

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

7

Stan prawny na 1 września 2020 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego
Marta Derlatka

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

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

© Copyright by Leszek Garlicki, 2020

ISBN 978-83-8223-214-1
7. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wykaz powołanych aktów prawnych	15
Od autora	21
Ku nowej Konstytucji	25
1.1. Konstytucje międzywojenne	26
1.2. Okres Polski Ludowej	27
1.3. Początki III Rzeczypospolitej	30
1.4. Mała Konstytucja	32
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 roku	34
Rozdział 2	
Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego	41
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”	67
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	100
4.1. Prawa człowieka i ich ewolucja	101
4.2. Konstytucja z 1997 r. – zasady przewodnie statusu jednostki	108
4.3. Podmioty praw i wolności	115
4.4. Adresaci praw i wolności	118
4.5. Ograniczenia praw i wolności	121
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 roku	126
4.7. Ochrona praw i wolności	136
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki	138

Rozdział 5

Źródła prawa	139
5.1. Wprowadzenie	139
5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa	142
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	175
6.2.1. Zasada powszechności	175
6.2.2. Zasada równości	179
6.2.3. Zasada bezpośredniości	181
6.2.4. Zasada tajności głosowania	183
6.2.5. Zasada proporcjonalności	184
6.3. Organizacja wyborów	189

Rozdział 7

Referendum	205
7.1. Pojęcia ogólne	205
7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa	209
7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe	214
7.4. Referendum lokalne	215

Rozdział 8

Parlament. Struktura, skład i organizacja	218
8.1. Wprowadzenie	219
8.2. Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości	223
8.3. Struktura parlamentu: Zgromadzenie Narodowe	227
8.4. Kadencja i sposób funkcjonowania	229

8.5. Organizacja wewnętrzna	238
8.6. Status prawny posłów i senatorów	247

Rozdział 9

Parlament. Funkcje	257
9.1. Wprowadzenie	257
9.2. Funkcja ustawodawcza	261
9.3. Funkcja kontrolna	278

Rozdział 10

Prezydent	288
10.1. Pozycja ustrojowa	288
10.2. Wybory Prezydenta i jego mandat	291
10.3. Kontrasygnata i prerogatywy	300
10.4. Kompetencje Prezydenta	303
10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami	303
10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych	306
10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa	310
10.4.4. Stanowienie prawa	311
10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa	311

Rozdział 11

Rada Ministrów i administracja rządowa	313
11.1. Wprowadzenie	313
11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów	315
11.3. Skład i organizacja rządu	327
11.4. Zakres działania Rady Ministrów	333
11.5. Prezes Rady Ministrów	337
11.6. Minister	339

Rozdział 12

Samorząd terytorialny	343
12.1. Istota samorządu terytorialnego	343
12.2. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego	348
12.3. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego	350
12.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	354

Rozdział 13

Finanse publiczne, radiofonia i telewizja, kontrola państwowa	358
13.1. Wprowadzenie	359
13.2. Finanse publiczne	359
13.3. Radiofonia i telewizja	364
13.4. Kontrola państwowa	371

Rozdział 14

Władza sądownicza. Sądy	378
14.1. Wprowadzenie	379
14.2. Struktura sądów	383
14.3. Krajowa Rada Sądownictwa	392
14.4. Sędziowie	395
14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów	401

Rozdział 15

Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny	405
15.1. Wprowadzenie	406
15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego	408
15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego	413
15.3.1. Kontrola norm	414
15.3.2. Skarga konstytucyjna	422
15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych	426
15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych	427

Rozdział 16

Władza sądownicza. Trybunał Stanu	431
16.1. Odpowiedzialność konstytucyjna	431
16.2. Trybunał Stanu	434
16.3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej	435
16.4. Postępowanie	439

Rozdział 17

Rzecznik Praw Obywatelskich	443
17.1. Istota instytucji	443
17.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika	445
17.3. Zakres i formy działania Rzecznika	447

Rozdział 18

Stany nadzwyczajne	454
18.1. Istota instytucji	454
18.2. Zasady konstytucyjne	458
18.3. Stan wojenny	463
18.4. Stan wyjątkowy	468
18.5. Stan klęski żywiołowej	473

Rozdział 19

Polska w Unii Europejskiej	479
19.1. Wprowadzenie	480

19.2. Akcesja Polski do Unii Europejskiej	488
19.3. Parlament a funkcjonowanie Unii Europejskiej	493
19.4. Sądownictwo a prawo europejskie	498
Skorowidz rzeczowy	505

OD AUTORA

Jest to kolejne wydanie podręcznika, opracowane na tle już ponaddwudziestoletnich 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 1.09.2020 r.

Warto przypomnieć, że podręczniki prawa konstytucyjnego ukazywały się w tym dziesięcioleciu w kilku ośrodkach akademickich. Korzystano tam z podręczników: lubelskiego (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010), toruńskiego (*Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015), krakowskiego (*Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014), łódzkiego (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015) oraz białostockiego (*Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020), a także z autorskich podręczników Bogusława Banaszaka (*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017), J. Buczkowskiego, Ł. Buczkowskiego i K. Eckhardta (*Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl–Rzeszów 2013) oraz Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019). Wartościowe informacje porównawczoprawne zawiera praca Bogusława Banaszaka *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych* (Warszawa 2012) oraz (wydane pod red. R.M. Małajnego) *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.

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 RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt (Warszawa 2003); P. Winczorka *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r.* (Warszawa 2006); *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg (Kraków 2006); *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załuca (Rzeszów 2007); *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik (Warszawa 2010); *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik (Warszawa 2012);

25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie 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*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017; *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, *Państwo i jego instytucje*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2018; *Dwie dekady obowiązywania Konstytucji RP*, red. M. Haczkowska, H. Duszko-Jakimko, Opole 2018; *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Andrzeja Szmyta*, 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. I–V, 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. Bardzo wartościowe są też kolejne opracowania komentarzowe: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć (Wrocław 1998); B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa 2012); P. Winczorka, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa 2008), W. Skrzydły, *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, W. Grabowska, R. Grabowski (Warszawa 2009); *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt (Warszawa 2016); *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018; M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2018.

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

Wartościowe są liczne artykuły w czasopismach naukowych, ogólnotematycznych, jak zwłaszcza „Państwo i Prawo” oraz „Przeгляд Sądowy”, a także wyspecjalizowanych w zagadnieniach konstytucyjnych, jak: „Przeгляд Sejmowy”, „Przeгляд 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*, red. R. Mojak, P. Sarnecki, A. Szmyt (Warszawa 2012).

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 2020). Dla studiów porównawczych warto sięgnąć do zbioru: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz (Warszawa 2011).


Rozdział 1

KU NOWEJ KONSTYTUCJI




Literatura: artykuły: W.T. Kuleszy, E. Zwierzchowskiego, J. Czajowskiego i D. Góreckiego poświęcone Konstytucji z 1935 r., *Prz. Sej.* 2005/2; 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*, Warszawa 1999; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013; Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017; Chruściak R. (red.), *Projekty Konstytucji. 1993–1997*, cz. I i II, 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; 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., *Przyczynki do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, *PiP* 2001/12; Kruk M. (red.), „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993; Kruk M., Wawrzyniak J. (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011; Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2010; Mażewski L., *Powstanie nowego ustroju PRL po październiku 1956 r. [w:] Konstytucjonalizm polski*, Gdańsk 2020; Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; Rozmarny 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 RP*, Toruń 1998; Zdziennicki B., *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych [w:] Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Zubik M., *Doświadczenia okresu „provisorium konstytucyjnego” a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009/1, *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. D. Makieła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018; Zubik M.,

Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany” [w:] Konstytucjonalizm polski, 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 istnjącemu

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 okazało się, 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 zdecydowany negatywny rzutowało to na autorytet parlamentu i partii politycznych sterujących jego działaniami. Ułatwiło to Józefowi Piłsudskiemu zdobycie poparcia społecznego do dokonania zamachu stanu i przejęcia władzy w maju 1926 r.

DK 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**

DK **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. **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

DK 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 **4**

– 19.02.1947 r. – przyjął tzw. **Małą Konstytucję**. W swej treści **nawiązywała ona do Konstytucji marcowej**, formułując między innymi 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.

- 6 **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.

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 Rada 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.

DD 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”).

Po trzecie, postanowiono **dokonać zmian w Konstytucji z 1952 r.**, obejmujących między innymi ponowne pojawienie się **urzędu Prezydenta**, i to o bardzo poważnych kompetencjach.

Koncepcja utrzymania rządów za cenę ustępstw na rzecz opozycji nie powiodła się. Wybory parlamentarne z czerwca 1989 r. przyniosły porażkę dawnego układu politycznego, a większość czołowych polityków PZPR znalazła się poza Sejmem. Nowy parlament dokonał wprawdzie – zgodnie z wiosennymi ustaleniami – wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego na stanowisko Prezydenta, ale już po sześciu tygodniach **powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego, co oznaczało otwarcie nowej epoki w dziejach Polski.**

1.3. Początki III Rzeczypospolitej

- 8  Konstytucyjnym wyrazem porozumienia Okrągłego Stołu była **nowela kwietniowa** (z 7.04.1989 r.), odzwierciedlająca kompromis zawarty przez polityków. Jej rozwiązania **nie układały się jednak w logiczny schemat** mający na celu wprowadzenie nowego, demokratycznego systemu rządów, lecz stanowiły wypadkową sprzecznych dążeń i oczekiwań obu stron. O ile na płaszczyźnie politycznej strona społeczna uzyskiwała istotne koncesje (wybory i udział w nich „Solidarności”), o tyle w płaszczyźnie konstytucyjnej musiała za to zapłacić. Na tym tle należy postrzegać utworzenie urzędu Prezydenta i wyposażenie go w liczne kompetencje pozwalające na ograniczenie roli parlamentu.

Nowela kwietniowa znacznie osłabiła pozycję Sejmu. Powrócono do dwuizbowej struktury parlamentu, tj. powołano do życia Senat, który składał się ze 100 senatorów i którego kompetencje ograniczały się niemal wyłącznie do udziału w ustawodawstwie.

Sejm i Senat – działające jako Zgromadzenie Narodowe – dokonywały wyboru Prezydenta na sześcioletnią kadencję, a także mogły postawić go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Prezydent nie ponosił natomiast odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, gdyż nie istniała możliwość jego odwołania przez parlament przed upływem kadencji.

Prezydent otrzymał liczne kompetencje, m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Przyznano mu także znaczące środki oddziaływania na parlament, wśród których najważniejszymi było weto ustawodawcze oraz możliwość rozwiązania parlamentu.

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.

W książce zaprezentowano 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.

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

Publikacja uwzględnia lata doświadczeń autora zgromadzonych w działalności dydaktycznej oraz w praktyce sędziowskiej. Podręcznik jest przeznaczony 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.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382232141 W07P01

ISBN 978-83-8223-214-1



9 788382 232141

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL