148
5.4. Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym	162

Rozdział 6

Wybory i prawo wyborcze	169
6.1. Pojęcia ogólne	169
6.2. Podstawowe zasady prawa wyborczego	176
6.2.1. Zasada powszechności	176
6.2.2. Zasada równości.....	180
6.2.3. Zasada bezpośredniości.....	182
6.2.4. Zasada tajności głosowania	184
6.2.5. Zasada proporcjonalności.....	185
6.3. Organizacja wyborów	190

Rozdział 7

Referendum	206
7.1. Pojęcia ogólne	206
7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	210
7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe	216
7.4. Referendum lokalne	217

Rozdział 8

Parlament. Struktura, skład i organizacja	220
8.1. Wprowadzenie	221
8.2. Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości	225
8.3. Struktura parlamentu: Zgromadzenie Narodowe	229
8.4. Kadencja i sposób funkcjonowania	231

8.5. Organizacja wewnętrzna	240
8.6. Status prawny posłów i senatorów	250

Rozdział 9

Parlament. Funkcje	260
9.1. Wprowadzenie	261
9.2. Funkcja ustawodawcza	264
9.3. Funkcja kontrolna	282

Rozdział 10

Prezydent	292
10.1. Pozycja ustrojowa	293
10.2. Wybór Prezydenta i jego mandat	296
10.3. Kontrasygnata i prerogatywy	304
10.4. Kompetencje Prezydenta	307
10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami	307
10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych	311
10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa	314
10.4.4. Stanowienie prawa	315
10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa	316

Rozdział 11

Rada Ministrów i administracja rządowa	317
11.1. Wprowadzenie	317
11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów	320
11.3. Skład i organizacja rządu	332
11.4. Zakres działania Rady Ministrów	337
11.5. Prezes Rady Ministrów	341
11.6. Minister	344

Rozdział 12

Samorząd terytorialny	347
12.1. Istota samorządu terytorialnego	347
12.2. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego	352
12.3. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego	355
12.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	359

Rozdział 13

Finanse publiczne, radiofonia i telewizja, kontrola państwowa	362
13.1. Wprowadzenie	363
13.2. Finanse publiczne	364
13.3. Radiofonia i telewizja	369
13.4. Kontrola państwowa	375

Rozdział 14

Władza sądownicza. Sądy	383
14.1. Wprowadzenie	384
14.2. Struktura sądów	390
14.3. Krajowa Rada Sądownictwa	399
14.4. Sędziowie	402
14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów	408

Rozdział 15

Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny	413
15.1. Wprowadzenie	414
15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego	416
15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego	421
15.3.1. Kontrola norm	421
15.3.2. Skarga konstytucyjna	430
15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych	433
15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych	434

Rozdział 16

Władza sądownicza. Trybunał Stanu	438
16.1. Odpowiedzialność konstytucyjna	438
16.2. Trybunał Stanu	441
16.3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej	442
16.4. Postępowanie	446

Rozdział 17

Rzecznik Praw Obywatelskich	450
17.1. Istota instytucji	450
17.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika	452
17.3. Zakres i formy działania Rzecznika	454

Rozdział 18

Stany nadzwyczajne	461
18.1. Istota instytucji	462
18.2. Zasady konstytucyjne	465
18.3. Stan wojenny	470
18.4. Stan wyjątkowy	475
18.5. Stan klęski żywiołowej	480

Rozdział 19

Polska w Unii Europejskiej	486
19.1. Wprowadzenie	487
19.2. Akcesja Polski do Unii Europejskiej	495
19.3. Parlament a funkcjonowanie Unii Europejskiej	499
19.4. Sądownictwo a prawo europejskie	505
Skorowidz rzeczowy	513
Spis tabel	527

OD AUTORA

Jest to kolejne wydanie podręcznika, opracowane na tle dwudziestosześcioletnich 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 uwzględnił stan prawny na **1.09.2023 r.**

Warto przypomnieć, że podręczniki prawa konstytucyjnego ukazały się już niemal we wszystkich ośrodkach akademickich. Ograniczając się tylko do pozycji wydanych po 2020 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. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, N. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-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 ma podręcznik Marka Zubika (*Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022). Wartościowe są opracowania Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022), a także: *Prawo konstytucyjne. Kazusy*, red. M. Florczak-Wątor, Warszawa 2020; *Prawo konstytucyjne. Kazusy z rozwiązaniami*, red. M. Granat i M. Zubik, Warszawa 2022.

Obszerna jest 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 Szymta*, 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 innych opracowań komentarzowych wymienić należy: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; *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. ukazują się 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. Szymt, 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: *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, t. 2, *Komentarz do artykułów 19–59*, Warszawa 2011; *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.

Wartościowe są liczne artykuły w czasopismach naukowych, ogólnotematycznych, jak zwłaszcza: „Państwo i Prawo” (zwłaszcza „konstytucyjny” nr 10/2022), „Studia Prawnicze” (zwłaszcza zeszyt specjalny 2022/2), „Przegląd Sądowy” oraz „Europejski Przegląd Sądowy”, bądź wyspecjalizowanych w zagadnieniach konstytucyjnych, jak

„Przegląd Konstytucyjny”, „Przegląd Legislacyjny”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego”, „Gdańskie Studia Prawnicze”, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, a także „Przegląd Sejmowy”.

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. Staśkiewicz, 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. Sejm. 2005/2; Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sejm. 2005/2; Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sejm. 2005/2; Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Prz. Sejm. 2005/2 oraz artykuły D. Malec, M. Mazza, T.J. Zielińskiego, M. Zubika, M. Wiącka i M. Serowańca poświęcone Konstytucji z 1921 r., Prz. Konst. 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. Sejm. 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., *Przyczynek 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; Orłowski 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; Szymt 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; *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiąt rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018; Zubik M., *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego” a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009/1; 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 Szymta*, 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 do 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.

- D** 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). **2**
- D** **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 rozstrzy- **3**


gnięcie 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.

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 jed-

nolitości (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. 6


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.

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 z typowego w skali obozu trendu.

- 7  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 o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu), ale dość wyraźnie uzmysłowiło, że konstytucjonalizm socjalistyczny wyczerpał już swoje możliwości.

Lata 80. trzeba postrzegać jako okres postępującego rozpadu systemu, któremu ani stan wojenny (wprowadzony 13.12.1981 r.), ani później podejmowane próby dialogu z opozycją nie mogły już pomóc. Natomiast niespodziewanemu **rozwojowi uległ system instytucjonalnych gwarancji konstytucyjności i legalności**: od 1980 r. istniał już **Naczelny Sąd Administracyjny**, w 1985 r. utworzono ostatecznie **Trybunał Konstytucyjny**, a w 1987 r. – urząd **Rzecznika Praw Obywatelskich**. Zaczęło to nadawać nowe znaczenie prawnej roli Konstytucji.

Zasadniczy cios systemowi zadała jednak pogarszająca się sytuacja gospodarcza i rosnąca aktywność (nielegalnej jeszcze) **„Solidarności”** wspieranej przez grupy opozycyjnych intelektualistów. Doprowadziło to ostatecznie wiosną 1989 r. do **Okrągłego Stołu** – rozmów, które miały wypracować pewien *modus vivendi* między władzą a opozycją. W aspekcie politycznym rozmowy te przyniosły **trzy zasadnicze ustalenia**.

Po pierwsze, postanowiono **przywrócić „Solidarność” do legalnego istnienia** nie tylko w charakterze związku zawodowego, lecz także ruchu politycznego.

Po drugie, postanowiono **przeprowadzić przyspieszone wybory (przy tej okazji przywrócono też dwuizbowość parlamentu)**, które miały dać „Solidarności” szansę zdobycia większości w Senacie i zapewnić jej ograniczoną reprezentację w Sejmie. Prawo wyborcze nadawało w pełni demokratyczny charakter wyborom do Senatu, natomiast z góry przewidywało podział mandatów w Sejmie (65% dla dotychczasowego układu politycznego i 35% dla „Solidarności” – dlatego ten Sejm określano mianem „Sejm kontraktowy”).

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 członkostwa w Unii Europejskiej.

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



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)