

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Dariusz Górecki

Dariusz Górecki, Aldona Domańska, Ryszard Krawczyk
Anna Michalak, Anna Rakowska, Konrad Skłodowski
Krzysztof Skotnicki, Jakub Stępień

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 7

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

redakcja naukowa Dariusz Górecki

Dariusz Górecki, Aldona Domańska, Ryszard Krawczyk
Anna Michalak, Anna Rakowska, Konrad Skłodowski
Krzysztof Skotnicki, Jakub Stępień

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 7

Stan prawny na 1 czerwca 2025 r.

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Paulina Ambroży

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Dariusz Górecki – wstęp, rozdz. 1, 2, 4, 10, 18
Aldona Domańska – rozdz. 5, 17
Ryszard Krawczyk – rozdz. 3 pkt 1-6, rozdz. 15, 19, 20
Anna Michalak – rozdz. 6, 13, 16
Anna Rakowska – rozdz. 9, 12
Konrad Składowski – rozdz. 3 pkt 7-14, rozdz. 14, 21
Krzysztof Skotnicki – rozdz. 7, 8
Jakub Stępień – rozdz. 11, 22



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

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-687-4
7. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział 1	
Nazwa i przedmiot prawa konstytucyjnego	15
1. Nazwa	15
2. Przedmiot prawa konstytucyjnego i jego miejsce w systemie prawa.....	17
Rozdział 2	
Przekształcenia w polskim prawie konstytucyjnym	19
1. Prowizorium konstytucyjne 1918–1921	19
2. Konstytucja marcowa	20
3. Konstytucja kwietniowa	22
4. Prowizorium konstytucyjne 1944–1952	25
5. Konstytucja PRL	27
6. Prowizorium konstytucyjne 1992–1997	29
7. Konstytucja RP z 2.04.1997 r.	30
Rozdział 3	
Konstytucja i pozostałe źródła prawa	33
1. Pojęcie źródeł prawa	33
2. Pojęcie konstytucji i jej rodzaje	36
3. Geneza konstytucji pisanej	38
4. Cechy szczególne konstytucji	39
5. Funkcje konstytucji	43
6. Obowiązki konstytucji	44
7. Ustawa konstytucyjna	45
8. Ustawa	47
9. Ratyfikowana umowa międzynarodowa	49
10. Rozporządzenie z mocą ustawy	51
11. Rozporządzenie	55

12. Akty prawa miejscowego	56
13. Akty prawa wewnętrznego	56
14. Zwyczajowe prawo konstytucyjne, zwyczaj konstytucyjny, precedens konstytucyjny	57

Rozdział 4

Symbole i stolica państwa	59
1. Godło	59
2. Barwy	61
3. Hymn	61
4. Stolica	63

Rozdział 5

Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej	65
1. Pojęcie zasad ustroju	65
2. Zasada republikańskiej formy rządów	66
3. Zasada demokratycznego państwa prawnego	67
4. Zasada jednolitości państwa (państwa unitarnego)	71
5. Zasada suwerenności narodu	71
6. Zasada przedstawicielstwa (reprezentacji)	73
7. Zasada podziału władzy i równowagi władz	74
8. Zasada systemu rządów parlamentarno-gabinetowych	76
9. Zasada pluralizmu politycznego	77
10. Zasada pomocniczości (subsydiarności)	81
11. Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego	82
12. Zasada społecznej gospodarki rynkowej	84

Rozdział 6

Wolności i prawa jednostki	87
1. Geneza i ewolucja praw człowieka	87
2. Międzynarodowy system ochrony praw człowieka	90
3. Konstytucyjny model regulacji wolności i praw jednostki	91
4. Podmioty wolności i praw w Konstytucji RP	92
5. Katalog wolności i praw jednostki	94
5.1. Wolności i prawa osobiste	99
5.2. Wolności i prawa polityczne	105
5.3. Wolności oraz prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	109
6. System ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki	115
6.1. Dopuszczalny zakres ograniczeń	115
6.2. Środki ochrony	116
7. Konstytucyjne obowiązki jednostki	119

Rozdział 7

Formy demokracji bezpośredniej.....	121
1. Pojęcie demokracji bezpośredniej i jej formy.....	121
2. Referendum i jego rodzaje.....	122
3. Referendum ogólnokrajowe.....	123
4. Referendum lokalne.....	126
5. Inicjatywa ludowa i jej rodzaje.....	129
6. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza.....	129
7. Inne formy inicjatywy obywatelskiej.....	132

Rozdział 8

System wyborczy do Sejmu i Senatu.....	133
1. Istota wyborów i ich funkcje.....	133
2. Pojęcia „system wyborów” i „prawo wyborcze”.....	134
3. Zasady prawa wyborczego.....	135
4. Organizacja wyborów do Sejmu i do Senatu.....	141
5. Zgłaszanie list kandydatów w wyborach do Sejmu i kandydatów w wyborach do Senatu.....	145
6. Kampania wyborcza.....	147
7. Głosowanie oraz ustalenie wyników głosowania i wyborów.....	150
8. Stwierdzenie ważności wyborów.....	152
9. Wygaśnięcie mandatu i uzupełnienie składu Sejmu i Senatu.....	153

Rozdział 9

Sejm i Senat.....	155
1. Zasada dwuizbowości.....	155
2. Zasada kadencyjności.....	157
3. Zasada permanencji.....	159
4. Zasada dyskontynuacji.....	159
5. Mandat przedstawicielski.....	160
6. <i>Incompatibilitas</i>	161
7. Immunitet.....	164
7.1. Immunitet materialny.....	165
7.2. Immunitet formalny.....	166
7.3. Nietykalkość.....	167
8. Odpowiedzialność posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu.....	168
9. Prawa i obowiązki posłów i senatorów.....	169
10. Warunki wykonywania mandatu.....	170
11. Odpowiedzialność regulaminowa posłów i senatorów.....	172
12. Formy zrzeszania się posłów i senatorów.....	173
13. Organy Sejmu i Senatu.....	174
13.1. Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu.....	174
13.2. Prezydium Sejmu i Senatu.....	176

13.3. Konwent Seniorów	177
13.4. Komisje sejmowe i senackie.....	178
14. Pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu	184
15. Funkcje Sejmu i Senatu.....	185
15.1. Funkcja ustawodawcza Sejmu i Senatu.....	185
15.2. Funkcja kontrolna Sejmu.....	197
15.3. Uprawnienia kreacyjne	201
16. Zgromadzenie Narodowe.....	202
 Rozdział 10	
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	203
1. Pozycja ustrojowa	203
2. Tryb wyboru i kadencja.....	206
3. Kompetencje.....	209
3.1. Uprawnienia w zakresie spraw zagranicznych.....	211
3.2. Uprawnienia określające związki z parlamentem	213
3.3. Uprawnienia określające związki z rządem.....	215
3.4. Uprawnienia określające związki z władzą sądowniczą.....	216
3.5. Wydawanie aktów prawnych	218
3.6. Uprawnienia w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa	218
3.7. Pozostałe uprawnienia.....	220
4. Aparat pomocniczy	222
 Rozdział 11	
Rada Ministrów.....	225
1. Historia i siatka pojęciowa	225
2. Powołanie Rady Ministrów.....	227
3. Skład i struktura Rady Ministrów	229
4. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków	234
5. Zadania i zakres kompetencyjny Rady Ministrów	236
 Rozdział 12	
Wymiar sprawiedliwości.....	239
1. Władza sądownicza, sąd, wymiar sprawiedliwości.....	239
2. Zarys historyczny	240
3. Wymiar sprawiedliwości w Konstytucji RP z 2.04.1997 r.	242
 Rozdział 13	
Trybunał Konstytucyjny	259
1. Sądowa kontrola zgodności ustaw z Konstytucją	259
2. Geneza Trybunału Konstytucyjnego w Polsce.....	261
3. Trybunał Konstytucyjny w świetle Konstytucji z 1997 r.	263
3.1. Pozycja ustrojowa i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego	263

3.2. Skład Trybunału Konstytucyjnego.....	271
3.3. Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	272
4. Organizacja wewnętrzna oraz tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	274
4.1. Organizacja wewnętrzna Trybunału Konstytucyjnego.....	274
4.2. Tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.....	277
5. Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego	278
Rozdział 14	
Trybunał Stanu.....	283
1. Organizacja.....	283
2. Podmioty ponoszące odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.....	284
3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu	284
4. Postępowanie w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej.....	286
Rozdział 15	
Najwyższa Izba Kontroli.....	289
1. Pojęcie kontroli i jej rodzaje	289
2. Ewolucja kontroli państwowej w Polsce.....	291
3. Pozycja ustrojowo-prawna Najwyższej Izby Kontroli pod rządami ustawy z 1994 r.	293
4. Zadania Najwyższej Izby Kontroli.....	294
5. Struktura organizacyjna.....	297
6. Postępowanie kontrolne i pokontrolne	299
Rozdział 16	
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	301
1. Powstanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	301
2. Aktualnie obowiązujące unormowania	302
3. Pozycja ustrojowa	303
4. Skład i organizacja.....	305
5. Kompetencje i zadania.....	306
Rozdział 17	
Rzecznik Praw Obywatelskich	309
1. Geneza instytucji.....	309
2. Pozycja ustrojowa	310
3. Sposób powołania.....	313
4. Zakres zadań	315
5. Tryb i formy działania	316
6. Aparat pomocniczy	319

Rozdział 18

Rzecznik Praw Dziecka	321
1. Pozycja ustrojowa	321
2. Sposób powoływania i kadencja.....	323
3. Zakres zadań	324
4. Tryb i formy działania	325
5. Aparat pomocniczy	327

Rozdział 19

Finanse publiczne	329
--------------------------------	------------

Rozdział 20

Samorząd terytorialny.....	335
1. Pojęcie samorządu.....	335
2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej.....	335
3. Wybory do organów samorządu terytorialnego.....	338
4. Istota samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej	342
5. Organy samorządu terytorialnego.....	347
6. Nadzór nad działalnością komunalną.....	349

Rozdział 21

Stany nadzwyczajne w państwie	353
1. Pojęcie stanu nadzwyczajnego.....	353
2. Stan wojenny	355
3. Stan wyjątkowy.....	358
4. Stan klęski żywiołowej.....	359

Rozdział 22

Polska w Unii Europejskiej	361
1. Proces akcesyjny	361
2. Konstytucyjne podstawy członkostwa.....	362
3. Prawno-instytucjonalne podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej.....	363
4. Rola organów władzy RP w sprawach Unii Europejskiej	367

Wykaz literatury	371
-------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze zm.)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
ustawa KW	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 365)
ustawa o NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
ustawa o RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)
ustawa o TS	– ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762 ze zm.)
ustawa o o.t.p.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)

Publikatory i czasopisma

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
M.P.	– Monitor Polski
OSNC	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Seria A
OTK ZU	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

Inne

IPN	-	Instytut Pamięci Narodowej
j.s.t.	-	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KBW	-	Krajowe Biuro Wyborcze
KIU	-	komitet inicjatywy ustawodawczej
KRN	-	Krajowa Rada Narodowa
KRRiT	-	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	-	Krajowa Rada Sądownictwa
NBP	-	Narodowy Bank Polski
NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	-	Naczelný Sąd Administracyjny
PE	-	Parlament Europejski
PKW	-	Państwowa Komisja Wyborcza
RM	-	Rada Ministrów
RPD	-	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Stanu
TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSTĘP

Jednym z podstawowych problemów, przed którymi stają twórcy każdej konstytucji, jest rozstrzygnięcie, w jakim stopniu w pracach nad nową ustawą zasadniczą należy nawiązywać do rodzimych tradycji ustrojowych. Niezależnie bowiem od wprowadzenia całkiem nowych, oryginalnych uregulowań lub rozstrzygnięć, polegających na recepcji gotowych wzorców zagranicznych, w każdej ustawie zasadniczej powinno się dostrzegać pewną ciągłość ustrojowo-prawną, przejawiającą się w rozwoju własnych rozwiązań, w dostosowywaniu ich do wymogów stawianych współcześnie. Z tego względu w podręczniku znalazł się rozdział przedstawiający w zarysie przemiany, jakie dokonywały się w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1997. Niezależnie od tego w dalszych rozdziałach podręcznika, przy omawianiu różnych instytucji i rozwiązań prawnych, znajdują się także odwołania do przeszłości.

Podstawę prawną podręcznika stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., a także ustawy i inne akty prawne regulujące zarówno problematykę wolności i praw jednostki oraz organizacji, jak również funkcjonowanie naczelnych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wywarło ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa. Musiało ono więc znaleźć swe odzwierciedlenie w treści podręcznika. Zagadnieniu temu poświęcony jest ostatni rozdział.

Podręcznik jest wprawdzie opracowaniem zbiorowym, jednak poszczególne jego rozdziały (lub ich części) mają charakter autorski.

Zamieszczony na końcu książki wykaz literatury przedmiotu uwzględnia komentarze, monografie, opracowania zbiorowe oraz artykuły opublikowane w czasopiśmie naukowych, nie obejmuje natomiast podręczników.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na 1.06.2025 r.

Dariusz Górecki

Rozdział 1

NAZWA I PRZEDMIOT PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

1. Nazwa

Prawo konstytucyjne, prawo państwowe i prawo polityczne to nazwy określające tę samą dyscyplinę prawniczą, którą zaczęto wyodrębniać w końcu XVIII w. we Francji, w związku z ustanawianiem pierwszych konstytucji na świecie. Nazwa pochodzi od głównego źródła tej gałęzi prawa. Konstytucje poddały wykonywanie władzy najwyższej w państwie uregulowaniu prawnemu, co do tej pory było sprawą arbitralnej woli władcy. Tę regulację prawną oparły zaś na trzech ogólnych wytycznych: państwa demokratycznego, praworządnego i liberalnego. Zajęły one miejsce dawnego systemu rządów autokratycznych, absolutnych i policyjnych. Analiza tych trzech ogólnych wytycznych w ich konstytucyjnym kształcie stała się główną treścią nauki prawa konstytucyjnego, o której można mówić od pierwszych wykładów *diritto costituzionale* w Ferrarze w 1797 r., a następnie w Pawii i Bolonii.

prawo konstytucyjne

Przejawem tego, jak bardzo wiązano tę dyscyplinę prawniczą z rewolucyjnymi – jak na owe czasy – postulatami ustrojowymi, było rozwiązanie Katedry Prawa Konstytucjonalnego Uniwersytetu Paryskiego (istniejącej od 1834 r.) w tydzień po zamachu stanu z 2.12.1851 r. Katedra ta została restytuowana już po upadku Drugiego Cesarstwa, w 1878 r., a wykład prawa konstytucyjnego objęto programem uniwersyteckim w 1889 r., czyli w setną rocznicę Rewolucji.

O prawie konstytucyjnym można mówić w znaczeniu wąskim, rozumiejąc je jako zespół norm zawartych w ustawie zasadniczej, natomiast w znaczeniu szerokim prawo konstytucyjne obejmuje zespół norm regulujących podstawowe instytucje ustroju państwowego (politycznego i społeczno-gospodarczego). Nazwę „prawo konstytucyjne” stosowano w państwach anglosaskich i romańskich.

prawo państwowe

Ze względu na to, że nową gałąź prawa kojarzono z liberalno-demokratycznymi postulatami mającymi wówczas zabarwienie rewolucyjne, w XIX w. w nauce niemieckiej używano innej nazwy. Miało to pewne uzasadnienie, w porównaniu z konstytucjami francuskimi ówczesne konstytucje państw niemieckich były bowiem w pewnym sensie fragmentaryczne. O ustroju państwa w znacznym stopniu decydowała arbitralna wola władców. Obie te „równoległe” sfery rządzenia systematyzowano więc wspólnie pod nazwą prawa państwowego, która osłabiała zarazem wymowę wspomnianych wyżej trzech ogólnych wytycznych właściwych prawu konstytucyjnemu. Nazwy tej zaczęto także używać w nauce rosyjskiej.

Zaletą nazwy „prawo państwowe” jest to, że za swój przedmiot ma ona podstawowe urządzenia państwowe, tj. takie, bez których państwo nie mogłoby egzystować. Wadę zaś stanowi to, że w ujęciu szerokim nazwa ta jest tożsama z pojęciem systemu prawnego (ogół norm obowiązujących w danym czasie na terytorium państwa).

prawo polityczne

Trzecią nazwą stosowaną do określenia tej gałęzi prawa jest „prawo polityczne”. Pochodzi ona od polityki w znaczeniu całości wiedzy o państwie. Jej zaletą jest to, że uwypatnia specyficzny charakter norm tej dyscypliny. Już Platon głosił, że wszystkie zjawiska związane z państwem mają charakter polityczny. Autorem terminu „prawo polityczne” był Jean-Jacques Rousseau, który swe dzieło *Umowa społeczna* opatrzył podtytułem *Zasady prawa politycznego*. Może to sugerować, że obejmuje on normy dotyczące instytucji politycznych, jednak elementy polityczne występują także w normach innych gałęzi prawa. Jednocześnie nazwa ta jest zbyt wąska – normy tej dyscypliny nie ograniczają się przecież do ustroju politycznego i obejmują zagadnienia dotyczące ustroju społeczno-gospodarczego.

Nazwa „prawo konstytucyjne” stosowana jest coraz powszechniej – zdobywa obywatelstwo w Rosji i w krajach postsocjalistycznych. W Polsce międzywojennej zdecydowanie najczęściej używano nazwy „prawo polityczne”. „Prawo państwowe” stosowano o wiele rzadziej, a „prawo konstytucyjne” – sporadycznie. Natomiast po wojnie przyjęto nazwę „prawo państwowe”, którą w 1975 r. zastąpiono nazwą „prawo konstytucyjne”.

prawo parlamentarne

Oprócz wymienionych wyżej tych trzech nazw występuje jeszcze termin „prawo parlamentarne”. Jego twórcą był Thomas Jefferson. Nie jest to jednak nazwa konkurencyjna dla wyżej wymienionych. Prawo parlamentarne jest tylko częścią prawa konstytucyjnego (podobnie jak np. prawo wyborcze). W ujęciu wąskim prawo parlamentarne oznacza wewnętrzne prawo parlamentu (jego regulamin). W ujęciu szerokim natomiast jest to zespół norm (różnej rangi) i zwyczajów odnoszących się do legislatury (jej organizacji, uprawnień i trybu działania).

2. Przedmiot prawa konstytucyjnego i jego miejsce w systemie prawa

Przedmiotem prawa konstytucyjnego są normy prawne dotyczące podstawowych instytucji ustrojowych, czyli normy regulujące ustrój państwa. Określają one: podmiot władzy najwyższej (czyli suwerennej), stosunek władzy państwowej do jednostki (czyli są to normy określające zakres wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela), formy sprawowania władzy państwowej (czyli formy demokracji bezpośredniej oraz system przedstawicielski), stosunki własnościowe (czyli ustrój społeczno-gospodarczy) oraz organizację i tryb funkcjonowania aparatu państwowego (czyli system organów państwowych – relacje zachodzące między organami państwowymi i zasady ich działania).

przedmiot prawa konstytucyjnego

System prawa to ogół norm prawnych obowiązujących w danym czasie na terytorium państwa. Dzieli się on na gałęzie (dziedziny) prawa, wyodrębniane ze względu na przedmiot regulacji. Najstarszym podziałem prawa, dokonany w związku z jego laicyzacją, był sięgający początków antycznej republiki rzymskiej podział na *ius* (prawo świeckie) i *fas* (prawo sakralne). Bardziej znany jest dokonany przez rzymskiego prawnika Ulpianusa (lata 170–228 n.e.) podział na prawo publiczne (*ius publicum*) – chroniące interes państwa – i prawo prywatne (*ius privatum*) – chroniące interes jednostki.

system prawa

Prawo konstytucyjne zaliczane jest do prawa publicznego, a więc grupy dyscyplin prawnych chroniących przede wszystkim interes publiczny. Normy tej gałęzi prawa mają zarówno charakter norm prawa materialnego (np. wolności, prawa i obowiązki obywateli), jak i prawa formalnego, realizującego normy prawa materialnego (np. regulamin Sejmu).

miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa

Ze względu na problematykę będącą przedmiotem prawa konstytucyjnego jego rolę uznaje się za nadrzędną wobec innych dyscyplin prawnych. Jednak granice między nimi są dość płynne i umowne. Najtrudniej jest przeprowadzić podział między prawem konstytucyjnym a administracyjnym.

Prawo konstytucyjne ustala zasady dla innych gałęzi prawa, czyli tym samym częściowo przesądza o treści norm innych gałęzi prawa. Ich przepisy nie mogą być sprzeczne z normami prawa konstytucyjnego – przeciwnie, mają obowiązek rozwijania, konkretyzacji i wprowadzania w życie norm prawa konstytucyjnego. Normy tej dyscypliny prawnej określają sposób kształtowania norm prawnych oraz ich hierarchię w systemie źródeł prawa. Ta szczególna rola prawa konstytucyjnego wynika też z tego, że podstawowym jego źródłem jest konstytucja, czyli akt normatywny stojący najwyżej w hierarchii źródeł prawa.

Nadrzędna rola prawa konstytucyjnego uwydatnia się szczególnie w okresach państwowotwórczych i w czasie transformacji ustrojowych; przykładowo dekret z 22.11.1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, zwany pierwszą Małą Konstytucją, wydany był u progu odzyskania przez Polskę niepodległości. Oczywiście jest, że wydanie aktu tego typu musi się wiązać ze zmianą norm prawa konstytucyjnego. Taka zmiana nie musi jednak mieć miejsca w innych dyscyplinach prawnych, np. w Polsce międzywojennej obowiązywały normy prawa cywilnego pięciu państw: niemieckiego, austriackiego, rosyjskiego, francuskiego (Kodeks Napoleona) i węgierskiego (na Spiszu i Orawie).

Rozdział 2

PRZEKSZTAŁCENIA W POLSKIM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

1. Prowizorium konstytucyjne 1918–1921

W okresie postępującego rozkładu mocarstw zaborczych, jakim były lata I wojny światowej, spotęgowała się polska myśl emancypacyjna. Przejawem tego było m.in. powoływanie organizacji quasi-rządowych, które stawały się czymś więcej niż organizacjami społeczno-politycznymi, ale jeszcze nie instytucjami państwowymi. Pod koniec wojny były to: Rada Regencyjna Królestwa Polskiego w Warszawie, Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie, Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie, Komitet Narodowy Polski w Paryżu oraz Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego w Cieszynie. Zanim one powstały, istniała jeszcze Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego w Warszawie. Proces samorządnego wyzwiania się ziem polskich nie został zakończony wraz z ukonstytuowaniem się polskich władz centralnych. Na wyzwolonych w ten sposób terenach powstawały nowe organizacje quasi-rządowe o odmiennej jednak pozycji prawnej. Były to: Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie i Naczelna Rada Ludowa w Poznaniu.

**organizacje
quasi-rządowe**

Analiza materiału normatywnego i faktów historycznych pozwala stwierdzić, że pierwszą władzą suwerenną była władza Józefa Piłsudskiego, któremu wkrótce po powrocie z niemieckiej niewoli (10.11.1918 r.) podporządkowały się wszystkie działające na ziemiach polskich organizacje quasi-rządowe. Aktem stwarzającym ramy prawne tymczasowego ustroju państwowego był wydany przez Piłsudskiego dekret z 22.11.1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (pierwsza Mała Konstytucja, mająca cechy aktu okrojanego). Stanowił on, że najwyższą władzę w państwie sprawuje Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa. Do niego należało powoływanie rządu, który tylko przed nim ponosił odpowiedzialność. On też zatwierdzał rządowe projekty ustawodawcze.

**Tymczasowy
Naczelnik
Państwa**

Sejm Ustawodawczy

Wyłoniony w styczniu 1919 r. na podstawie demokratycznej ordynacji wyborczej Sejm Ustawodawczy 20.02.1919 r. uchwalił drugą Małą Konstytucję, czyli uchwałę o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Od tej pory Sejm Ustawodawczy był władzą suwerenną i ustawodawczą. Naczelnik Państwa był jedynie przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Nie miał prawa inicjatywy ustawodawczej, prawa weta ustawodawczego ani prawa rozwiązania Sejmu. Nawet ustawy podpisywał nie on, lecz Marszałek Sejmu Ustawodawczego. Wprowadzie to Naczelnik Państwa powoływał rząd, ale „na podstawie porozumienia z Sejmem”. Każdy jego akt wymagał kontrasygnaty ministra. Rząd ponosił odpowiedzialność tylko przed Sejmem. Co więcej – również Naczelnik Państwa odpowiedzialny był przed Sejmem za sprawowanie urzędu.

Rada Obrony Państwa

W rzeczywistości pozycja Piłsudskiego była silniejsza, gdyż urząd Naczelnika Państwa łączył on ze stanowiskiem Naczelnego Wodza. Ponadto był przewodniczącym Rady Obrony Państwa – najwyższego organu ustawodawczego i wykonawczego, decydującego we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem wojny z Rosją Radziecką, powołanego ustawą z 1.07.1920 r., a działającego do 1.10.1920 r.

Ważnym dla ustroju państwa aktem była także ustawa konstytucyjna z 15.07.1920 r., zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego. Gwarantowała ona województwu śląskiemu autonomię, jakiej nie miały inne województwa. Województwo to miało własny parlament – Sejm Śląski oraz organy administracyjne – wojewodę i pod jego przewodnictwem Radę Wojewódzką wybraną przez Sejm Śląski. Miało też odrębny skarb i policję.

2. Konstytucja marcowa

uchwalenie

Podstawowym zadaniem Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie Konstytucji, co nastąpiło 17.03.1921 r. Konstytucja była wzorowana na francuskich ustawach konstytucyjnych z 1875 r., podobnie jak konstytucje: Niemiec z 1919 r., Czechosłowacji z 1920 r. i Litwy z 1922 r. Formułowała ona szereg zasad ustroju politycznego, a wśród nich zasady: suwerenności narodu, podziału władz, republikańskiej formy państwa, dwuizbowości parlamentu, systemu rządów parlamentarnych oraz państwa liberalnego.

władza ustawodawcza

Konstytucja wprowadziła dwa odrębne organy kompetentne w dziedzinie ustawodawstwa – Sejm i Senat. Było to sprzeczne z tradycją polskiego parlamentaryzmu, w Polsce przedrozbiorowej nazwą „Sejm” określano bowiem cały parlament, składający się z Izby Poselskiej, Senatu i króla. Natomiast Konstytucja

marcowa stosowała tę nazwę do określenia tylko jednej izby ustawodawczej (poselskiej). W rzeczywistości związki funkcjonalne występujące między Sejmem i Senatem wskazywały (i wciąż wskazują), że są to w gruncie rzeczy dwie izby jednego parlamentu, niemającego do dziś swej nazwy.

Zarówno Sejm (444 posłów), jak i Senat (111 senatorów) wyłaniany był w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów. Kadencja obu izb wynosiła pięć lat i była wspólna – rozwiązanie Sejmu oznaczało także rozwiązanie Senatu.

Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Sejmowi i rządowi. Projekt ustawy uchwalony przez Sejm przekazywany był Senatowi do rozpatrzenia. Ustawę uważano za uchwaloną, gdy: 1) Senat wyraził zgodę na jej projekt przed upływem 30 dni; 2) Senat w ciągu 30 dni nie zapowiedział podniesienia zarzutów przeciwko projektowi; 3) Senat nie zwrócił zmienionego projektu w ciągu następnych 30 dni; 4) Sejm uchwalił zmiany zaproponowane przez Senat; 5) Sejm odrzucił większością 11/20 (czyli 55%) głosujących zmiany zaproponowane przez Senat. Praktyka wykształciła jeszcze formę odrzucenia przez Senat całości projektu ustawy, co powodowało, że nie były już nad nim podejmowane prace w Sejmie.

Konstytucja marcowa przyjęła dualistyczny model władzy wykonawczej. Na czele egzekutywy stał Prezydent, natomiast drugim jej organem była Rada Ministrów, z Prezesem jako przewodniczącym. Urząd Prezydenta ograniczał się w istocie do funkcji reprezentacyjnych. Wprawdzie to on powoływał i odwoływał Radę Ministrów, ale mianując premiera, musiał się liczyć z aktualną większością w Sejmie, który mógł zwykłą większością głosów zażądać jego ustąpienia.

**władza wyko-
nawcza**

Twórcy Konstytucji przyjęli model Prezydenta, który nie mógł prowadzić samodzielnej działalności, lecz był jedynie nominalnym zwierzchnikiem władzy wykonawczej. Wszystkie jego akty rządowe wymagały uprzedniej zgody gabinetu w postaci podwójnej kontrasygnaty – premiera i właściwego ministra.

Zwolnienie Prezydenta z odpowiedzialności parlamentarnej nie oznaczało uwolnienia go od wszelkiej odpowiedzialności. Konstytucja przewidywała bowiem jego odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwo karne. O pociągnięciu go do tej odpowiedzialności decydował Sejm większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Pomimo dobrych założeń teoretycznych ustrój polityczny wprowadzony przez Konstytucję marcową nie sprawdził się w praktyce.

**przewaga
parlamentu nad
egzekutywą**

Zapisana w Konstytucji przewaga parlamentu nad władzą wykonawczą uległa dalszemu wzmocnieniu. Nie wpłynęło to jednak na wzrost jego skuteczności. Istniejące w Sejmie rozbięcie polityczne powodowało, że nie był on w stanie wyłonić trwałej większości niezbędnej do rządzenia państwem. Konsekwencją tego było powoływanie gabinetów koalicyjnych niezdolnych do prowadzenia długotrwałej polityki lub powoływanie rządów, których członkowie nie należeli do ugrupowań sejmowych.

Przyjęty w Konstytucji marcowej system rządów parlamentarnych uległ znacznemu zdeformowaniu (np. Prezydent zaniechał zamykania sesji Sejmu i Senatu, co oznaczało wprowadzenie permanentnego systemu pracy parlamentu, gdyż pierwsza sesja, otwarta na początku kadencji w 1922 r., została zamknięta dopiero w 1926 r., po zamachu majowym). Wielu polityków i przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dostrzegало konieczność wzmocnienia władzy wykonawczej. Wydarzenia historyczne sprawiły, że zreformowania ustroju państwowego podjął się obóz skupiony wokół osoby Piłsudskiego.

**nowela sierp-
niowa**

Następstwem zamachu stanu była nowela Konstytucji z 2.08.1926 r. Przyniosła ona następujące zmiany: 1) ustalono sankcje za tzw. korupcję parlamentarną; 2) wprowadzono wiążące terminy prac nad budżetem w izbach ustawodawczych; 3) wyposażono Prezydenta w prawo rozwiązywania izb ustawodawczych przed upływem kadencji na wniosek rządu i jednocześnie pozbawiono Sejm prawa do samorozwiązania; 4) wyposażono Prezydenta w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy z upoważnienia Konstytucji oraz z upoważnienia ustawy; 5) wprowadzono ograniczenie dla Sejmu, polegające na tym, że wniosek o wotum nieufności dla rządu lub jego członków nie mógł być poddany głosowaniu na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

3. Konstytucja kwietniowa

**nowa koncepcja
państwa**

Przyjętych przez nowelę sierpniową rozwiązań ustrojowych nie traktowano jako ostatecznych, poszukiwano nowych. Istotą ustawy konstytucyjnej z 23.04.1935 r. było przystosowanie struktury organów państwowych do nowych zadań stawianych przed państwem. W jej rozdziale pierwszym została zawarta nowa koncepcja państwa, odchodząca od państwa indywidualistycznego i przekształcająca je w państwo społeczne. Koncepcja ta wspierana była teorią solidaryzmu społecznego oraz praktyką interwencjonizmu państwowego.

**zwierzchnictwo
Prezydenta**

W miejsce zasady zwierzchnictwa narodu Konstytucja wprowadzała zasadę zwierzchnictwa Prezydenta. Stał on bowiem na czele państwa, w nim skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa, a za swe działania ponosił jedynie odpowiedzialność moralną. Naczelnymi organami znajdującymi się

pod jego zwierzchnictwem były: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Natomiast Prezydent jako czynnik nadrzędny miał harmonizować ich działalność. Z tego względu istota jego uprawnień polegała na kontrolowaniu naczelných organów państwowych pod kątem przestrzegania przez nie swoich kompetencji, a także na łagodzeniu ewentualnych konfliktów między nimi. Tu Prezydent występował w roli najwyższego rozjemcy.

Konstytucja przyjęła całkiem nowy sposób obsadzania najwyższego urzędu w państwie. Kandydata na Prezydenta wyłaniało powoływane przez izby ustawodawcze Zgromadzenie Elektorów (w jego skład wchodził: Marszałek Senatu jako przewodniczący, Marszałek Sejmu jako jego zastępca, premier, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego). Jednak ustępujący Prezydent także mógł wskazać własnego kandydata. W takiej sytuacji obywatele w głosowaniu powszechnym decydowali, który z nich zostanie szefem państwa. Ponadto w czasie wojny Prezydent wyznaczał swego następcę na wypadek zwolnienia się urzędu przed zawarciem pokoju.

wybory Prezydenta

Według przyjętego w Konstytucji kwietniowej modelu silnego Prezydenta miał on urzeczywistniać ideę silnego państwa. W ślad za taką koncepcją szły szerokie kompetencje głowy państwa w zakresie funkcji ustawodawczej, kontrolnej, zarządzającej, kreacyjnej i ustalania linii polityki państwa. Konstytucja wyróżniała akty urzędowe Prezydenta, w których występował jako zwierzchnik organów państwowych i które dla swej ważności nie wymagały niczyjej kontrasygnaty (tzw. prerogatywy), oraz takie, które wymagały podpisu premiera i właściwego ministra. Prerogatywy dotyczyły obsadzania najwyższych stanowisk państwowych (wskazanie swego kandydata na Prezydenta i zarządzenie głosowania powszechnego; wyznaczenie swego następcy na czas wojny; mianowanie i odwoływanie: premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i na czas wojny Naczelnego Wodza, Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; powoływanie sędziów Trybunału Stanu i 32 senatorów piastujących mandat z jego wyboru) oraz funkcji kontrolnej Prezydenta (rozwiązanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu, stosowanie prawa łaski).

kompetencje Prezydenta

Prezydent w Konstytucji kwietniowej uzyskał udział w ustawodawstwie konstytucyjnym (inicjatywa ustawodawcza), zwykłym (weto ustawodawcze zawierające) oraz dekrety. Ponadto wydawał rozporządzenia i zarządzenia.

Z pewnością Konstytucja z 1935 r. umocniła instytucję dekretu jako aktu normatywnego z mocą ustawy. Dekrety, do których wydawania upoważniony był Prezydent, nie wymagały już zatwierdzenia ze strony Sejmu. Konstytucja z jednej strony utrzymała dotychczasowe rodzaje dekretów (już nie rozporządzeń z mocą ustawy), mające charakter zastępczy – dekrety z upoważnienia

dekrety

Konstytucji i z upoważnienia ustawy, z drugiej strony natomiast wprowadzała kategorię dekretów o charakterze samodzielnym, których ustawy nie mogły zmieniać. Dotyczyły one organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz administracji rządowej. Ponadto samodzielny charakter miały dekrety wydawane w okresie stanu wojennego.

premier Konstytucja z 1935 r. przyniosła poważną zmianę w usytuowaniu pozycji premiera wśród ministrów. Niezależny od izb ustawodawczych w momencie obejmowania stanowiska, powoływany wyłącznie przez Prezydenta i ponoszący przed nim odpowiedzialność, Prezes Rady Ministrów był jego mężem zaufania. Premier nie tylko reprezentował rząd na zewnątrz, lecz także kierował jego pracami oraz ustalał ogólne zasady polityki państwowej. Wzmocnieniu pozycji rządu towarzyszyło wprowadzenie do Konstytucji zasady domniemania kompetencji rządu.

parlament Niewątpliwie pozycja ustrojowa parlamentu uległa w tej Konstytucji znacznemu ograniczeniu. Istotne zmiany dokonały się w trybie wyboru izb ustawodawczych. Sejm (208 posłów) wyłaniany był w drodze czteroprzymiotnikowych wyborów (bez zasady proporcjonalności). Natomiast Senat (96 senatorów) w 1/3 powoływany był przez Prezydenta, a w pozostałej części wyłaniany w wyborach pośrednich. Senatorów wybierały wojewódzkie kolegia wyborcze. Natomiast prawo wybierania delegatów do tych kolegiów przysługiwało obywatelom z tytułu zasług, wykształcenia lub zaufania. Kadencja izb została utrzymana na dotychczasowym poziomie (pięć lat), a ich uprawnienia wskazywały na wyraźny wzrost znaczenia Senatu.

Specyfiką Konstytucji kwietniowej było także to, że nie posiadała rozdziału o prawach i obowiązkach obywatelskich. Zagadnienia te częściowo zostały poruszone w rozdziale I („Rzeczpospolita”), częściowo w rozdziale IX („Wymiar sprawiedliwości”), utrzymano też w tym zakresie niektóre przepisy Konstytucji marcowej.

rola Józefa Piłsudskiego Konstytucja kwietniowa powstała pod wpływem koncepcji Piłsudskiego i była tworzona z myślą, że to właśnie on zostanie Prezydentem. Gdy prace nad ustawą zasadniczą dobiegły końca, Marszałek był już śmiertelnie chory, a Konstytucja była ostatnim podpisanym przez niego dokumentem. Z jego odejściem zabrakło autorytetu jednoczącego różne ugrupowania w obozie rządzącym. Pozakonstytucyjny wzrost znaczenia osoby Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych doprowadził do tego, że w rzeczywistości pozycja Prezydenta i premiera uległy ograniczeniu.

emigracja Wybuch II wojny światowej postawił przed władzami państwowymi zadanie dostosowania funkcjonowania aparatu państwowego do warunków wojennych.

Przekazanie władzy przez naczelne organy państwowe internowane w Rumunii polskiemu politykowi znajdującym się we Francji odbyło się zgodnie z normami zawartymi w Konstytucji kwietniowej i stanowiło podstawę legalizmu władz państwowych na uchodźstwie. Aktem niemającym charakteru prawnego, lecz tylko polityczny, była tzw. umowa paryska, na mocy której Prezydent swoje prerogatywy wykonywać miał wspólnie z rządem. Chociaż była sprzeczna z Konstytucją, obowiązywała do końca działalności władz państwowych na uchodźstwie. Umowa paryska była źródłem konfliktów w łonie władz emigracyjnych. Konsekwencje przyjętych w niej rozwiązań politycznych okazały się bardziej szkodliwe, niż gdyby Prezydent nadużył swych kompetencji w warunkach emigracyjnych. Organem quasi-parlamentarnym była Rada Narodowa RP, powołana dekretem z 9.12.1939 r. jako organ pomocniczy Prezydenta i rządu. Rada pracowała na sesjach. Wydawała opinie w sprawach wniesionych przez rząd, w szczególności opiniowała projekty dekretów i zatwierdzała kolejne budżety władz emigracyjnych. Dnia 20.12.1940 r. Prezydent wydał dekret o zakończeniu działalności i rozwiązaniu Rządu Rzeczypospolitej na Uchodźstwie.

4. Prowizorium konstytucyjne 1944–1952

Zakończenie II wojny światowej przerwało na ziemiach polskich rozwój prawa konstytucyjnego wolnego od obcych ingerencji. Zaczęła się budowa ustroju socjalistycznego na wzorcach zapożyczonych z ZSRR. Wprowadzie początkowo odwoływano się do rozwiązań z okresu Konstytucji marcowej, ale nie ze względu na ich słusność. Postępowanie takie miało przekonać społeczeństwo o rzekomo demokratycznym nastawieniu ówczesnie sprawujących władzę.

**okres Krajowej
Rady Narodowej**

W dniu 1.01.1944 r. utworzono Krajową Radę Narodową. Jej trzon stanowili członkowie Polskiej Partii Robotniczej. Natomiast 21.07.1944 r. powstał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego jako organ władzy wykonawczej, przekształcony z końcem roku w Rząd Tymczasowy. Pół roku później (28.06.1945 r.) utworzono Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, w skład którego weszli także przedstawiciele zachodniej emigracji. Krajowa Rada Narodowa liczyła 444 posłów, a członkostwo w niej nabywano drogą delegacji i kooptacji. Kierowniczym organem KRN było jej Prezydium. W toku swej działalności w dość istotny sposób oddziaływało ono na prace rządu: wytyczało kierunki jego polityki, podejmowało uchwały zobowiązujące go do ich realizacji oraz kontrolowało go za pośrednictwem Biura Kontroli. Prezydium KRN sprawowało też nadzór nad radami narodowymi.

W okresie funkcjonowania KRN przeprowadzono reformy decydujące o ustroju społeczno-gospodarczym państwa (reformacja rolna, nacjonalizacja przemysłu,

przejęcie lasów na rzecz Skarbu Państwa). Realizacja tych reform niestety nie była wolna od wielu nadużyć.

referendum Zanim władze państwowe zdecydowały się na przeprowadzenie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, KRN ustawą z 27.04.1946 r. postanowiła przeprowadzić głosowanie ludowe w formie trzech pytań, które dotyczyły: 1) zniesienia Senatu; 2) utrwalenia w Konstytucji ustroju gospodarczego opartego na przeprowadzonych już reformach; 3) utrwalenia granic na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej. Referendum odbyło się w atmosferze represji i terroru psychicznego. Oficjalnie ogłoszone wyniki były sfałszowane i to nieudolnie, okazały się bowiem korzystniejsze od sfałszowanych wcześniej wyników podanych w okręgach – ich zsumowanie nie dawało wyniku ogólnokrajowego. Jedynie w Krakowie ogłoszono prawdziwe wyniki. Tam za utrzymaniem Senatu opowiedziało się 84% głosujących, przeciwko utrwaleniu reform społeczno-gospodarczych – 59%, zaś przeciwko nowym granicom zachodnim – 30% głosujących.

Również w atmosferze terroru odbyły się 19.01.1947 r. wybory do Sejmu Ustawodawczego, przeprowadzone na podstawie ordynacji wyborczej z 22.09.1946 r., nawiązującej do prawa wyborczego obowiązującego pod rządami Konstytucji marcowej. W dniu wyborów nagminnie łamano zasadę tajności głosowania.

okres Sejmu Ustawodawczego Już na pierwszej sesji Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną z 4.02.1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawę konstytucyjną z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Mała Konstytucja). Akt ten regulował wyłącznie urząd naczelnych organów państwowych, pozostawiając na uboczu zagadnienia takie jak: urząd społeczno-gospodarczy, urząd organów terenowych, prawa obywatelskie i tryb uchwalenia nowej Konstytucji.

Urząd Prezydenta recypowano z pewnymi zmianami z Konstytucji marcowej. Był on z urzędu Przewodniczącym Rady Państwa oraz przewodniczył pozaconstytucyjnemu organowi, jakim było od 1950 r. Prezydium Rządu (premier i wicepremierzy) – kierowało ono działalnością rządu i mogło go zastępować we wszystkich sprawach. Praktyka Prezydium Rządu odwróciła relacje między rządem a szefem państwa. Od tej pory bowiem Prezydent uzyskał decydujący wpływ na wykonywanie kompetencji przez rząd. Ponadto od 1948 r. Bolesław Bierut pełnił funkcję szefa partii komunistycznej, sprawującej kierowniczą rolę w państwie, co w decydujący sposób wpłynęło na relacje między naczelnymi organami państwowymi.

Rada Państwa Radę Państwa tworzyli: Prezydent, Marszałek Sejmu Ustawodawczego, wice-marszałkowie, Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz członkowie dokooptowani przez Sejm Ustawodawczy na jednomyślny wniosek Rady Państwa. W czasie

wojny w jej skład wchodził ponadto Naczelny Dowódca Wojska Polskiego. Do najważniejszych uprawnień Rady Państwa należało sprawowanie nadzoru nad radami narodowymi i wszelkie inne kompetencje Prezydium KRN, wstępne zatwierdzanie dekretów rządowych, inicjatywa ustawodawcza oraz nadzór nad prokuraturą i Najwyższą Izbą Kontroli.

5. Konstytucja PRL

Głównym zadaniem Sejmu Ustawodawczego było opracowanie i uchwalenie konstytucji. Przed jej uchwaleniem Stalin wniósł do tekstu około 50 poprawek. Uchwalenie ustawy zasadniczej miało miejsce 22.07.1952 r. Analiza jej systematyki i treści wskazuje, że wzorowana była na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 r. Ustrój państwa oparty został na nowych zasadach. Ponadto Konstytucja wprowadziła nową nazwę państwa, mającą podkreślać jego ludowy charakter – Polska Rzeczpospolita Ludowa.

**uchwalenie
Konstytucji PRL**

Pomiędzy niektórymi deklarowanymi w Konstytucji zasadami zachodziła sprzeczność, np. wynikająca z zasady ludowładztwa nadrzędność Sejmu w systemie organów państwowych nie mogła być w praktyce realizowana wobec przyjęcia kierowniczej roli PZPR, urzeczywistnianej głównie za pośrednictwem rządu i Rady Państwa. Odrzucono zasadę podziału władz i przyjęto w jej miejsce zasadę jednolitości władzy państwowej.

Zbudowano nowy system organów państwowych: organy władzy państwowej (Sejm, Rada Państwa i rady narodowe), organy administracji państwowej (Rada Ministrów, premier, ministrowie, przewidziane w ustawach komisje i komitety, Prezes NIK – w latach 1976–1980, prezydium rad narodowych, a od 1972 r. naczelnicy gmin, naczelnicy powiatów – w latach 1973–1975, od 1973 r. wojewodowie i prezydenci województw miejskich oraz inne organy administracji państwowej przewidziane w ustawach), organy sądowe i prokuratorskie. Ponadto w latach 1957–1976 i od 1980 r. występował pion organów kontroli państwowej (Najwyższa Izba Kontroli), a w 1982 r. do Konstytucji wpisano Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

**system organów
państwowych**

Sejm (początkowo jeden poseł przypadał na 60 tys. mieszkańców, a od 1960 r. Sejm liczył 460 posłów) wybierany był w drodze czteroprzymiotnikowych wyborów (bez zasady proporcjonalności) na czteroletnią kadencję. Mandat poselski był wprawdzie imperatywny, lecz w praktyce nie było wypadku odwołania posła przez wyborców. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Radzie Państwa, Radzie Ministrów i posłom.

Sejm

Rada Państwa

Emanacją Sejmu była Rada Państwa, wybierana przez Sejm z grona posłów. Tworzyli ją: Przewodniczący, jego czterej zastępcy, sekretarz i dziewięciu, a od 1961 r. jedenastu członków. Organ ten był kolegialną głową państwa, sprawował nadzór nad radami narodowymi oraz posiadał pewne uprawnienia zastępcze wobec Sejmu. W okresach między sesjami Sejmu Rada wydawała dekrety z mocą ustawy. Sejm powoływał Radę Ministrów i dokonywał zmian w jej składzie, a w okresie między sesjami czyniła to Rada Państwa.

Pomimo dość szerokiego zakresu wolności i praw obywatelskich w ustawie zasadniczej nie znalazły one zabezpieczenia w postaci gwarancji formalnych. Konstytucja PRL nie była konstytucją państwa prawa, lecz państwa ideologicznego, traktującego wolności i prawa obywatelskie jako normy programowe.

kryzysy społeczne

Sprecyzowany w Konstytucji PRL system polityczny w praktyce nie funkcjonował prawidłowo. Łamano wiele zasad konstytucyjnych. Co pewien czas wybuchwały protesty społeczne (lata 1956, 1968, 1970, 1976 i 1980). Największe rozmiary kryzys społeczno-gospodarczy osiągnął w 1980 r., a następne lata były okresem postępującego rozpadu systemu. Wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r. na krótko spowolniło ten proces, lecz go nie zahamowało. Aktywność zdelegalizowanej Solidarności wskazywała, że pluralizm polityczny stał się faktem. Ponieważ podejmowane wcześniej próby rozwiązań siłowych nie zakończyły się sukcesem, pojawiła się koncepcja Okrągłego Stołu, czyli rokowań strony koalicyjno-rządowej z przedstawicielami opozycji. Obrady trwały od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. Dokonane ustalenia dotyczyły trzech spraw: 1) przywrócenia Solidarności do legalnej działalności; 2) przyspieszonych wyborów do Sejmu i Senatu (przywrócono tę izbę); wybory do Sejmu miały przynieść stronie rządzącej 65% mandatów, a opozycji 35% (Sejm kontraktowy), natomiast wybory do Senatu miały być w pełni demokratyczne; 3) przywrócenia instytucji Prezydenta, wybranego przez Zgromadzenie Narodowe, w którym dotychczasowe siły rządzące dysponowały większością.

Już w dwa dni po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu znowelizowano Konstytucję. Nowela kwietniowa była momentem przełomowym w ewolucji polskiego powojennego ustroju państwowego, opartego odtąd na zasadzie pluralizmu politycznego. Zrezygnowano z sesyjnego trybu pracy parlamentu, wprowadzając system permanentny. Wprawdzie przywrócono urząd Prezydenta, jednak Sejm zachował prawo powoływania Rady Ministrów i jej członków. Prezydent w tym zakresie miał jedynie prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o powołanie (odwołanie) premiera, natomiast w okresach między kadencjami Sejmu na wniosek premiera mógł dokonywać zmian w rządzie.

Rola Senatu (100 senatorów) ograniczała się do ustawodawstwa. Uzyskał on prawo inicjatywy ustawodawczej, a jego propozycje dotyczące wniesienia po-

prawek do ustawy lub odrzucenia jej w całości mogły być przyjęte przez Sejm zwykłą większością głosów lub odrzucone większością 2/3 głosów. Wspólne obrady Sejmu i Senatu jako Zgromadzenia Narodowego zwoływane były dla dokonania wyboru Prezydenta, postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu lub uznania go za trwale niezdolnego do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia.

Prezydent PRL wybierany był na sześcioletnią (od 1990 r. pięcioletnią) kadencję. Poza tradycyjnymi uprawnieniami głowy państwa posiadał on możliwości oddziaływania na prace izb ustawodawczych – dysponował inicjatywą ustawodawczą, prawem weta ustawodawczego, obalanego przez Sejm większością 2/3 głosów, prawem kwestionowania konstytucyjności ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz prawem rozwiązania Sejmu (a tym samym i Senatu) przed upływem kadencji, jeżeli Sejm: 1) w ciągu trzech miesięcy nie powołał rządu; 2) w ciągu trzech miesięcy nie uchwalił ustawy budżetowej; 3) przyjął ustawę lub podjął uchwałę uniemożliwiającą głowie państwa wykonywanie jej konstytucyjnych uprawnień. Oprócz tego Prezydent sprawował zwierzchni nadzór nad radami narodowymi. Konstytucja przewidywała wydanie ustawy określającej akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, które wymagają kontrasygnaty premiera. Ustawy takiej jednak nigdy nie uchwalono, a co za tym idzie – wszystkie uprawnienia głowy państwa były jej prerogatywami.

Ponadto nowela kwietniowa zlikwidowała Radę Państwa, utworzyła Krajową Radę Sądownictwa oraz dokonała konstytucjonalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Już wkrótce po wyborach wydarzenia polityczne nabrały tempa i okazało się, że przepisy noweli kwietniowej są niewystarczające.

W dniu 29.12.1989 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji, w wyniku której przywrócono tradycyjną nazwę państwa, skreślono wstęp do Konstytucji i jej rozdział drugi („Ustrój społeczno-gospodarczy”), gruntownie przeredagowano rozdział pierwszy (usunięto zasady przewodniej roli PZPR i przyjaźni z ZSRR, wprowadzono zasadę państwa prawnego i zasadę równouprawnienia form własności) i podporządkowano prokuraturę Ministrowi Sprawiedliwości. W marcu 1990 r. zlikwidowano rady narodowe, wprowadzając w ich miejsce samorząd terytorialny.

**nowela
grudniowa**

6. Prowizorium konstytucyjne 1992–1997

Ze względu na przedłużające się prace nad nową Konstytucją zaistniała potrzeba tymczasowego uregulowania podstawowych zagadnień ustrojowych. W dniu

Mała Konstytucja

17.10.1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Była to kolejna Mała Konstytucja, najobszerniejsza z dotychczasowych. Nie było w niej postanowień odnoszących się do wolności, praw i obowiązków obywatelskich ani do sądów i aparatu państwowego w terenie. Uchylając Konstytucję z 1952 r., utrzymała ona jednak w mocy niektóre jej rozdziały: I, IV, VII (bez art. 60 ust. 1), VIII, IX (bez art. 94), X i XI.

parlament

Nowe uregulowania konstytucyjne pozbawiły Sejm rangi najwyższego organu władzy państwowej. Utrzymano dotychczasową liczebność izb ustawodawczych i ich kadencje. Złagodzone wymogi konieczne do odrzucenia poprawek senackich przez Sejm, który mógł to uczynić już tylko bezwzględną większością głosów. Wzorując się na Konstytucji kwietniowej, przyjęto, że w Sejmie głosuje się zawsze za odrzuceniem stanowiska Senatu (w ten sposób wyeliminowano możliwość wystąpienia tzw. pata legislacyjnego).

Prezydent

Mała Konstytucja przyniosła pewne wzmocnienie pozycji Prezydenta. Przede wszystkim wzrosła jego rola w procesie powoływania rządu. Ponadto zaczął on sprawować ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Utracił jednak prawo do rozwiązania Sejmu w następstwie uchwalenia ustawy lub uchwały uniemożliwiającej mu wykonywanie konstytucyjnych uprawnień. Wprowadzono też wymóg kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta przez premiera lub właściwego ministra, z wyjątkiem prerogatyw wymienionych w art. 47.

rząd

Omawiana ustawa konstytucyjna wzmocniła też pozycję Rady Ministrów poprzez wprowadzenie: 1) domniemania jej kompetencji; 2) rządowych rozporządzeń z mocą ustawy (praktyki w tym zakresie nie było); 3) inicjatywy pilnych rządowych projektów ustaw.

7. Konstytucja RP z 2.04.1997 r.

uchwalenie

Mała Konstytucja nie poruszała tematyki prac nad nową konstytucją. Zagadnienie to uregulowane zostało w ustawie konstytucyjnej z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, znowelizowanej 22.04.1994 r. Na jej podstawie Zgromadzenie Narodowe 2.04.1997 r. uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Za Konstytucją oddano 451 głosów, przeciw było 40, a 6 członków Zgromadzenia Narodowego wstrzymało się od głosu. W dniu 25.05.1997 r. naród przyjął ją w referendum. Za Konstytucją padło wówczas 53,45% ważnie oddanych głosów przy stosunkowo niskiej frekwencji wynoszącej 42,86% uprawnionych do głosowania. Prezydent podpisał Konstytucję 16.07.1997 r. i zarządził niezwłoczne jej ogłoszenie w Dzienniku

Ustaw. Konstytucja weszła w życie 17.10.1997 r., po upływie 3 miesięcy od jej ogłoszenia. Za datę Konstytucji przyjmuje się dzień jej uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe, co budzi poważne wątpliwości, ponieważ bezpośrednia decyzja suwerena jest przecież ważniejsza niż decyzja jego przedstawicieli. W niektórych państwach za datę konstytucji przyjmuje się właśnie dzień referendum konstytucyjnego (np. Litwa, Estonia).

Konstytucja jest wynikiem kompromisu społecznego (zwłaszcza w płaszczyźnie aksjologicznej), osiągniętego w trakcie prac nad jej kształtem. Niewątpliwie odzwierciedla ona także doświadczenia ustrojowe demokratycznej transformacji, jaka miała miejsce w Polsce po 1989 r., ograniczając pola konfliktów występujące pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. Konstytucja przyjmuje szereg zasad właściwych państwu demokratycznemu i praworządnemu, o których dokładniej jest mowa w dalszych częściach podręcznika.

charakterystyka

Obecna Konstytucja jest najobszerniejszą z polskich ustaw zasadniczych. Zawiera dość obszerną preambułę, a ponadto jej treść została zawarta w 243 artykułach, umieszczonych w 13 rozdziałach. Cztery rozdziały (II, IV, VIII i IX) dzielą się na podrozdziały, co w uprzednich konstytucjach nie miało miejsca. Niektóre artykuły dzielą się na ustępy, a także zawierają punkty.

systematyka

Dotychczas Konstytucja była dwukrotnie nowelizowana. Pierwsza zmiana dokonana została 8.09.2006 r. i dotyczyła ekstradycji polskiego obywatela. W pierwotnym brzmieniu ustawa zasadnicza wykluczała taką możliwość. Natomiast w związku z przyjęciem przez Polskę europejskiego nakazu aresztowania wprowadzono w art. 55 możliwość dokonania na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego wydania polskiego obywatela ściganego za popełnienie przestępstwa zarówno za granicą, jak i w Polsce.

nowelizacje

Druga nowelizacja miała miejsce 7.05.2009 r. i polegała na dodaniu w art. 99 ustępu 3, w którym rozszerzono przesłanki biernego prawa wyborczego – do Sejmu i Senatu nie może być wybrana osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądowym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Ponadto w 2001 r. dokonano sprostowania dwóch błędów zawartych w Konstytucji: w art. 31 ust. 3 słowo „by” zastąpiono słowem „być” oraz w art. 93 ust. 1 słowo „organizacyjne” zastąpiono słowem „organizacyjnie”.

Rozdział 3

KONSTYTUCJA I POZOSTAŁE ŹRÓDŁA PRAWA

1. Pojęcie źródeł prawa

„Źródła prawa” to termin o charakterze wieloznacznym. W znaczeniu formalnym należy rozumieć przez nie formę powstawania i egzystowania prawa, jego przejawiania się i istnienia. W znaczeniu materialnym są to czynniki rodzące prawo jako zjawisko społeczne. Czynniki te mają charakter polityczny, ekonomiczny, ideologiczny i społeczny. W ostatecznym kształcie przejawiają się one poprzez tzw. wolę państwową, która jako źródło prawa musi być uzewnętrzniona w określony sposób i sformułowana *expressis verbis* – nie można jej domniemywać, musi ustalać reguły postępowania o mocy powszechnie obowiązującej. Przedmiotem woli może być nie tylko norma prawna, lecz i zasada polityczna, np. postulat pokojowego współistnienia.

**pojęcie źródeł
prawa**

Systematyka aktów wymienionych w rozdziale III Konstytucji RP, zatytułowanym „Źródła prawa”, oraz w art. 234 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca wyróżnia trzy rodzaje źródeł prawa: akty powszechnie obowiązujące, akty prawa wewnętrznego niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa miejscowego. Do aktów prawa powszechnie obowiązującego w świetle Konstytucji RP zaliczamy: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia z mocą ustawy i rozporządzenia.

Konstytucja do aktów prawa wewnętrznego zalicza uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Przyjmuje się, że również inne organy mogą wydawać tego rodzaju akty oraz że mogą one przybierać różną formę legislacyjną.

Do aktów prawa miejscowego (wydawanych na podstawie ustaw) zaliczamy uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego (rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw) oraz akty wojewodów i terenowych organów administracji niezespolonej. Do aktów prawa miejscowego należą też przepisy porządkowe wydawane w formie uchwał rady gminy lub rady powiatu,

a w przypadkach niecierpiących zwłoki – w formie zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub uchwały zarządu powiatu. Przepisy porządkowe wojewoda wydaje w formie rozporządzenia.

Obecna Konstytucja tworzy po raz pierwszy zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co ma olbrzymie znaczenie dla budowania podstaw państwa prawa. Zauważmy jednak, że obowiązywanie prawa wspólnotowego na terenie Polski ponownie ten katalog otwiera.

pojęcie źródeł prawa konstytucyjnego

Prawo konstytucyjne może być charakteryzowane poprzez właściwe dla niego źródła prawa. Definiując pojęcie źródeł prawa konstytucyjnego, musimy zwrócić uwagę na fakt, że termin ten może być charakteryzowany wyłącznie poprzez przedmiot regulacji, a nie poprzez jego formę. W związku z powyższym należy stwierdzić, że źródłami prawa konstytucyjnego są źródła zawierające normy regulujące przedmiot prawa konstytucyjnego. Normy te mogą wynikać ze źródeł prawa pisanego oraz ze źródeł niepisanego prawa konstytucyjnego.

Trzeba podkreślić, że źródła prawa są uporządkowane hierarchicznie. Wskazując na ich charakter, spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, czy wszystkie źródła prawa są źródłami prawa konstytucyjnego.

źródła prawa konstytucyjnego

Katalog źródeł otwiera Konstytucja jako ustawa zasadnicza, regulująca podstawy ustroju społeczno-politycznego i gospodarczego państwa, oraz jako akt o najwyższej mocy prawnej.

Do źródeł prawa konstytucyjnego część doktryny nie zalicza umów międzynarodowych. Zagadnienie to wywołuje niewątpliwie kontrowersje w praktyce. Zazwyczaj uznaje się, że zasada obowiązywania prawa międzynarodowego w systemie prawa krajowego jest tylko uzasadnieniem koncepcji obowiązywania tego prawa w porządku krajowym. A sama ratyfikacja umowy międzynarodowej to jej zatwierdzenie przez określony organ, nie oznacza ona natomiast inkorporacji obcej normy. Wskazuje się także, że znaczna część norm międzynarodowych wymaga dla ich stosowania wydania wewnątrzpaństwowych aktów prawnych. Z punktu widzenia zasady samodzielności stosowania norm międzynarodowych w krajowym porządku prawnym brak samoistności ogranicza umowy międzynarodowe jako źródła prawa wewnętrznego. Również w przypadku tzw. norm samowymagalnych mamy do czynienia z ich stosowaniem wskutek przyjęcia krajowych procedur ich subsumcji.

Przyjmując jednak zasadę, że źródła prawa konstytucyjnego charakteryzowane są przez przedmiot tego prawa, należy przyjąć, że niektóre ze źródeł prawa unijnego stają się również źródłami polskiego prawa konstytucyjnego. Trzeba do nich zaliczyć prawo pierwotne Unii Europejskiej, zwane również prawem

traktatowym. Na prawo pierwotne składają się traktaty założycielskie oraz ich kolejne modyfikacje, a także traktaty akcesyjne wraz z traktatem kopenhaskim. Prawo traktatowe ma postać umów międzynarodowych, podlega ratyfikacji i jest częścią krajowego porządku prawnego, zajmuje miejsce poniżej Konstytucji, lecz ponad ustawami. Drugi rodzaj prawa Unii to prawo wtórne (pochodne), które zawiera się w następującym katalogu aktów: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Poza zakresem rozważań należy pozostawić akty niewiążące prawa pochodnego: zalecenia i opinie. Spośród wymienionych aktów prawa wtórnego źródłami prawa konstytucyjnego mogą być rozporządzenia wspólnotowe, porównywane niekiedy do ustaw w krajowym porządku prawnym. Normy rozporządzeń wspólnotowych obowiązują bezpośrednio, bez potrzeby ich inkorporowania do krajowego porządku prawnego. Nie wydaje się natomiast, aby do źródeł tego prawa można było zaliczyć dyrektywy adresowane do państw członkowskich UE. Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich, ale nie jego ujednolicenia. Na pewno źródłami prawa konstytucyjnego nie mogą być również decyzje, które mają najczęściej charakter indywidualny.

Kolejnym źródłem prawa konstytucyjnego są ustawy – o ile normują przedmiot tego prawa. Ustawy ze względu na swój przedmiot mogą być źródłem wielu gałęzi prawa (np. ordynacje wyborcze, ustawy ustrojowe o samorządzie terytorialnym). Na następnym miejscu należy postawić akty normatywne zastępujące ustawy – rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji RP). Ich wyjątkowość powoduje, że nie mieszczą się one w katalogu źródeł prawa określonym w rozdziale III Konstytucji RP. Jako akty normatywne w ograniczonym zakresie regulują materie konstytucyjne.

Do źródeł prawa konstytucyjnego nie zalicza się na ogół (poza nielicznymi przypadkami, jak np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. – Zasady techniki prawodawczej czy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.02.1998 r. – Zadania Rady Legislacyjnej oraz szczegółowe zasady jej funkcjonowania) aktów prawnych rządu – rozporządzeń wykonawczych – najczęściej są one źródłami prawa administracyjnego.

Źródłami prawa konstytucyjnego mogą być natomiast uchwały organów władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu RP. Obecna Konstytucja, czyniąc z regulaminów Sejmu i Senatu akty o charakterze wykonawczym do ustawy zasadniczej, nadaje im samoistny status i autonomię prawną, a to jest czynnikiem warunkującym zaliczenie tych aktów do źródeł prawa konstytucyjnego.

Odrębna kategoria źródeł to źródła niepisanego prawa konstytucyjnego. W warunkach istnienia konstytucji pisanej ich rola z natury rzeczy musi być bardzo ograniczona. Do niepisanych źródeł prawa konstytucyjnego w teorii tego prawa

**źródła niepi-
sanego prawa
konstytucyjnego**

zalicza się prawo zwyczajowe, zwyczaj konstytucyjny oraz precedens konstytucyjny. Szczegółowe zagadnienia związane z możliwością zaliczenia niepisanego prawa konstytucyjnego do źródeł prawa konstytucyjnego wyjaśniono w dalszej części tego rozdziału.

Analiza poszczególnych aktów normatywnych wskazuje, że katalog źródeł prawa konstytucyjnego nie stanowi w pełni odzwierciedlenia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie wszystkie rodzaje wymienionych aktów normatywnych zawierają normy konstytucyjne.

2. Pojęcie konstytucji i jej rodzaje

Termin „konstytucja” pochodzi od łacińskiego słowa *constituere*, oznaczającego w formie czasownikowej „urządzać”, „porządkować”. W starożytnym Rzymie pojęcie to funkcjonowało w dwóch znaczeniach: jako synonim działalności ustrojodawczej – rozumianej jako działalność nakierowana na nadawanie państwu ustroju i ustawodawczej – skupiającej się na regulowaniu bieżących spraw życia codziennego. W okresie średniowiecza słowo „konstytucja” kojarzono z zasadami i organizacją życia zakonnego. W XVI w., według Jeana Bodina, termin ten oznaczał zbiór fundamentalnych praw państwa. W XVIII w. Monteskiusz definiował konstytucję jako prawa fundamentalne państwa, rzeczywisty ustrój polityczny czy też całokształt wartości środowiska związanych z panującym ustrojem.

pojęcie konstytucji

Współczesne znaczenie terminu „konstytucja” związane jest z przewrotem intelektualnym, jaki dokonał się w świecie na przełomie XVIII i XIX w. Konstytucja wiąże się z systemem rządów, formą państwa, określa ona sposób organizacji życia politycznego i społecznego. Można ją zdefiniować jako akt o najwyższej mocy prawnej, regulujący podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

Wyróżnia się pojęcie konstytucji: 1) w znaczeniu materialnym (faktycznym) – jako rzeczywisty ustrój państwa, bez względu na to, czy jest on zapisany w akcie o najwyższej mocy prawnej, czy też nie; 2) w znaczeniu formalnym (prawniczym) – jako normy wynikające z aktu prawnego o szczególnej nazwie. Można wyróżnić również: 1) konstytucję pisaną, będącą odpowiednikiem konstytucji w znaczeniu formalnym, a w ramach niej konstytucję spisaną w jednym akcie prawnym (konstytucja jednolita), np. Konstytucję RP z 2.04.1997 r., lub też konstytucję niespisaną w jednym akcie prawnym (konstytucja złożona), np. Konstytucja RP w latach 1992–1997, Konstytucja Szwecji z 1.01.1975 r., składająca się z trzech tzw. praw fundamentalnych; 2) konstytucję niepisaną odpowiadającą

znaczeniem konstytucji materialnej lub rozumianą jako konstytucja niespisana w jednym akcie prawnym, np. „konstytucja brytyjska”.

Ze względu na kryterium relacji między rzeczywistym ustrojem państwa a tekstem konstytucji wyróżniamy: 1) konstytucje rzeczywiste, odpowiadające swą treścią aktualnemu układowi sił społecznych, np. Konstytucja z 23.04.1935 r.; 2) konstytucje fikcyjne, nieodzwierciedlające układu sił społecznych w państwie i w praktyce nieprzestrzegane, np. Konstytucja z 17.03.1921 r. czy Konstytucja z 22.07.1952 r.

Ze względu na zakres regulacji, który obejmuje konstytucja, wyróżniamy: 1) konstytucje pełne, które regulują zasady ustroju państwa, określają suwerena, sposób organizacji aparatu państwowego, prawa, wolności i obowiązki obywateli, jak również sposób zmiany takiej konstytucji oraz zapewniają swoim normom najwyższą moc prawną; 2) konstytucje niepełne (w Polsce funkcjonujące pod nazwą małych konstytucji), nieobejmujące swym zakresem wyżej wymienionych materii, np. ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

rodzaje konstytucji

Ze względu na tryb zmiany konstytucji wyróżniamy: 1) konstytucje sztywne – ustawodawca wprowadza szczególnie (odrębny) w porównaniu z ustawami zwykłymi tryb ich zmiany, na ogół jest to kwalifikowana większość 2/3 lub 3/5 potrzebnych do opowiedzenia się za zmianą, kwalifikowane *quorum* obecności przedstawicieli, konieczność zatwierdzenia zmiany przez referendum ogólnokrajowe lub też niemożliwość zmiany pewnych fragmentów konstytucji, np. zmiany republikańskiej formy rządu (art. 89 ust. 5 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r.); pojęcia konstytucji sztywnej nie należy identyfikować z konstytucją sztywną absolutnie, a więc niezmienną – przykładem praw niezmiennych są prawa kardynalne z 1768 r.; 2) konstytucje półsztywne – ich zmiana odbywa się z zastosowaniem różnego rodzaju modyfikacji postępowania ustawodawczego. W ich przypadku nie mamy do czynienia z charakterystycznym dla danego kraju postępowaniem ustawodawczym, ale brak również odrębnej procedury służącej wyłącznie do zmiany konstytucji. Doktryna do tego typu ustaw zasadniczych zalicza konstytucje następujących państw europejskich: Albanii, Austrii, Cypru, Czech, Liechtensteinu, Łotwy, Malty, Monako, Niemiec, San Marino, Serbii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii oraz Węgier; 3) konstytucje elastyczne (giętkie) – sposób ich zmiany podobny jest do zmian dokonywanych w ustawach zwykłych (obecnie takie warunki spełniają tylko Ustawa Zasadnicza Państwa Miasta Watykan oraz normy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej).

3. Geneza konstytucji pisanej

**czynniki mające
wpływ na
upowszechnienie
idei konstytucji**

Przyczyn powstania konstytucji pisanych należy upatrywać w wielu czynnikach wzajemnie na siebie oddziałujących. Ograniczmy się tylko do tych najważniejszych szkół, teorii, faktów i wydarzeń historycznych.

1. Szkoła prawa natury, zgodnie z którą naturalne prawa jednostki ograniczają władzę państwową – naruszenie naturalnych praw jednostki uzasadnia wystąpienie jednostki przeciwko państwu.

2. Koncepcja umowy społecznej wywodząca się ze szkoły prawa natury. Zgodnie z poglądami Johna Locke’a, a przede wszystkim Jeana-Jacques’a Rousseau, społeczeństwo przekazało na podstawie pierwotnej umowy społecznej wszystkie swoje prawa naturalne władcy w celu zapewnienia sobie ochrony i zabezpieczenia praw. Umowa społeczna jest więc kontraktem dwóch stron, stanowiącym podstawę organizacji społeczeństwa, i w przypadku nierealizowania praw społeczeństwa może być przez nie wypowiedziana.

3. Teoria podziału władzy w ujęciu Monteskiusza ma zabezpieczać społeczeństwo przed nadużyciem tej władzy. Wolność jednostki możliwa jest tylko w państwie, w którym władza jest podzielona na trzy rodzaje odpowiadające podstawowym formom aktywności państwa – władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

4. Światopogląd racjonalistyczny i przeciwstawienie go światopoglądowi teologicznemu. W tym pierwszym dotychczasowe źródło wiedzy – Biblię – ma zastąpić rozum ludzki i doświadczenie. Skoro rozum ma być miarą prawdy, należy z niego korzystać w dziele tworzenia urządzeń społecznych i politycznych. Wykorzystanie rozumu ma doprowadzić do stworzenia nowych instytucji państwowych i zapisania ich w akcie o nadrzędnej mocy prawnej – konstytucji. Akt ten ma być swoistą, jak zauważył Thomas Paine, „biblią narodu”.

5. Teorie liberalizmu i egalitaryzmu wywarły olbrzymi wpływ na walkę burżuazji o prawa dla siebie i stanu trzeciego, szczególnie w zakresie równości prawnej. Pełniły one funkcje integrujące w powstawaniu nowego społeczeństwa, którego zasady funkcjonowania zostały zapisane najpierw w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., a następnie w konstytucjach.

6. Konstytucję należy także widzieć jako instrument propagandowy, wyrażający ówczesny program młodej burżuazji, dotyczący nowych urządzeń społecznych, zawierający hasła mobilizujące do walki o władzę. Przeobrażenia państwa i prawa miały torować drogę nowym stosunkom produkcji, ograniczać ustrój