

# POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

---

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

# POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**8**

# PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy  
książki i ułatwiają  
ich odnalezienie

---



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna  
Kontekst prawny



Pytania  
Zadania



Rozwiązania  
Odpowiedzi



Stanowisko stron  
Pogląd



Orzecnictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

---

Stan prawny na 25 sierpnia 2021 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego  
Marta Derlatka

Wydawca  
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
Anna Popławska

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](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Leszek Garlicki, 2021

ISBN 978-83-8246-576-1  
8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	11
Wykaz powołanych aktów prawnych .....	15
Od autora .....	21
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Ku nowej Konstytucji .....</b>	<b>25</b>
1.1. Konstytucje międzywojenne .....	26
1.2. Okres Polski Ludowej .....	28
1.3. Początki III Rzeczypospolitej .....	30
1.4. Mała Konstytucja .....	32
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 r. ....	35
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego .....</b>	<b>41</b>
2.1. Istota pojęcia „konstytucja” .....	42
2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej .....	46
2.3. Obowiązki konstytucji .....	55
2.4. Inne źródła prawa konstytucyjnego .....	62
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Zasady ustroju Rzeczypospolitej .....</b>	<b>67</b>
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**

<b>Konstytucyjny status jednostki</b> .....	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 .....	117
4.5. Ograniczenia praw i wolności .....	120
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 r. ....	125
4.7. Ochrona praw i wolności .....	135
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki .....	137

**Rozdział 5**

<b>Źródła prawa</b> .....	138
5.1. Wprowadzenie .....	139
5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa .....	141
5.3. Prawo krajowe – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa ...	147
5.4. Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym .....	161

**Rozdział 6**

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

**Rozdział 7**

<b>Referendum</b> .....	204
7.1. Pojęcia ogólne .....	204
7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa .....	208
7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe .....	213
7.4. Referendum lokalne .....	215

**Rozdział 8**

<b>Parlament. Struktura, skład i organizacja</b> .....	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**

<b>Parlament. Funkcje</b> .....	258
9.1. Wprowadzenie .....	259
9.2. Funkcja ustawodawcza .....	262
9.3. Funkcja kontrolna .....	279

## **Rozdział 10**

<b>Prezydent</b> .....	289
10.1. Pozycja ustrojowa .....	290
10.2. Wybory Prezydenta i jego mandat .....	293
10.3. Kontrasygnata i prerogatywy .....	301
10.4. Kompetencje Prezydenta .....	304
10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami .....	304
10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych .....	307
10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa .....	310
10.4.4. Stanowienie prawa .....	311
10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa .....	312

## **Rozdział 11**

<b>Rada Ministrów i administracja rządowa</b> .....	313
11.1. Wprowadzenie .....	313
11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów .....	315
11.3. Skład i organizacja rządu .....	328
11.4. Zakres działania Rady Ministrów .....	333
11.5. Prezes Rady Ministrów .....	337
11.6. Minister .....	339

## **Rozdział 12**

<b>Samorząd terytorialny</b> .....	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**

<b>Finanse publiczne, radiofonia i telewizja, kontrola państwowa</b> .....	357
13.1. Wprowadzenie .....	358
13.2. Finanse publiczne .....	358
13.3. Radiofonia i telewizja .....	363
13.4. Kontrola państwowa .....	370

**Rozdział 14**

<b>Władza sądownicza. Sądy</b> .....	377
14.1. Wprowadzenie .....	378
14.2. Struktura sądów .....	384
14.3. Krajowa Rada Sądownictwa .....	393
14.4. Sędziowie .....	396
14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów .....	402

**Rozdział 15**

<b>Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny</b> .....	406
15.1. Wprowadzenie .....	407
15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego .....	409
15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego .....	414
15.3.1. Kontrola norm .....	414
15.3.2. Skarga konstytucyjna .....	423
15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych .....	427
15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych .....	428

**Rozdział 16**

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

**Rozdział 17**

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

**Rozdział 18**

<b>Stany nadzwyczajne</b> .....	454
18.1. Istota instytucji .....	454
18.2. Zasady konstytucyjne .....	458
18.3. Stan wojenny .....	463
18.4. Stan wyjątkowy .....	469
18.5. Stan klęski żywiołowej .....	473

**Rozdział 19**

<b>Polska w Unii Europejskiej</b> .....	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
<b>Skorowidz rzeczowy .....</b>	<b>505</b>

## 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 uwzględniła stan prawny na 25.08.2021 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 (*Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serwaniec, Toruń 2021), krakowskiego (*Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014), łódzkiego (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020) oraz białostockiego (*Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020), a także z autorskich podręczników Bogusława Banaszaka (*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017), Jerzego Buczkowskiego (red.), Łukasza Buczkowskiego i Krzysztofa Eckhardta (*Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl–Rzeszów 2013), Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021), Marka Zubika (*Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020), a także *Prawo konstytucyjne. Kazusy*, red. M. Florczak-Wątor, Warszawa 2020.

Obszerna jest już literatura naukowa dotycząca Konstytucji. Z pozycji książkowych można wymienić: *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998; *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; *Konstytucja – wybory – parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000; *Pięć lat Konstytucji RP*, Warszawa 2002; *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003; P. Winczorek, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, 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-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. Duszek-Jakimko, Opole 2018; *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020; 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. Bardzo wartościowe są też kolejne opracowania komentarzowe: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998; B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; P. Winczorka, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 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, S. 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 SN i NSA*, Warszawa 2018.

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

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

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 poświęcone Konstytucji z 1935 r.: Kulesza W.T, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej., 2005/2; Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej., 2005/2; Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sej., 2005/2; Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Prz. Sej., 2005/2 oraz artykuły D. Malec, M. Mazza, T.J. Zielińskiego, M. Zubika, M. Wiącka i M. Serowańca poświęcone Konstytucji z 1921 r., Prz. Kon. 2021/2; Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989; Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, Prz. Sej. 2007/4; Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013; Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017; Chruściak R. (red.), *Projekty Konstytucji. 1993–1997*, cz. I i II, Warszawa 1997; Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; Ciapała J., *Kilka uwag o doktrynalnych uwarunkowaniach aktualnego kryzysu ustrojowo-politycznego w Polsce [w:] Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać*, Lublin 2017; Działocha K. (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983; Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980; Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2: 1919–1980, Warszawa 1990; Kallas M. (red.), *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992; Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.); Kruk M. (red.), „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993; Kruk M., *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 Szmyta*, 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; Szmyt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998; Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga pamiątkowa*, Toruń 1998; Zdziennicki B., *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych [w:] Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; Zubik M., *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego” a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009/1; *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa wydawnicza w osiemdziesiątą rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018; Zubik M., *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany” [w:] Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

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



## 1.1. Konstytucje międzywojenne

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

Konstytucja marcowa nadała parlamentowi strukturę dwuizbową, z tym że Sejm (liczący 444 posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach) zyskał wyraźną przewagę nad Senatem (111 senatorów także wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach). Rola Senatu ograniczała się do uczestniczenia w procedurze uchwalania ustaw, natomiast Sejm – poza ostatecznym głosem w sprawach ustawodawstwa – dysponował szerokim zakresem uprawnień kontrolnych wobec rządu i mógł – w każdym czasie – wyrazić wotum nieufności zarówno całemu gabinetowi, jak i poszczególnym ministrom. Rozwiązanie parlamentu mogło nastąpić zawsze na mocy uchwały Sejmu, natomiast Prezydent mógł dokonać rozwiązania tylko za zgodą Senatu. Prezydent był wybierany przez


Zgromadzenie Narodowe (tzn. Sejm i Senat działające wspólnie), nie ponosił za swoją działalność odpowiedzialności parlamentarnej, natomiast w razie naruszenia Konstytucji lub popełnienia przestępstwa mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Rząd był powoływany przez Prezydenta, ale musiał cieszyć się zaufaniem większości sejmowej, jako że ponosił przed Sejmem odpowiedzialność parlamentarną (polityczną), i to zarówno o solidarnym, jak i indywidualnym charakterze.

Był to więc system o skrajnie parlamentarnym charakterze, a jego prawidłowe funkcjonowanie było uzależnione od istnienia w Sejmie stabilnej większości zdolnej do udzielania poparcia 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 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.


- 2  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).
- 3  **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.

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 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.

- 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”).

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 uzyskała 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.

W podręczniku przedstawiono wszystkie podstawowe elementy polskiego prawa konstytucyjnego:

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

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

Opracowanie uwzględnia lata doświadczeń autora zgromadzonych w działalności dydaktycznej oraz w praktyce sędziowskiej. Publikacja jest przeznaczona nie tylko dla studentów wydziałów prawa, administracji i nauk politycznych, lecz także dla praktyków związanych zarówno z wymiarem sprawiedliwości, jak i poszczególnymi organami konstytucyjnymi Rzeczypospolitej Polskiej.

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

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

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



9 788382 465761 W08P01

ISBN 978-83-8246-576-1



9 788382 465761

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL