

# PRAWO KONSTYTUCYJNE

Pytania i odpowiedzi

Mirosław Granat

---

---

SERIA AKADEMICKA

9. WYDANIE

---

# PRAWO KONSTYTUCYJNE

Pytania i odpowiedzi

Mirosław Granat

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

9. WYDANIE

---

*Stan prawny na 20 listopada 2018 r.*

Wydawca  
*Agata Jędrasik*

Redaktor prowadzący  
*Paulina Staniszevska-Chudzik*

Opracowanie redakcyjne i łamanie  
*Justłuk*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN: 978-83-8160-097-2

9. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	17
<b>Od Autora</b> .....	23
<b>Rozdział I</b>	
<b>Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego</b> .....	27
<b>1. Co to jest prawo konstytucyjne?</b> .....	27
1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa .....	27
1.1. Uwagi wprowadzające .....	27
1.2. Geneza i rozwój .....	30
1.3. Przedmiot .....	33
2. Prawo konstytucyjne jako nauka prawa .....	34
<b>Rozdział II</b>	
<b>Ogólna charakterystyka konstytucji</b> .....	36
<b>1. Co to jest konstytucja?</b> .....	36
1. Pojęcie konstytucji .....	36
2. Główne poglądy na konstytucję .....	38
3. Geneza konstytucji .....	42
4. Uchwalenie konstytucji .....	46
5. Materia konstytucji .....	48
<b>2. Czym charakteryzuje się konstytucja jako akt prawny?</b> .....	51
1. Najwyższa moc prawna .....	51
1.1. Uwagi wprowadzające .....	51
1.2. Zasada konstytucjonalizmu .....	52
1.3. Zasada domniemania konstytucyjności prawa .....	55
1.4. Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji .....	57

2. Wykładnia konstytucji .....	59
3. Budowa konstytucji .....	63
4. Zmiana konstytucji .....	65
<b>Rozdział III</b>	
<b>Zasady prawa</b> .....	70
<b>1. Jak rozumiemy konstytucyjne zasady prawa?</b> .....	70
1. Pojęcie konstytucyjnych zasad prawa .....	70
2. Struktura zasad .....	75
3. Kolidzja zasad .....	78
4. Wartości konstytucyjne .....	80
<b>2. Analiza wybranych konstytucyjnych zasad prawa.</b>	
<b>Jakie są ich treść i znaczenie?</b> .....	83
1. Zasada republikańskiej formy państwa .....	83
2. Zasada dobra wspólnego .....	84
3. Zasada demokratycznego państwa prawnego .....	87
4. Zasada suwerenności narodu .....	90
4.1. Klasyczne prawo konstytucyjne .....	91
4.2. Integracja europejska .....	94
5. Zasada przedstawicielstwa politycznego .....	100
6. Zasada podziału i równowagi władzy .....	103
7. Zasada pomocniczości .....	110
8. Zasada rządów parlamentarnych .....	112
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Wolności i prawa człowieka i obywatela</b> .....	116
<b>1. Jakie są koncepcje i generacje wolności i praw człowieka i obywatela?</b> .....	116
1. Koncepcje praw człowieka .....	116
2. Generacje praw człowieka .....	117
<b>2. Jakie są ponadnarodowe systemy regulacji praw człowieka?</b> .....	119
1. System ONZ .....	119
2. System Rady Europy .....	120
3. Regulacja praw człowieka w Unii Europejskiej .....	121

<b>3. Jakie są zasady ogólne wolności i praw człowieka i obywatela?</b> .....	122
1. Uwagi wprowadzające .....	122
2. Zasada godności człowieka .....	123
3. Zasada wolności .....	128
4. Zasada równości .....	133
<b>4. Jakie są możliwe ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw człowieka i obywatela?</b> .....	140
1. Uwagi wprowadzające .....	140
2. Zasada proporcjonalności .....	140
3. Zakaz nadmiernej ingerencji .....	143
<b>5. Jak są uregulowane wolności i prawa człowieka i obywatela?</b> .....	144
1. Podstawowe pojęcia .....	144
2. Podmioty wolności i praw .....	145
3. Horyzontalne działanie praw człowieka .....	146
4. Wolności i prawa osobiste .....	147
5. Wolności i prawa polityczne .....	148
6. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne .....	149
<b>6. Jakie są środki ochrony wolności i praw człowieka i obywatela?</b> .....	150
1. Uwagi wprowadzające .....	150
2. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu władzy publicznej .....	151
3. Prawo do sądu .....	153
4. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka .....	155
<b>7. Jakie są obowiązki obywatelskie?</b> .....	157
 <b>Rozdział V</b>	
<b>Źródła prawa</b> .....	158
<b>1. Jakie są podstawy konstytucyjnego systemu źródeł prawa?</b> .....	158
1. Pojęcie źródeł prawa .....	158
2. System źródeł prawa .....	159
<b>2. Jakie wyróżniamy akty prawne powszechnie i wewnętrznie obowiązujące?</b> .....	162
1. Uwagi wprowadzające .....	162

2. Konstytucja .....	163
3. Ustawa .....	164
4. Rozporządzenia wykonawcze .....	169
5. Prawo miejscowe .....	172
6. Akty prawne wewnątrznie wiążące .....	172
<b>3. Jakie jest miejsce prawa międzynarodowego i prawa europejskiego w systemie źródeł prawa? .....</b>	<b>175</b>
1. Ratyfikacja umów międzynarodowych .....	175
2. Umowy międzynarodowe w systemie źródeł prawa .....	177
3. Miejsce prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa .....	179

## Rozdział VI

<b>Prawo wyborcze .....</b>	<b>181</b>
<b>1. Co należy rozumieć przez pojęcie prawa wyborczego? .....</b>	<b>181</b>
<b>2. Jakie są zasady prawa wyborczego? .....</b>	<b>184</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	184
2. Zasada powszechności .....	185
3. Zasada bezpośredniości .....	191
3.1. Uwagi ogólne .....	191
3.2. Głosowanie przez pełnomocnika .....	193
3.3. Głosowanie korespondencyjne .....	196
4. Zasada równości .....	198
5. Zasada proporcjonalności .....	200
6. Zasada wyborów większościowych .....	203
7. Zasada tajności aktu głosowania .....	203
<b>3. Jaka jest organizacja wyborów i jak one przebiegają? .....</b>	<b>204</b>
1. Zarządzanie wyborów .....	204
2. Zasady tworzenia okręgów wyborczych i obwodów głosowania .....	205
3. Organy wyborcze .....	207
3.1. Uwagi ogólne .....	207
3.2. Organy stałe .....	208
3.3. Organy doraźne .....	211
4. Zgłaszanie kandydatów .....	212
5. Zasady prowadzenia kampanii wyborczej .....	215
6. Zasady głosowania .....	217

7. Zasady ustalania wyników głosowania i wyników wyborów .....	220
8. Stwierdzanie ważności wyborów .....	221
9. Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu .....	222
<b>4. Jakie są zasady prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego? .....</b>	<b>224</b>
1. Organy stanowiące .....	224
2. Organy wykonawcze .....	229

## Rozdział VII

<b>Referenda i obywatelska inicjatywa ustawodawcza .....</b>	<b>234</b>
<b>1. Jakie są główne formy demokracji bezpośredniej? .....</b>	<b>234</b>
<b>2. Jakie są rodzaje referendum ogólnokrajowego? .....</b>	<b>236</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	236
2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa .....	238
3. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej .....	239
4. Referendum w sprawie zatwierdzenia zmian Konstytucji ..	240
<b>3. Jak zorganizowane jest referendum ogólnokrajowe i kiedy jego wynik jest wiążący i rozstrzygający? .....</b>	<b>241</b>
<b>4. Jakie są rodzaje referendów lokalnych i zasady ich przeprowadzania? .....</b>	<b>245</b>
<b>5. Na czym polega obywatelska inicjatywa ustawodawcza? ...</b>	<b>251</b>

## Rozdział VIII

<b>Parlament .....</b>	<b>254</b>
<b>1. Jaka jest struktura parlamentu? .....</b>	<b>254</b>
1. Zasada dwuizbowości parlamentu .....	254
2. Status Zgromadzenia Narodowego .....	257
3. Organy Sejmu i Senatu .....	259
<b>2. Jakie są tryb i zasady funkcjonowania Sejmu i Senatu? ....</b>	<b>266</b>
1. Zasada autonomii parlamentu .....	266
2. Znaczenie prawne regulaminu parlamentarnego .....	267
3. Kadencja parlamentu .....	269
4. System permanencji prac parlamentu .....	272
5. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu .....	273



<b>3. Jaki jest status prawny posłów i senatorów?</b> .....	275
1. Pojęcie mandatu przedstawicielskiego .....	275
2. Konstytucyjna regulacja mandatu posła .....	277
3. Prawa i obowiązki posła i senatora .....	280
4. Immunitety parlamentarne .....	284
4.1. Uwagi wprowadzające .....	284
4.2. Immunitet materialny .....	285
4.3. Immunitet formalny .....	286
5. Nietykalność osobista .....	289
6. Zasady tworzenia klubów i kół .....	290
<b>4. Jakie są funkcje parlamentu?</b> .....	292
1. Pojęcie funkcji parlamentu .....	292
2. Funkcje parlamentu po wejściu Polski do Unii Europejskiej .....	294
<b>5. Na czym polega funkcja ustawodawcza Sejmu?</b> .....	298
1. Procedury ustawodawcze .....	298
2. Etapy drogi ustawodawczej .....	298
3. Prawo inicjatywy ustawodawczej .....	299
4. Praca w Sejmie nad projektem ustawy .....	302
5. Udział Senatu w procesie ustawodawczym .....	306
6. Znaczenie podpisania ustawy przez Prezydenta RP .....	309
7. Ogłoszenie ustawy .....	311
8. Szczególne procedury ustawodawcze .....	312
<b>6. Na czym polega funkcja kontrolna Sejmu?</b> .....	315
1. Środki kontroli przysługujące posłom .....	315
2. Środki kontroli przysługujące komisjom .....	316
3. Sejmowa komisja śledcza .....	317
4. Środki kontroli przysługujące Sejmowi .....	324
5. Kontrola wykonania ustawy budżetowej .....	326
<b>7. Na czym polega funkcja kreacyjna parlamentu?</b> .....	327
 <b>Rozdział IX</b>	
<b>Władza wykonawcza. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ...</b>	334
<b>1. Jaka jest pozycja ustrojowa Prezydenta RP?</b> .....	334
<b>2. Jakie są zasady wyboru i sprawowania urzędu Prezydenta RP?</b> .....	341

<b>3. Na czym polegają kontrasygnata i prerogatywy?</b> .....	344
1. Kontrasygnata .....	344
2. Prerogatywy .....	348
<b>4. Jakie są kompetencje Prezydenta RP?</b> .....	355
<b>5. Jakie są formy odpowiedzialności Prezydenta RP?</b> .....	359

## **Rozdział X**

<b>Władza wykonawcza. Rada Ministrów i administracja rządowa</b> .....	361
<b>1. Jakie są tryb powoływania i zasady ponoszenia odpowiedzialności Rady Ministrów?</b> .....	361
1. Uwagi wprowadzające .....	361
2. Tryb powoływania Rady Ministrów .....	362
3. Zasady ponoszenia odpowiedzialności .....	364
<b>2. Jaki jest skład Rady Ministrów?</b> .....	366
1. Uwagi wprowadzające .....	366
2. Prezes Rady Ministrów .....	366
3. Ministrowie .....	368
4. Inni członkowie .....	370
<b>3. Jakie są kompetencje Rady Ministrów?</b> .....	371
<b>4. Jaki jest ustrój administracji rządowej?</b> .....	373
<b>5. Jaki jest ustrój prokuratury?</b> .....	375

## **Rozdział XI**

<b>Samorząd terytorialny</b> .....	377
<b>1. Jaka jest konstrukcja prawna samorządu terytorialnego?</b> .....	377
1. Podstawy prawne samorządu terytorialnego .....	377
2. Konstrukcja prawna jednostek samorządu terytorialnego .....	379
3. Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego .....	382
4. Mienie jednostek samorządu terytorialnego .....	385
5. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego .....	386

<b>2. Jak jest sprawowana władza w samorządzie terytorialnym?</b> .....	387
1. Organy stanowiące i wykonawcze samorządu .....	387
1.1. Organy stanowiące .....	387
1.2. Organy wykonawcze .....	389
2. Mandat radnego .....	390
3. Akty prawa miejscowego .....	393

## Rozdział XII

<b>Władza sądownicza. Wymiar sprawiedliwości</b> .....	395
<b>1. Co to jest władza sądownicza i wymiar sprawiedliwości?</b> ....	395
1. Pojęcie władzy sądowniczej .....	395
2. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości .....	397
<b>2. Jakie są konstytucyjne zasady ustroju i działania wymiaru sprawiedliwości?</b> .....	398
1. Jednolitość sądów .....	398
2. Niezależność sądów .....	399
3. Niezawisłość sędziów .....	400
4. Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego .....	405
5. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości .....	408
6. Dwuinstancyjność postępowania sądowego .....	409
7. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej ....	410
<b>3. Jaki jest ustrój sądów?</b> .....	411
1. Sąd Najwyższy .....	411
2. Sądy powszechne .....	414
3. Sądy szczególne .....	417
<b>4. Jakie są pozycja i skład Krajowej Rady Sądownictwa?</b> .....	419

## Rozdział XIII

<b>Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny</b> .....	426
<b>1. Co to jest kontrola konstytucyjności prawa?</b> .....	426
1. Pojęcie kontroli konstytucyjności prawa .....	426
2. Kształtowanie się kontroli konstytucyjności prawa .....	430
3. Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce .....	434
4. Rodzaje kontroli konstytucyjności prawa .....	438

<b>2. Jaka jest pozycja Trybunału Konstytucyjnego i jakie są jego kompetencje?</b> .....	441
1. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego we władzy sędowniczej i jego wewnętrzna organizacja .....	441
2. Wybór sędziów i ich status .....	443
<b>3. Jakie są kompetencje Trybunału Konstytucyjnego?</b> .....	449
1. Uwagi wprowadzające .....	449
2. Kontrola na wniosek .....	450
3. Pytanie prawne .....	454
4. Skarga konstytucyjna .....	455
4.1. Uwagi ogólne .....	455
4.2. Przesłanki materialne .....	456
4.3. Przesłanki formalne .....	458
5. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych .....	461
6. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych .....	463
7. Stwierdzanie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP .....	465
8. Funkcja sygnalizacyjna .....	466
<b>4. Jaka jest procedura działania Trybunału Konstytucyjnego?</b> .....	466
<b>5. Jak dzielą się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jakie są ich skutki?</b> .....	470
1. Uwagi wprowadzające .....	470
2. Rodzaje orzeczeń .....	471
2.1. Uwagi ogólne .....	471
2.2. Wyroki .....	472
2.3. Postanowienia .....	475
3. Skutki orzeczeń .....	476
<b>Rozdział XIV</b>	
<b>Władza sędownicza. Trybunał Stanu</b> .....	482
<b>1. Na czym polega odpowiedzialność konstytucyjna?</b> .....	482
<b>2. Jakie są skład i organizacja Trybunału Stanu?</b> .....	486
<b>3. Jaka jest procedura ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej?</b> .....	488

<b>4. Jak działa normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce?</b> .....	491
--	-----

## **Rozdział XV**

<b>Organy kontroli państwowej i ochrony prawa</b> .....	493
---	-----

<b>1. Jaka jest pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli?</b> .....	493
---	-----

1. Pojęcie kontroli państwowej .....	493
--------------------------------------	-----

2. Kształtowanie się kontroli państwowej .....	494
--	-----

3. Pozycja Najwyższej Izby Kontroli i jej organizacja .....	496
---	-----

4. Właściwość kontrolna i kryteria kontroli .....	499
---	-----

5. Postępowanie kontrolne .....	501
---------------------------------	-----

<b>2. Jaka jest pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka?</b> .....	502
--	-----

1. Utworzenie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich i jego pozycja .....	502
--	-----

2. Powoływanie i odwoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich .....	504
---	-----

3. Zakres i formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich ...	506
--	-----

4. Rzecznik Praw Dziecka .....	509
--------------------------------	-----

<b>3. Jaka jest pozycja ustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji?</b> .....	509
---	-----

1. Utworzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji .....	509
--	-----

2. Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji .....	511
---	-----

3. Zadania i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji .....	513
--	-----

## **Rozdział XVI**

<b>Finanse publiczne</b> .....	515
--------------------------------	-----

<b>1. Jakie są zasady konstytucyjne finansów publicznych?</b> .....	515
---	-----

<b>2. Jakie są odrębności uchwalenia, wykonania i treści ustawy budżetowej?</b> .....	516
---	-----

<b>3. Jaka jest pozycja Narodowego Banku Polskiego?</b> .....	517
---	-----

## **Rozdział XVII**

<b>Stany nadzwyczajne</b> .....	520
---------------------------------	-----

<b>1. Jakie są konstytucyjne zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych?</b> .....	520
---	-----

---

<b>2. Jakie są rodzaje stanów nadzwyczajnych?</b> .....	522
1. Uwagi wprowadzające .....	522
2. Stan wojenny .....	523
3. Stan wyjątkowy .....	525
4. Stan klęski żywiołowej .....	526
<b>3. Jakie są ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych?</b> .....	529



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.)
- Konstytucja kwietniowa – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. poz. 227)
- Konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. poz. 36 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.)



- Mała Konstytucja – ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. poz. 426 ze zm.)
- nowelizacja z 22.01.2010 r. – ustawa z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. poz. 1482 ze zm.)
- nowelizacja z 11.01.2018 r. – ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)
- p.w.u.TK – ustawa z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074 ze zm.)
- regulamin Sejmu – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
- regulamin Senatu – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.KRS – ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.)
- u.NBP – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373)
- u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.)

- u.o.p.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072)
- u.p.p. – ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 580)
- u.r.l. – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
- u.RM – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
- u.r.o. – ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.)
- u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.)
- u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 ze zm.)
- u.SN – ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.k.ś. – ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
- u.s.k.ż. – ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.s.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
- u.st.woj. – ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932)
- u.st.wyj. – ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.TK – ustawa z 22.07.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157 ze zm.)

u.TS	– ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2016 r. poz. 2050)
u.w.i.u.o.	– ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
u.w.m.p.s.	– ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799)
u.w.RM	– ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 1395)

## Organy i instytucje

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PE	– Parlament Europejski
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
RE	– Rada Europy
RM	– Rada Ministrów
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZN	– Zgromadzenie Narodowe
ZO	– Zgromadzenie Ogólne

## Organy promulgacyjne

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
M.P.	– Monitor Polski

## Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A

**Numery artykułów powoływane bez dodatkowych objaśnień oznaczają artykuły Konstytucji RP.**



## OD AUTORA

Celem dziewiątego wydania niniejszego podręcznika, tak jak i poprzednich edycji, jest zaprezentowanie w możliwie przystępny sposób przepisów prawa konstytucyjnego, a zwłaszcza Konstytucji RP. Podręcznik ma być pomocny w studiowaniu tego prawa. Przyświecając mi cel, od wielu już wydań tej książki jest, w istocie, ten sam.

Przygotowanie podręcznika do prawa konstytucyjnego staje się coraz trudniejsze. Po pierwsze, z roku na rok zaostrza się konflikt o kształt zasad ustroju Polski. Od czasu ukazania się poprzedniego wydania (październik 2017 r.), prawodawca na mocy ustaw zwykłych zmienił relacje między władzami tak, że władza sądownicza znalazła się bliżej władzy wykonawczej. Niektóre z nowych praw grożą niezależności władzy sądowniczej i jej kwintesencji, jaką jest nieusuwalność sędziów z urzędu. Skutki takich działań sięgają samych podstaw państwa prawnego. Po drugie, widzimy, jak zmienia się wykładnia Konstytucji. Podstawowe pojęcia, których znaczenia byliśmy pewni – takie jak: kadencja, prerogatywa lub niezawisłość sędziów – na gruncie metod wykładni prawa, których nie wolno stosować, zyskują inne znaczenie niż znane nam dotychczas. Nawet mocne i jasne zakotwiczenie w Konstytucji kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może być, jak się okazuje, podważone przez ustawę. Jeśli nie jesteśmy zgodni co do znaczenia tego właśnie przepisu Konstytucji, to w istocie otwieramy drogę do podważenia każdego pojęcia konstytucyjnego. Po trzecie, ma miejsce kwestionowanie legalności orzeczeń sądowych przez inne organy państwowe, tak jak w przypadku konfliktu związanego z sądownictwem, w wyniku czego system prawny

staje się mniej pewny. Nowy wątek w prawie konstytucyjnym wiąże się także z występowaniem sądów polskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie ustaw sądowych lub innych jeszcze praw. Fakt ten uświadamia, jak głęboko polskie prawo konstytucyjne wrosło w tkankę europejską, skoro decydować o nim mogą instancje europejskie.

Pewna niezwykłość sytuacji, w jakiej znalazło się prawo konstytucyjne, polega zarazem na tym, że sama Konstytucja z 1997 r. nie uległa żadnej formalnej modyfikacji. Z jednej strony jest prawem najwyższym, mimo iż okazała się bezradna w obliczu jej naruszania. Bywa sprowadzana do „książeczki”, do prawa „przejściowego” lub aktu, który w najlepszym wypadku należy „przewietrzyć”. Z drugiej strony, mimo takiego podejścia, w pewien sposób jednak odżyła, gdyż ludzie zaczęli ją czytać i przywiązywać do niej wagę. Słowo „konstytucja” stało się niezwykle nośne. Sprawą ważną stała się konstytucja rozumiana nie jako konkretny akt, lecz jako najwyższe prawo w państwie, którego nie wolno naruszać z żadnych powodów. Z kolei badacze prawa, praktycy, a nawet sami konstytucjoniści mogą zobaczyć „po co jest konstytucja”. W ostatnich latach odsłoniła się bowiem rola funkcji gwarancyjnej konstytucji, pokazującej jak ważne jest zabezpieczenie praw ludzi i innych podmiotów przed władzą. Widzimy, że konstytucja – ta czy inna – nie jest zestawem gołych przepisów lub abstrakcyjnych regulacji, ale że na pełny obraz tego aktu składa się także praktyka jego stosowania, a czasem i brak poszanowania go. Konstytucjonalizm, w tym również polski, staje się bardziej zrozumiały, jeśli patrzymy nań z perspektywy nie tylko przepisów i norm, ale także z punktu widzenia praktyki przestrzegania konstytucji.

Jaka ma być więc rola podręcznika pisanego w okresie ostrego konfliktu ustrojowego, zmieniania treści ważnych pojęć konstytucyjnych i nieszanowania orzeczeń sądowych? Czas ten jest wyzwaniem dla nauki prawa konstytucyjnego, któremu niełatwo jest sprostać. Praktyka usamodzielniała się i jest słabo związana z nauką prawa. Zresztą nawet gdyby nauka miała rację w tej czy innej kwestii, to i tak nie zmienia to praktyki. Fakt, że praktyka oddaliła się od nauki prawa konstytucyjnego, co podnoszą także studenci podczas zajęć, nie może jednak

zniechęcać nas do studiowania prawa konstytucyjnego. Przesłanką zrozumienia problemów, jakie nawarstwiają się w polskim prawie konstytucyjnym, jest bowiem mówienie o tym, co się dzieje w prawie konstytucyjnym i z prawem konstytucyjnym.

Zmiany w dziewiątym wydaniu podręcznika wynikają w największym stopniu z tego, co właśnie dzieje się z Konstytucją RP i prawem konstytucyjnym. Tak więc oprócz opisanie zmian dotyczących władzy sądowniczej, zwróciłem uwagę na rosnące znaczenie domniemania konstytucyjności prawa. Domniemanie takie, nierównoważone przez działalność sądu konstytucyjnego, w ostatnich latach zyskało na znaczeniu tak bardzo, iż staje się wręcz substytutem konstytucyjności prawa. Zaznaczyłem także zmiany, które zaszły w prawie wyborczym i w ustroju samorządu terytorialnego.

Książka odwołuje się do wykładów z prawa konstytucyjnego, które prowadzę na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Jestem wdzięczny Koleżankom i Kolegom z Katedry Prawa Konstytucyjnego za uwagi zgłoszone do podręcznika, ponieważ ułatwiły mi przygotowanie lepszego wydania tej książki.

*Mirosław Granat*





## Rozdział I

# POJĘCIE I PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO



### 1. Co to jest prawo konstytucyjne?

## 1. Prawo konstytucyjne jako gałąź prawa

### 1.1. Uwagi wprowadzające

**Prawem konstytucyjnym** nazywamy zespół norm prawnych, które regulują podstawy ustroju politycznego i gospodarczego państwa oraz prawa człowieka. Są to normy zawarte nie tylko w konstytucji, ale nawet w ustawach zwykłych i w innych aktach prawnych, o ile odnoszą się do ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Jest to właściwe (szerokie) określenie prawa konstytucyjnego.

**A.** W przeszłości, na przełomie XIX i XX w., posługiwano się pojęciem prawa konstytucyjnego ograniczającym się tylko do konstytucji. Prawo konstytucyjne sprowadzało się do „prawa konstytucji”. Wąskie rozumienie prawa konstytucyjnego – wyróżnione w związku ze szczególną materią i formą konstytucji – współcześnie byłoby niewystarczające. Ustrój państwa regulują także inne przepisy, np. zawarte w ustawach lub przepisy prawa europejskiego. „Prawo konstytucji” funkcjonowało we Francji w okresie IV Republiki (1946–1958). Jeśli ktoś mówił wówczas we Francji o prawie konstytucyjnym, to miał na

myśli przepisy o systemie organów państwowych zawarte w konstytucji z października 1946 r. Rozróżnianie „prawa konstytucji” i „prawa konstytucyjnego” nie było także obce nauce anglosaskiej. Obecnie traktowanie prawa konstytucyjnego tylko jako zespołu przepisów zawartych wyłącznie w konstytucji, względnie w ustawach o randze konstytucyjnej, ma znaczenie historyczne. Będziemy więc posługiwać się szerokim rozumieniem prawa konstytucyjnego.

Nazwa „prawo konstytucyjne”, stosowana na oznaczenie zespołu norm prawnych dotyczących podstaw ustroju państwa i praw człowieka, jest przyjęta w większości państw europejskich (np. *constitutional law*, *droit constitutionnelle*, *diritto costituzionale*). Charakterystyczne jest to, że nawet w Rosji używa się obecnie określenia „prawo konstytucyjne” (zamiast „prawa państwowego”), które było tradycyjne dla tamtejszej doktryny. Przy „prawie państwowym”, któremu odpowiada *Öffentliches Recht*, pozostaje jednak nauka niemiecka, w której przedmiot tego prawa, stosownie do nazwy, jest ujęty w szeroki sposób.

**B.** W Polsce i w Europie na oznaczenie prawa konstytucyjnego używano jeszcze innych nazw, a mianowicie „prawo państwowe” i „prawo polityczne”. Pod tymi nazwami krył się w istocie spór, o którym wspominałem wyżej, tj. o zakres prawa konstytucyjnego oraz o charakter jego norm. Nazwę „prawo państwowe” stosowano w Polsce zarówno w okresie międzywojennym (1918–1939), jak i po II wojnie światowej. W Polsce międzywojennej kategorię „prawo państwowe” upowszechniał Z. Cybichowski. W okresie po II wojnie światowej terminem „prawo państwowe” posługiwali się m.in. K. Grzybowski, S. Rozmaryn i A. Burda. Autorzy ci przyjmowali, że prawo państwowe jest częścią prawa obowiązującego w państwie, która dotyczy podstaw ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Przedmiot prawa państwowego *sensu stricto* był w istocie podobny do przedmiotu prawa konstytucyjnego, jakim posługujemy się obecnie. W znaczeniu szerokim pojęcie prawa państwowego było typowe dla podejścia marksistowskiego. Oznaczało bowiem całość norm prawnych obowiązujących w danym państwie. Było więc tożsame z porządkiem prawnym. Pojęcie to było odpowiednie w zasadzie dla każdej gałęzi prawa, gdyż każda z nich była „państwowa”.

Nazwą historyczną na oznaczenie prawa konstytucyjnego jest także „prawo polityczne”. Nazwę tę wywodzą od podtytułu dzieła J.J. Rousseau *Umowa społeczna* (1762), który brzmiał: *Zasady prawa politycznego*. Używano jej w Europie w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. W Polsce W. Komarnicki uważał ten termin za właściwy do analizy ustroju politycznego państwa, dlatego że miał wyrażać specyficzne właściwości norm konstytucji (ich nasycenie polityką). Przedmiotem prawa konstytucyjnego było określenie ustroju państwa. W istocie termin ten był powiązany z rozumieniem „polityki” jako całości wiedzy o państwie. Z. Cybichowski odrzucał z kolei termin „prawo polityczne”, gdyż utrudniał on odróżnienie prawa od polityki i sprawiał wrażenie, jakoby prawo miało specjalny kontakt z polityką.

Terminy „prawo państwowe” i „prawo polityczne” na oznaczenie norm prawa konstytucyjnego, z dzisiejszej perspektywy, wydają się archaiczne. Przypominam je jednak dlatego, że, po pierwsze, ułatwiają wyjaśnienie, jak obecnie rozumiemy prawo konstytucyjne. Po drugie, polscy konstytucjonaliści, w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej, przeszli w istocie tę samą drogę w wytyczaniu granic prawa konstytucyjnego, tj. od jego wąskiego rozumienia (jako prawo konstytucji) do ujęcia prawa konstytucyjnego jako przepisów określających podstawy ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Po trzecie, spór o wąskie lub szerokie ujęcie prawa konstytucyjnego zarówno dotyczył przedmiotu tego prawa, jak i odbijał się w sporach o jego nazwy.

C. Jak określić miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa? Nie jest to proste, gdyż charakter tego prawa się zmienia. Jeśli prawem konstytucyjnym są tylko przepisy dotyczące ustroju państwa, to w sposób dość naturalny wydaje się ono należeć do **prawa publicznego**. Znajduje się wówczas w prawie publicznym, obok takich gałęzi, jak prawo międzynarodowe, prawo administracyjne, prawo karne. Jeśli prawo konstytucyjne obejmuje także relację między państwem a człowiekiem i obywatelem, a tak jest w istocie, to zyskuje ono także pewien wymiar prywatności i nie mieści się ściśle w przegródkach „prawo publiczne” i „prawo prywatne”. Problem z dokładnym „zlokalizowaniem” naszej gałęzi prawa pokazuje ewolucję tego, co było

**Mirosław Granat** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006–2016; specjalizuje się w zakresie zasad Konstytucji RP, sądowej kontroli konstytucyjności prawa oraz prawa parlamentarnego.

Publikacja powstała na podstawie wykładów z przedmiotu prawo konstytucyjne prowadzonych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Jej dziewiąte wydanie uwzględnia najnowsze problemy w stosowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród nich warto wymienić:

- zmiany dotyczące relacji pomiędzy władzami sądowniczą i wykonawczą,
- rosnące znaczenie domniemania konstytucyjności prawa,
- nowelizację prawa wyborczego oraz ustroju samorządu terytorialnego.

Podręcznik został napisany przez praktyka, który ukazuje działanie prawa konstytucyjnego w realiach ustrojowych. W książce zawarte są nie tylko rozważania na temat niezmiennych fundamentów prawa konstytucyjnego, lecz także komentarz dotyczący zmian instytucjonalnych. Autor wykorzystuje w tym zakresie zarówno doświadczenie wykładowcy prawa konstytucyjnego, jak i niedawną praktykę sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Przejrzysty układ treści w postaci pytań i odpowiedzi, jak również liczne tabele i aktualne tezy z orzecznictwa mają ułatwić Czytelnikom przyswojenie zawartego w książce materiału.

Podręcznik jest przeznaczony dla studentów kierunków prawniczych i administracyjnych, aplikantów oraz wszystkich zainteresowanych problematyką prawa konstytucyjnego.

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



9 788381 600972 W09P01

ISBN 978-83-1600-097-2



9 788381 600972

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 Zł (W TYM 5% VAT)