

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **10**

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 10

Stan prawny na 1 września 2023 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego
Marta Derlatka

Wydawczyni
Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



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

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

© Copyright by Leszek Garlicki, 2023

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

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wykaz powołanych aktów prawnych.....	13
Od autora.....	19
Rozdział 1	
Ku nowej Konstytucji	23
1.1. Konstytucje międzywojenne	24
1.2. Okres Polski Ludowej	26
1.3. Początki III Rzeczypospolitej	29
1.4. Mała Konstytucja	31
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 r.	33
Rozdział 2	
Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego	40
2.1. Istota pojęcia „konstytucja”	41
2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej	45
2.3. Obowiązki konstytucji	54
2.4. Inne źródła prawa konstytucyjnego	62
Rozdział 3	
Zasady ustroju Rzeczypospolitej	67
3.1. Pojęcie „zasady ustroju”	68
3.2. Zasada suwerenności narodu	69
3.3. Zasada niepodległości i suwerenności państwa	73
3.4. Zasada demokratycznego państwa prawnego	76
3.5. Zasada społeczeństwa obywatelskiego	82
3.6. Zasada podziału władz	87
3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej	95
3.8. Zasada przyrodzonej godności człowieka	98

Rozdział 4

Konstytucyjny status jednostki	99
4.1. Prawa człowieka i ich ewolucja	100
4.2. Konstytucja z 1997 r. – zasady przewodnie statusu jednostki	107
4.3. Podmioty praw i wolności	114
4.4. Adresaci praw i wolności	118
4.5. Ograniczenia praw i wolności	121
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 r.	126
4.7. Ochrona praw i wolności	136
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki	138

Rozdział 5

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

Rozdział 6

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

Rozdział 7

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

Rozdział 8

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

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

Rozdział 9

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

Rozdział 10

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

Rozdział 11

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

Rozdział 12

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

Rozdział 13

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

Rozdział 14

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

Rozdział 15

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

Rozdział 16

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

Rozdział 17

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

Rozdział 18

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

Rozdział 19

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

WYKAZ SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EKPCz, Europejska Konwencja Praw Człowieka	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
IOZ	– Izba Odpowiedzialności Zawodowej
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
M.P.	– Monitor Polski
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization)
NB	– numer boczny
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna

OSNKN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	– Państwo i Prawo
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
Prz. Konst.	– Przegląd Konstytucyjny
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sąd.	– Przegląd Sądowy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SN	– Sąd Najwyższy
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
u.NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.o.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465 ze zm.)
u.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)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
u.r.o.	– ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851 ze zm.)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (do 1.01.1999 r.: ustawa o samorządzie terytorialnym) (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.k.ś.	– ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.s.k.ż.	– ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
u.SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

u.s.s.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
u.s.w.	– ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
u.s.w.k.	– ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091)
u.TS	– ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762)
u.w.m.	– ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.)
u.w.UE	– ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Uwaga: bez bliższego oznaczenia podano artykuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

WYKAZ POWOŁANYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawy konstytucyjne

- Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 44, poz. 267) (Konstytucja marcowa)
- Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 30, poz. 227) (Konstytucja kwietniowa)
- Ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 18, poz. 71)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 232)
- Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101) (nowela kwietniowa)
- Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444) (nowela grudniowa)
- Ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.)
- Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) (Mała Konstytucja)
- Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

2. Ustawy i inne akty prawne

- Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)

- Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- Ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762)
- Ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- Ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83) (uchylona)
- Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
- Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- Ustawa z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295 ze zm.)
- Ustawa z 16.10.1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1031)
- Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
- Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- Ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.)
- Ustawa z 30.05.1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 207)
- Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
- Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- Ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
- Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090)
- Ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2250)
- Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
- Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
- Ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.)
- Ustawa z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 755)
- Ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
- Ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
- Ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 807)
- Ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
- Ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.)
- Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317)
- Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1105)
- Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
- Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)

- Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136)
- Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
- Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
- Ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091)
- Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
- Ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955)
- Ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851 ze zm.)
- Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267)
- Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248)
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122)
- Ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.)
- Ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.)
- Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
- Ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465 ze zm.)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 2084)
- Ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395)
- Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
- Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269)
- Ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.)
- Ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
- Ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)
- Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360)
- Ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2632)
- Ustawa z 22.06.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 692)
- Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
- Ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
- Ustawa z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074 ze zm.)
- Ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795)

- Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
- Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
- Ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1727 ze zm.)
- Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)
- Ustawa z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. poz. 827) (utraciła moc)
- Ustawa z 2.06.2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979) (utraciła moc)
- Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
- Ustawa z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (Dz.U. poz. 1030 ze zm.)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 6.12.2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 40, poz. 774)
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 29.05.2014 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397)
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348)
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 2.09.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612) (utraciło moc)
- Uchwała Sejmu RP z 30.09.2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1787) (utraciło moc)
- Postanowienie Prezydenta RP z 22.02.2022 r. w sprawie wydania zgody na pobyt komponentu Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki, komponentu Sił Zbrojnych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz komponentu Sił Zbrojnych Kanady na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1271) (utraciło moc)

3. Prawo Unii Europejskiej

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r., traktat rzymski
- Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony dnia 7.02.1992 r. (Dz.Urz. WE C 224 z 1992 r.; wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) (traktat z Maastricht)
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany dnia 2.10.1997 r., wszedł w życie dnia 1.05.1999 r. (Dz.Urz. WE C 340 z 1997 r., s. 1)
- Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz.Urz. WE C 80 z 2001 r., s. 1)
- Traktat konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1)
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1) (Traktat z Lizbony)
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)

4. Umowy i inne dokumenty międzynarodowe

- Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie dnia 25.09.1926 r. (Dz.U. z 1931 r. Nr 4, poz. 21 ze zm.)
- Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26.06.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
- Konwencja (nr 87) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjęta w San Francisco dnia 9.07.1948 r. (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125)
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Paryż, 10.12.1948 r. (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>)
- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10.12.1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378)

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych
dnia 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r.
Nr 124, poz. 607 ze sprost.)

OD AUTORA

Jest to kolejne wydanie podręcznika, opracowane na tle dwudziestosześcioletnich doświadczeń obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Tak jak poprzednie, pisane było przede wszystkim z myślą o studentach uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji. W obecnej wersji podręcznik uwzględnia stan prawny na **1.09.2023 r.**

Warto przypomnieć, że podręczniki prawa konstytucyjnego ukazały się już niemal we wszystkich ośrodkach akademickich. Ograniczając się tylko do pozycji wydanych po 2020 r., wskazać należy podręczniki: toruński (*Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021), wrocławski (R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, N. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021), łódzki (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020) oraz białostocki (*Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020). Autorski charakter ma podręcznik Marka Zubika (*Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022). Wartościowe są opracowania Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022), a także: *Prawo konstytucyjne. Kazusy*, red. M. Florczak-Wątor, Warszawa 2020; *Prawo konstytucyjne. Kazusy z rozwiązaniami*, red. M. Granat i M. Zubik, Warszawa 2022.

Obszerna jest literatura naukowa dotycząca Konstytucji. Z pozycji książkowych można wymienić: *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998; *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; *Konstytucja – wybory – parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000; *Pięć lat Konstytucji RP*, Warszawa 2002; *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007; *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010; *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012;

25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015; *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016; *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017; *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017; *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; *Dwie dekady Konstytucji RP – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Haczkowska, H. Duszko-Jakimko, Opole 2018; *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020; oraz wiele pozycji szczegółowych, wymienianych w kolejnych rozdziałach podręcznika.

Charakter rozbudowanego komentarza ma praca *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, red. L. Garlicki (t. 1–5, Warszawa 1999, 2001, 2003, 2005 i 2007) – w 2016 i 2017 r. ukazały się dwa tomy drugiego wydania (pod wspólną redakcją L. Garlickiego i M. Zubika), obejmujące art. 1–29 oraz art. 30–86. Z innych opracowań komentarzowych wymienić należy: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014; *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I (art. 1–86), t. II (art. 87–243), Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019. Od 2019 r. ukazują się kolejne zeszyty *Komentarza do Konstytucji RP* pod red. M. Chmaja.

Trzeba także wymienić opracowania: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009; *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016; *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018; M. Domańska, J. Podkowik, M. Zubik, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018.

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

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

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

Charakter podsumowujący dorobek polskich konstytucjonalistów ma praca *Nauka prawa konstytucyjnego w Polsce*, red. M. Grzybowski, A. Szmyt, Gdańsk 2008, a ciekawą publikacją historyczną jest praca *Konstytucjonaliści polscy 1918–2011. Sylwetki uczonych*, red. R. Mojak, P. Sarnecki, A. Szmyt, Warszawa 2012. Regularnie ukazuje się seria: *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat.

Teksty obowiązujących aktów normatywnych są publikowane w różnego rodzaju zbiorach – do najbardziej aktualnych należy zaliczyć: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, z wprowadzeniem M. Derlatki, Warszawa 2017, oraz *Konstytucja RP ze schematami*, opracowanymi przez M. Derlatkę, Warszawa 2022. Dla studiów porównawczych warto sięgnąć do zbioru: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

Rozdział 1

KU NOWEJ KONSTYTUCJI



Literatura: artykuły poświęcone Konstytucji z 1935 r.: Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sejm. 2005/2; Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sejm. 2005/2; Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Prz. Sejm. 2005/2; Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Prz. Sejm. 2005/2 oraz artykuły D. Malec, M. Mazza, T.J. Zielińskiego, M. Zubika, M. Wiącka i M. Serowańca poświęcone Konstytucji z 1921 r., Prz. Konst. 2021/2; Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II, *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989; Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, Prz. Sejm. 2007/4; Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013; Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017; Chruściak R. (red.), *Projekty Konstytucji. 1993–1997*, cz. I i II, Warszawa 1997; Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; Ciapała J., *Kilka uwag o doktrynalnych uwarunkowaniach aktualnego kryzysu ustrojowo-politycznego w Polsce* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać*, Lublin 2017; Działocha K. (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983; Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980; Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, 1919–1980, Warszawa 1990; Kallas M. (red.), *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992; Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.); Kruk M. (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993; Kruk M., *Przyczynek do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, PiP 2002/12; Kruk M., Wawrzyniak J. (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011; Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010; Mażewski L., *Powstanie nowego ustroju PRL po październiku 1956 r.*

[w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymy*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020; Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949; Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: Nauka i instytucje*, Kraków 2006; Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978; Szymt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998; Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga pamiątkowa*, Toruń 1998; Zdziennicki B., *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych* [w:] *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiąt rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018; Zubik M., *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego” a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009/1; Zubik M., *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymy*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.W. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

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

1.1. Konstytucje międzywojenne

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

Konstytucja marcowa nadała parlamentowi strukturę dwuizbową, z tym że Sejm (liczący 444 posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach) zyskał wyraźną przewagę nad Senatem (111 senatorów także wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach). Rola Senatu ograniczała się do uczestniczenia w procedurze uchwalania ustaw, natomiast Sejm – poza ostatecznym głosem w sprawach ustawodawstwa – dysponował szerokim zakresem uprawnień kontrolnych wobec rządu i mógł – w każdym czasie – wyrazić wotum nieufności zarówno całemu gabinetowi, jak i poszczególnym ministrom. Rozwiązanie parlamentu mogło nastąpić zawsze na mocy uchwały Sejmu, natomiast Prezydent mógł dokonać rozwiązania tylko za zgodą Senatu. Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe (tzn. Sejm i Senat działające wspólnie), nie ponosił za swoją działalność odpowiedzialności parlamentarnej, natomiast w razie naruszenia Konstytucji lub popełnienia przestępstwa mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Rząd był powoływany przez Prezydenta, ale musiał cieszyć się zaufaniem większości sejmowej, jako że ponosił przed Sejmem odpowiedzialność parlamentarną (polityczną), i to zarówno o solidarnym, jak i indywidualnym charakterze.

Był to więc system o skrajnie parlamentarnym charakterze, a jego prawidłowe funkcjonowanie było uzależnione od istnienia w Sejmie stabilnej większości zdolnej do udzielania poparcia istniejącemu rządowi. Brak takiej większości musiał prowadzić do kryzysu parlamentarnego, bo rząd nie miał możliwości działania bez poparcia Sejmu, a pozycja Prezydenta była zbyt słaba, by mogły funkcjonować tzw. gabinety prezydenckie. W praktyce szybko się okazało, że Sejm nie był zdolny do wyłonienia stabilnej większości. Efektem tego były częste upadki gabinetów, trudności w tworzeniu koalicji partyjnych w Sejmie i w uchwalaniu ustaw. W sposób zdecydowanie negatywny rzutowało to na autorytet parlamentu i partii politycznych sterujących jego działaniami. Ułatwiło to Józefowi Piłsudskiemu zdobycie poparcia społecznego do dokonania zamachu stanu i przejścia władzy w maju 1926 r.

-  Konstytucyjnym wyrazem tych wydarzeń była **nowela sierpniowa** (z 2.08.1926 r.) wprowadzająca zmiany do Konstytucji marcowej. **Faktyczny mechanizm władzy przesunął się jednak poza schemat założony konstytucyjnie**, gdyż głos decydujący należał do Józefa Piłsudskiego, mimo że odmówił on przyjęcia urzędu Prezydenta. Koniec lat 20. to okres stałego konfliktu Piłsudskiego z parlamentem; nierzadko dochodziło przy tym do działania obok istniejących rozwiązań konstytucyjnych, a nawet do ich wyraźnego naruszania. Dopiero po tzw. wyborach brzeskich (1930) sanacja uzyskała większość w obu izbach i to pozwoliło jej na doprowadzenie do uchwalenia nowej Konstytucji (przy czym też nie w pełni przestrzegano reguł procedury sejmowej). 2
-  **Konstytucja z 23.04.1935 r.** opierała się na zupełnie innych założeniach ideologicznych niż jej poprzedniczka z 1921 r. Wyrażała ona autorytarną formę rządów, choć ujętą w formy nowego porządku konstytucyjnego. Pierwsze miejsce w państwie przyznawała Prezydentowi wybieranemu przez Zgromadzenie Elektorów (których większość była wyłaniana przez Sejm i Senat). Jeżeli jednak ustępujący Prezydent wskazał innego kandydata, to rozstrzy- 3

gnięcie zapadało w głosowaniu powszechnym. Na wypadek wojny Prezydent mógł mianować swojego następcę – rozwiązanie to pozwoliło na utrzymanie konstytucyjnej ciągłości władzy po 1939 r. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej. Powoływał rząd i mógł dokonywać zmian w jego składzie (jednak rząd ponosił także odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu). Prezydent mógł w każdym czasie rozwiązać Sejm i Senat, przyznane mu też zostały dość szerokie kompetencje w zakresie stanowienia prawa. O słabości parlamentu przesądził ostatecznie system wyborczy, gdyż ordynacje wyborcze faktycznie pozbawiły opozycję szans na zgłoszenie swoich kandydatów.

Konstytucja kwietniowa była pisana z myślą o silnej prezydenturze i wiązano ją oczywiście z osobą Józefa Piłsudskiego. Przyjęto ją jednak zbyt późno – Marszałek zmarł w maju 1935 r. Zabrakło tym samym osoby zdolnej do wypełnienia nowych zadań konstytucyjnych, a samej Konstytucji dane były tylko cztery lata funkcjonowania w niepodległej Polsce.

1.2. Okres Polski Ludowej

- 4  Po II wojnie światowej na ziemiach polskich ukształtował się **nowy system władzy faktycznej**, która – niezależnie od braku legitymacji konstytucyjnej czy politycznej – określiła **nowy porządek ustrojowy**. Po okresie rozwiązań tymczasowych, po uznaniu nowej władzy przez mocarstwa zachodnie i po przeprowadzeniu (wątpliwych co do swej rzetelności) wyborów parlamentarnych w lutym 1947 r. ukonstytuował się Sejm Ustawodawczy, który niemal od razu – 19.02.1947 r. – przyjął tzw. **Małą Konstytucję**. W swej treści **nawiązywała ona do Konstytucji marcowej**, formułując m.in. zasadę podziału władz. Były to nawiązania czysto formalne. System parlamentarny nie może bowiem działać bez opozycji, a ta została ostatecznie zlikwidowana już w końcu 1947 r. **W rzeczywistości politycznej postanowienia konstytucyjne stanowiły tylko fasadę** ukrywającą realny system sprawowania władzy, podporządkowany zasadzie kierowniczej roli partii (PPR, a potem PZPR).

Próby – fasadowego choćby – nawiązywania do demokratycznych rozwiązań Konstytucji marcowej zakończyły się na przełomie 1948 i 1949 r. Gdy zaś w początku lat 50. przystąpiono do prac nad nową konstytucją, było już oczywiste, że podstawowym wzorem dla jej twórców ma być radziecka konstytucja z 1936 r., w miarę wiernie kopiowana przez niemal wszystkie państwa regionu.

- 5  **Konstytucja z 22.07.1952 r.** powstała w najgorszym chyba okresie powojennej historii Polski, określanym potem enigmatycznym pojęciem „okres błędów i wypaczeń”. Od razu było oczywiste, że nowa konstytucja nie będzie stosowana w praktyce, a jej sformułowania będą mieć czysto deklaracyjny charakter, ukrywający ówczesną rzeczywistość epoki stalinizmu.

Konstytucja z 1952 r. zrywała z koncepcjami Konstytucji marcowej, odrzucając zasadę podziału władz i organizując system centralnych organów państwa wokół tzw. zasady jed-

nolitości (jedności) władzy państwowej. Określała ona Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej i przewidywała jednostronne podporządkowanie Sejmowi pozostałych typów organów państwa, a więc administracji, sądownictwa i prokuratury. Zniesiono urząd Prezydenta, natomiast nowy kształt nadano Radzie Państwa (wybieranej przez Sejm spośród posłów), która z jednej strony przejęła niektóre kompetencje głowy państwa, a z drugiej – zyskała kompetencje zastępcze wobec Sejmu, które pozwalały jej działać samodzielnie w wielu podstawowych sprawach, a zwłaszcza w dziedzinie ustawodawstwa. Rząd był powoływany przez Sejm, który w każdym czasie mógł odwoływać poszczególnych ministrów i powoływać na ich miejsce nowych; podobne uprawnienie przysługiwało też Radzie Państwa w okresie między sesjami Sejmu. Nie istniał Trybunał Konstytucyjny ani Trybunał Stanu, a Sąd Najwyższy miał być powoływany przez Radę Państwa na okres pięciu lat.

Konstytucja proklamowała liczne prawa i wolności obywateli, dając – zgodnie z ówczesną doktryną – wyraźne pierwszeństwo prawom socjalnym i ekonomicznym, a wolności osobiste i polityczne traktując w bardziej skrótowy sposób. Nie sformułowano żadnych instytucjonalnych gwarancji praw i wolności, nie przewidziano także sądowej procedury ochrony przed ich naruszeniami.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że Konstytucja – w założeniu jej twórców – miała być dokumentem o charakterze przede wszystkim politycznym, bardzo słabo natomiast wyrażono jej rolę prawną jako najwyższego aktu obowiązującego prawa. Nie istniały procedury chroniące prawną nadrzędność Konstytucji, sam tekst był napisany językiem lakonicznym, ogólnikowym i wieloznacznym, co pozostawiło daleko idącą swobodę w jego interpretacji.

Praktyka konstytucyjna całkowicie zdeprecjonowała rolę i znaczenie tego dokumentu. 6

Prawa i wolności jednostki realnie nie istniały, nie było niezawisłych sądów zdolnych do wymuszenia ich przestrzegania przez władze administracyjne. Nie istniała opozycja, a rzeczywisty mechanizm władzy wyrażany był zasadą kierowniczej roli partii i wszechwładzy rządowych resortów gospodarczych. Rola Sejmu została sprowadzona niemal do zera: zbierał się dwukrotnie w roku na kilkudniowe sesje, a resztę jego kompetencji wykonywała „zastępczo” Rada Państwa.

Obraz ten uległ **pewnym przekształceniom po tzw. Październiku**, gdy na przełomie 1956 i 1957 r. kierownictwo PZPR znalazło się w rękach grupy odcinającej się od stalinowskich metod rządzenia. W funkcjonowaniu aparatu państwowego zasadniczemu ograniczeniu uległa rola Rady Państwa, co trochę wzmocniło pozycję Sejmu. Nie miało to większego znaczenia politycznego, ale stabilizowało praktykę funkcjonowania parlamentu, nierzadko nawiązującą do mechanizmów z okresu międzywojennego.

Istotniejszych zmian nie przyniosło także następne dwudziestolecie, bo było to niemożliwe przy utrzymywaniu się modelu rządów opartego na kierowniczej roli jednej partii. Rzeczywistość podejmowania decyzji przesunęła się poza system konstytucyjnych organów państwa, tym bardziej że przyjęła się zasada, iż przywódca PZPR nie łączy tego stanowiska

z żadną z kierowniczych funkcji w aparacie państwowym. Utrzymywało to dualizm między rzeczywistym procesem rządzenia a pozorami wynikającymi z konstytucyjnej pozycji premiera czy przewodniczącego Rady Państwa.

Zarazem system rządów PRL ulegał postępującej erozji. **W lutym 1976 r. została dokonana rewizja Konstytucji z 1952 r.**, co traktowano jako pewien program minimum, gdyż jednocześnie zrezygnowano z uchwalania nowej konstytucji, wyłamując się w ten sposób z typowego w skali obozu trendu.

- 7  Dopiero **wydarzenia lata 1980 r.** przyniosły **zasadniczą reorientację myślenia konstytucyjnego**. Zgodnie z koncepcją pluralizmu politycznego i roli Konstytucji jako dokumentu, z jednej strony ograniczającego swobodę działania rządzących, a z drugiej strony ustalającego pewne reguły gry między władzą a opozycją, zaczęto formułować wiele nowych idei i postulatów. Nie znalazło to wprawdzie niemal żadnego odzwierciedlenia w przepisach konstytucyjnych (dopiero w marcu 1982 r. – a więc już w stanie wojennym – wprowadzono do Konstytucji przepisy o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu), ale dość wyraźnie uzmysłowiło, że konstytucjonalizm socjalistyczny wyczerpał już swoje możliwości.

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

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

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

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

Po trzecie, postanowiono **dokonać zmian w Konstytucji z 1952 r.**, obejmujących m.in. 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



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.

8

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

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

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

Tak jak poprzednio, rząd i poszczególni ministrowie byli powoływani przez Sejm, ale Prezydent uzyskał wyłączne prawo przedstawiania kandydata na premiera. Sejm mógł w każdym czasie odwołać zarówno całą Radę Ministrów, jak i jej poszczególnych członków, została więc zachowana zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed Sejmem.

Nowela kwietniowa wprowadziła system rządów stanowiący szczególne przemieszczenie dawnej koncepcji jednolitości władzy państwowej z elementami prezydenjalizmu (w niektórych sformułowaniach nowela kwietniowa przypominała nieco francuską konstytucję

V Republiki z 1958 r.). Powiązanie noweli z dawnym tekstem Konstytucji z 1952 r. musiało doprowadzić do wewnętrznych sprzeczności. W wielu fragmentach nowe rozwiązania można było ocenić jako antyparlamentarne, a nawet – potencjalnie – antydemokratyczne, gdyż Prezydentowi powierzono poważne kompetencje ujęte w tak nieprecyzyjny sposób, że pozwalało mu to na ich wykorzystanie w każdym właściwie kierunku. Takie było jednak założenie autorów noweli kwietniowej, którzy postrzegali prezydenturę jako ostatnią gwarancję zachowania istniejącego systemu władzy i pragnęli pozostawić Prezydentowi możliwość przekreślenia ustaleń Okrągłego Stołu.

- 9  **Praktyka konstytucyjna poszła w zupełnie innym kierunku.** Prezydentem został wprowadzie gen. Wojciech Jaruzelski, ale nie podejmował on prób wykorzystywania swoich szerokich kompetencji. **Dość szybko doprowadziło to do parlamentaryzacji systemu:** ośrodkiem podejmowania decyzji politycznych stał się rząd działający w porozumieniu z klubami większości parlamentarnej, a rola Prezydenta ograniczyła się do skromnych tylko rozmiarów. Model faktyczny istotnie rozminął się więc z modelem zakładanym przez twórców noweli kwietniowej.

Już jesienią 1989 r. **oczywista stała się potrzeba uchwalenia nowej konstytucji.** Obie izby parlamentu powołały specjalne komisje mające przygotować projekt; jednocześnie zdawano sobie sprawę z tego, że pewne zmiany muszą być dokonane natychmiast, bez czekania na zakończenie prac nad pełną formą konstytucji. Dało to początek dwutorowości prac konstytucyjnych: z jednej strony – przygotowywano nową konstytucję (a miało to zabrać ponad siedem lat), z drugiej – dokonywano częściowych zmian w konstytucji obowiązującej.

Najważniejszą zmianą była tzw. **nowela grudniowa** (z 29.12.1989 r.), która **całkowicie przededogowała rozdział 1 Konstytucji**, usuwając z niego zasady kierowniczej roli partii oraz przyjaźni ze Związkiem Radzieckim, a zapisując nowe podstawowe zasady ustroju politycznego. Znaczenie wiodące przypadało nowemu art. 1, określającemu Polskę jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Dawne przepisy konstytucyjne zyskały w ten sposób nowe podstawy aksjologiczne, co szybko znalazło stosowne rozwinięcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i innych organów sądowych.

W marcu 1990 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji, wprowadzając nowe postanowienia o ustroju władzy lokalnej i reaktywując system samorządu terytorialnego.

- 10  **Rozwój sytuacji politycznej** stworzył latem 1990 r. okoliczności, w których gen. Wojciech Jaruzelski zadeklarował gotowość ustąpienia z urzędu Prezydenta. Nowela konstytucyjna z 27.09.1990 r. wprowadziła tryb powoływania Prezydenta w głosowaniu powszechnym i skróciła kadencję Prezydenta do pięciu lat. **W grudniu 1990 r. na urząd Prezydenta został wybrany Lech Wałęsa.**

Jesienią 1991 r. Sejm kontraktowy podjął uchwałę o samorozwiązaniu. Wybory przyniosły parlamentowi legitymację demokratyczną, ale doprowadziły do bardzo silnego rozbicia Sejmu, przez co nie było możliwe ukształtowanie stabilnej większości popierającej rząd. Wyraźnie zaczęły się ujawniać luki i wady obowiązujących uregulowań konstytucyjnych, co przekonało polityków do podjęcia szerszej reformy obowiązującej Konstytucji.

Prace nad nową konstytucją toczyły się w parlamencie od 1989 r., ale nie udało się uchwalić nowej konstytucji w dniu 3.05.1991 r., jak to pierwotnie zamierzano. Po wyborach 1991 r. postanowiono prace konstytucyjne uporządkować, czego efektem była **ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. Powierzyła ona uchwalenie nowej konstytucji Zgromadzeniu Narodowemu (złożonemu z Sejmu i Senatu), co miało zapobiec sporom między izbami; projekt miała wypracować Komisja Konstytucyjna złożona z 46 posłów i 10 senatorów, a konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie wymagała jeszcze potwierdzenia w referendum. Jak wiadomo, sfinalizowało się to dopiero w 1997 r.

Przewlekane prace nad nową konstytucją doprowadziło do pojawienia się idei uchwalenia aktu tymczasowo regulującego kwestie wymagające najpilniejszego uporządkowania, a więc stosunki między parlamentem, Prezydentem a rządem. Ostatecznie stała się nim tzw. Mała Konstytucja.

1.4. Mała Konstytucja

§ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między 11
władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym była w założeniu aktem tymczasowym i niepełnym. W wielu kwestiach utrzymywała obowiązujące dawnych przepisów konstytucyjnych.

Relacje między legislatywą a egzekutywą podporządkowano zasadzie podziału 12
władz (art. 1 Małej Konstytucji), tym samym **oderwano się od zasady jednolitości władzy państwowej**, a Sejm utracił swoją dawną pozycję najwyższego organu władzy państwowej.

Pozostawiono zasadę dwuizbowości parlamentu, przy czym koncepcja i pozycja Senatu nie uległy zmianom. Nadal Sejm pozostawał izbą znacznie silniejszą, a kompetencje Senatu ograniczały się niemal wyłącznie do udziału w ustawodawstwie.

Najwięcej trudności sprawiało twórcom Małej Konstytucji określenie **pozycji i kompetencji Prezydenta**. 13

Zachowany został **model kompromisowy – pozbawiony wewnętrznej spójności**. Utrzymano zasadę wyboru Prezydenta przez naród (co jest rozwiązaniem typowym

dla systemu prezydenckiego); Prezydent zachował też szczególną pozycję w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz stosunków zagranicznych.

Prezydent utrzymał dotychczasowe uprawnienia w procesie ustawodawczym, a także prawo rozwiązyania Sejmu (co oznaczało jednocześnie rozwiązanie Senatu), ale tylko w sytuacjach, w których parlament nie był w stanie realizować swych zadań konstytucyjnych (uchwalanie budżetu, tworzenie rządu). Tym samym Sejm, w którym istniała stabilna – nawet wroga Prezydentowi – większość, nie mógł zostać rozwiązany. Był to przejaw tzw. racjonalizacji stosunków między naczelnymi organami państwa (zob. NB 63).

Prezydent brał aktywny udział w powoływaniu rządu, natomiast nie dysponował niemal żadnymi kompetencjami wobec rządu już istniejącego.

Prezydent ponosił tylko odpowiedzialność konstytucyjną: w razie naruszenia Konstytucji lub ustawy mógł zostać przez Zgromadzenie Narodowe – większością dwóch trzecich głosów – postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, który mógł orzec o pozbawieniu go urzędu. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej (nie mógł zostać odwołany ze stanowiska przez parlament z powodów politycznych), natomiast Mała Konstytucja urealniła instytucję kontrasygnaty, wprowadzając jej generalny wymóg dla ważności wszystkich aktów prawnych Prezydenta (art. 46) i określając wyjątki od tego wymogu (art. 47). Ponieważ udzielenie kontrasygnaty należało do premiera lub odpowiedniego ministra, zyskiwali oni możliwość kontrolowania decyzji Prezydenta, zwłaszcza że za udzielenie kontrasygnaty premier lub minister mógł być pociągnięty do odpowiedzialności parlamentarnej.

- 14 Rząd** (Rada Ministrów) został określony jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz kierujący całością administracji rządowej. **W ramach władzy wykonawczej domniemanie kompetencji działało więc na rzecz rządu, a nie Prezydenta.**

Proces tworzenia rządu miał charakter bardzo skomplikowany i obejmował kolejne stadia, z których każde następne było traktowane jako rezerwowe wobec poprzedniego. Stanowiło to – z jednej strony – próbę stworzenia kompromisu między Prezydentem a Sejmem (większością parlamentarną), a z drugiej – wyraz racjonalizacji systemu, dającej Prezydentowi większe możliwości działania (z rozwiązaniem parlamentu łącznie), gdy w Sejmie zabraknie większości zdolnej do poparcia nowego gabinetu.

Rada Ministrów i jej poszczególni członkowie ponosili odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu – izba mogła im wyrazić (bezwzględną większością głosów) wotum nieufności, co oznaczało obowiązek podania się do dymisji. O ile jednak wyrażenie wotum nieufności pojedynczemu ministrowi zawsze skutkowało jego odejściem, o tyle w odniesieniu do Rady Ministrów obowiązek przyjęcia jej dymisji przez Prezydenta

pojawiał się tylko w wypadku uchwalenia przez Sejm tzw. konstruktywnego wotum nieufności, to znaczy jednoczesnego wyrażenia wotum nieufności urzędującemu gabinetowi i wyboru nowego premiera. Jeżeli natomiast Sejm wyraził Radzie Ministrów tzw. zwykłe (niekonstruktywne) wotum nieufności, to znaczy nie połączył tego wotum nieufności z wyborem nowego premiera, to Prezydentowi pozostawał wybór między przyjęciem dymisji rządu a rozwiązaniem Sejmu.

Mała Konstytucja zerwała z antyparlamentarnymi rozwiązaniami noweli kwietniowej, umieszczając urząd Prezydenta w wyraźniejszych ramach konstytucyjnych. Przyjęła też wiele uregulowań typowych dla modelu parlamentarnego (przede wszystkim odpowiedzialność rządu wobec parlamentu i udział parlamentu w tworzeniu rządu), stawiając **Sejm na pierwszym miejscu w systemie podziału władzy**. **Warunkiem było jednak istnienie w Sejmie silnej i stabilnej większości** – wówczas mógł on narzucać swe stanowisko zarówno Senatowi, jak i Prezydentowi oraz utworzyć rząd odpowiadający jego preferencjom. Gdy zaś takiej większości zabrakło, rola Sejmu ulegała ograniczeniu na rzecz pozostałych organów, a rząd stawał się w większej mierze zależny od Prezydenta. Był to więc system tzw. **parlamentaryzmu zrąjonalizowanego**, przypominający w niektórych fragmentach rozwiązania Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.



W początkowym okresie **obowiązywania Małej Konstytucji nie brakowało konfliktów między Prezydentem, rządem i Sejmem**. Mała Konstytucja zaczęła obowiązywać podczas działalności słabego i rozbitego wewnętrznie Sejmu, jaki ukształtował się po wyborach z 1991 r. Nie może więc dziwić, że już w maju 1993 r. Sejm wyraził rządowi (niekonstruktywne) wotum nieufności – czego efektem było rozwiązanie Sejmu, a nowe wybory (wrzesień 1993 r.) przyniosły jasny układ sił w Sejmie, wyrażający się powstaniem koalicji SLD-PSL. Wydawało się to zmieniać sytuację Prezydenta, gdyż powstała stabilna większość sejmowa, preferowana na tle zrąjonalizowanego parlamentaryzmu.

W praktyce okazało się to jednak bardziej skomplikowane i problem silnej prezydentury pozostawał nierozwiązany aż do wygrania wyborów prezydenckich przez Aleksandra Kwaśniewskiego w końcu 1995 r. Nowy Prezydent nie widział potrzeby wchodzenia w konflikt z sejmową większością SLD-PSL. Ostateczna postać prezydentury zaczęła się kształtować po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r., więc już pod rządem nowej konstytucji.

1.5. Konstytucja z 2.04.1997 r.



Przez cały okres kadencji 1993–1997 toczyły się, choć w bardzo różnym tempie, **prace nad przygotowaniem nowej konstytucji**, tak jak przewidywała to ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. Pierwszym ich etapem było **zgłaszanie projektów przez podmioty uprawnione**.

Ostatecznie do Zgromadzenia Narodowego wpłynęło **siedem projektów konstytucji**.

We wrześniu 1994 r. w Zgromadzeniu Narodowym odbyło się **pierwsze czytanie tych projektów**, następnie wszystkie trafiły do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (przypomnijmy, że składała się ona z 46 posłów i 10 senatorów) w celu przygotowania jednolitego projektu. W styczniu 1997 r. Komisja przyjęła projekt nowej konstytucji. Takie dość powolne tempo działania Komisji wynikało z różnego rodzaju sporów i kontrowersji, które blokowały wypracowanie wspólnego stanowiska.

§ **Najwięcej dyskusji wzbudziły trzy kwestie:** określenie pozycji Prezydenta i jego roli w systemie podziału władz, określenie pozycji Kościoła i kompleks regulacji dotyczących wolności sumienia i wyznania, a także określenie zakresu tzw. praw socjalnych.

Wszystkie te dyskusje merytoryczne były związane także z ogólnym stanem stosunków między ugrupowaniami parlamentarnymi i taktyką polityczną poszczególnych klubów i organizacji politycznych. Zaslugą nurtu umiarkowanego było zbudowanie na przełomie 1996 i 1997 r. porozumienia czterech ugrupowań parlamentarnych (PSL, SLD, UP i UW), co pozwoliło na uzyskanie większości dwóch trzecich zarówno w Komisji Konstytucyjnej, jak i w Zgromadzeniu Narodowym. Stało się jednak oczywiste, że tak skonstruowana koalicja konstytucyjna będzie silnie zwalczana przez opozycję pozaparlamentarną.

Stanowisko tej opozycji nie miało formalnego znaczenia dla głosowań w Zgromadzeniu Narodowym. Dnia 22.03.1997 r. Zgromadzenie uchwaliło parlamentarny tekst konstytucji. Następnie swoje poprawki zgłosił Prezydent, a **Zgromadzenie rozpa-
rzyło je i przyjęło ostateczny tekst konstytucji w dniu 2.04.1997 r.**

Pozostało **zatwierdzenie konstytucji przez naród**. Referendum konstytucyjne wyznaczono na 25.05.1997 r. Kampania referendalna – wiązana z nadchodzącą już kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu – miała bardzo ostry charakter, bo opozycja pozaparlamentarna nawoływała do głosowania „nie” i odrzucenia konstytucji. Nie przekonało to jednak wyborców i przy skromnej frekwencji (42,86% uprawnionych) konstytucja została zaakceptowana, choć skąpą większością głosujących (6 398 641 głosów „za”, wobec 5 570 493 głosów „przeciw”).

§ Ważność referendum została ostatecznie stwierdzona przez Sąd Najwyższy 15.07.1997 r. Dnia 16 lipca Konstytucja została ogłoszona w Dzienniku Ustaw (poz. 483) i – stosownie do jej art. 243 – weszła w życie po upływie trzech miesięcy od jej ogłoszenia, tj. **17.10.1997 r.**

DI **Konstytucja z 1997 r. obowiązuje już ponad 25 lat.** Politycznym tłem jej funkcjonowania było – w płaszczyźnie międzynarodowej – dokończenie procesu integracji Polski ze struk-

turami świata zachodniego: w 1999 r. Polska znalazła się w NATO, a w 2004 r. – w Unii Europejskiej. W polityce wewnętrznej po uchwaleniu Konstytucji **siedmiokrotnie odbyły się wybory parlamentarne**.

We wrześniu 1997 r. zwyciężyły w nich partie centroprawicy, co doprowadziło do utworzenia koalicyjnego rządu AWS-UW, na którego czele stanął Jerzy Buzek (AWS). Wczesnym latem 2000 r. koalicja uległa rozpadowi, ale gabinet Buzka (funkcjonując jako rząd mniejszościowy) dotrwał do końca czteroletniej kadencji parlamentu.

We wrześniu 2001 r. wybory przyniosły sukces partiom lewicy, co doprowadziło do utworzenia koalicyjnego rządu SLD-PSL, na którego czele stanął Leszek Miller (SLD). Wiosną 2003 r. koalicja uległa rozpadowi, gabinet Millera funkcjonował jeszcze ponad rok jako rząd mniejszościowy, a w czerwcu 2004 r. został zastąpiony (też mniejszościowym) rządem Marka Belki (SLD).

We wrześniu 2005 r. wybory przyniosły zwycięstwo prawicy: najpierw powstał mniejszościowy rząd PiS, kierowany przez Kazimierza Marcinkiewicza, a wiosną 2006 r. przekształcił się on w gabinet koalicyjny (PiS, Samoobrona i LPR), którego kierownictwo objął w lipcu Jarosław Kaczyński. Koalicja ostatecznie rozpadła się w sierpniu 2007 r., co doprowadziło do samorozwiązania parlamentu.

W październiku 2007 r. odbyły się wybory parlamentarne. W ich wyniku ukształtowała się koalicja PO-PSL, a na czele rządu stanął Donald Tusk i jego gabinetowi udało się – po kolejnych wyborach, wygranych w październiku 2011 r. – kontynuować działalność przez niemal dwie kadencje parlamentarne. Wybór Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej doprowadził do zmiany na stanowisku premiera, które objęła (we wrześniu 2014 r.) Ewa Kopacz.

W październiku 2015 r. wybory przyniosły zdecydowane zwycięstwo partii PiS, której – po raz pierwszy w historii wyborów po 1989 r. – udało się uzyskać samodzielną większość zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Powstał gabinet jednopartyjny, funkcję premiera objęła Beata Szydło, w grudniu 2017 r. zastąpił ją Mateusz Morawiecki.

W październiku 2019 r. wybory przyniosły zwycięstwo PiS w wyborach do Sejmu, a stanowisko premiera utrzymał Mateusz Morawiecki. Natomiast w Senacie większość miejsc przypadła przedstawicielom opozycji, co zmieniło polityczny obraz funkcjonowania parlamentu.

Przez pierwsze osiem lat obowiązywania Konstytucji **urząd Prezydenta** sprawował Aleksander Kwaśniewski (ponownie wybrany na ten urząd w 2000 r.). Początkowo (1997–2001) musiał on współdziałać z centroprawicową większością parlamentarną i rządem AWS (określa się to – zaczerpniętym z francuskiego słownika politycznego – mianem kohabitacji), od 2001 r. zarysowała się tożsamość polityczna Prezyden-

ta, większości parlamentarnej i rządu, ale stopniowo położył jej kres proces politycznej dezintegracji SLD. W wyborach 2005 r. zwyciężył Lech Kaczyński, co stworzyło (zwłaszcza od lipca 2006 r.) sytuację daleko posuniętej tożsamości politycznej z rządem i większością parlamentarną. Przegrana PiS w wyborach parlamentarnych 2007 r. oznaczała powrót do kohabitacji, której kształt w latach 2007–2010 pozostawiał jednak wiele do życzenia. Śmierć Lecha Kaczyńskiego w kwietniu 2010 r. spowodowała konieczność przeprowadzenia wcześniejszych wyborów prezydenckich, w których zwyciężył Bronisław Komorowski (PO). W wyniku kolejnych wyborów (w maju 2015 r.) na stanowisko Prezydenta został wybrany Andrzej Duda (PiS), a po sukcesie PiS w wyborach parlamentarnych (październik 2015 r.) znowu pojawiła się polityczna tożsamość legislatury i egzekutywy. Sytuacja powtórzyła się w 2020 r., gdy Andrzej Duda został wybrany na drugą kadencję, przy czym zagrożenie epidemiczne oraz reakcje czynników politycznych zakłóciły – po raz pierwszy w historii III RP – terminowość i jakość procedur wyborczych (zob. NB 247.B).

Polityczny krajobraz Polski cechowały więc **cykliczne zmiany większości rządzącej**. **Pięciokrotnie** pod rządem Konstytucji dokonała się zasadnicza zmiana politycznego układu sił.

Zmiany polityczne przebiegały **w ramach obowiązującej Konstytucji, której tekst zachował stabilność**. Tylko dwa razy, jesienią 2006 r. i wiosną 2009 r., dokonano zmian ustawy zasadniczej, a dotyczyły one dostosowania polskich zasad ekstradycyjnych do wymagań Unii Europejskiej (art. 55) oraz pozbawienia biernego prawa wyborczego osób skazanych (art. 99 ust. 3).

Zawsze wybory parlamentarne prowadziły do wyłonienia partii oczywiście zwycięskiej (AWS w 1997 r., SLD w 2001 r., PiS w 2005, 2015 i 2019 r., PO w 2007 i 2011 r.), nigdy jednak, przed 2015 r., partii tej nie udało się uzyskać bezwzględnej większości w Sejmie i utworzyć rządu opartego na jednopartyjnej większości (zob. tabela 1). Rządy jednopartyjne występowały tylko przejściowo, zawsze miały charakter mniejszościowy, były więc słabe i zdane na budowanie przypadkowych sojuszy.

Nawet po 2015 r. większość PiS – choć wyłoniona z jednolitej listy Komitetu Wyborczego PiS i działająca w Sejmie jako klub „Prawa i Sprawiedliwości” – obejmowała koalicję partii Prawo i Sprawiedliwość oraz ugrupowań „Solidarna Polska” (Z. Ziobro) i „Porozumienie” (J. Gowin), potocznie określaną mianem Zjednoczonej Prawicy. Dalsza ewolucja polityczna położyła kres roli „Porozumienia”, niemniej PiS udało się utrzymać w miarę bezpieczną większość w Sejmie. Polityczna dominacja PiS doprowadziła do radykalnej zmiany stylu rządów, bo jedna orientacja polityczna uzyskiwała samodzielną kontrolę polityczną nad Sejmem, Senatem (tylko w latach 2015–2019), rządem oraz urzędem Prezydenta, a także niemal wszystkimi pozostałymi organami i instytucjami centralnymi. Doprowadziło to do zachwiania dotychczasowych mechanizmów sprawowania władzy. W szczególności doszło do:

- 1) faktycznej koncentracji procesu podejmowania decyzji w rękach przywódcy partii rządzącej, co doprowadziło do osłabienia pozycji konstytucyjnych piaszunów władzy wykonawczej, zarówno Prezydenta, jak i premiera;
- 2) zaniku elementów pluralizmu w składzie i funkcjonowaniu organów legislacyjny i egzekutywy oraz nadania relacjom większości rządzącej i opozycji charakteru konfrontacyjnego, a nie kooperacyjnego;
- 3) zakłócenia niezależności władzy sądowniczej, w pierwszej kolejności Trybunału Konstytucyjnego, a potem pozostałych segmentów władzy sądowniczej, znajdującego wyraz zwłaszcza w głębokich zmianach personalnych, dążeniu do politycznej absorpcji sądownictwa oraz rozbudowie kompetencji władzy wykonawczej;
- 4) poddania procesowi politycznej absorpcji tych innych instytucji i organów konstytucyjnych, które miały pozostawać niezależne (odseparowane) od aktualnego obozu rządzącego (publiczna radiofonia i telewizja, służba cywilna, kierownictwo Sił Zbrojnych, aparat wyborczy);
- 5) ujawnienia się postaw nihilizmu konstytucyjnego, wyrażającego się w tzw. ustawodawczych zmianach ustrojowych, a więc w nasilających się przypadkach pomijania i naruszania Konstytucji w ustawodawstwie parlamentarnym, degradacji procedur parlamentarnych, odmowy publikowania i wykonywania orzeczeń sądowych niekorzystnych politycznie dla obozu rządzącego oraz w innych aktach i decyzjach podejmowanych w ramach władzy wykonawczej. Znalazło to ekstremalny wyraz w 2020 r., gdy doszło do wprowadzenia pozaconstytucyjnego stanu nadzwyczajnego (NB 387.C) i deformacji procesu wyborów prezydenckich (NB 247.B).

Uformowała się w ten sposób **sytuacja kryzysu konstytucyjnego**, wymykająca się z ram, jakie zakładali twórcy Konstytucji i jakie zostały uformowane w pierwszych 18 latach jej obowiązywania. Ostatnie trzy lata przyniosły też kryzys globalny, bo pandemia COVID-19, w powiązaniu z wojną w Ukrainie, przekłada się na zakłócenie światowego systemu gospodarczego.

Ogólnie stwierdzić należy, że Konstytucja z 1997 r. okazała się zdolna do wprowadzenia Polski do Europy XXI w. Nie okazała się natomiast dostateczną zaporą przeciwko faktycznej zmianie systemu sprawowania władzy, kształtującej się od końca 2015 r. Świadczyć to może o brakach w obowiązującej Konstytucji, ale **żaden tekst prawny nie wytrzyma frontalnej konfrontacji ze zdecydowanymi działaniami grup sprawujących władzę**.

Konstytucja nie jest oczywiście aktem wieczystie obowiązującym. Dopóki jednak nie dojdzie do zmiany jej przepisów, dopóty nie ma alternatywy dla **nakazu skrupulatnego przestrzegania obowiązujących postanowień konstytucyjnych w funkcjonowaniu organów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz w procesie oddziaływania czynnika politycznego na te organy**. Niedopuszczalne są zwłaszcza postawy

nihilizmu konstytucyjnego, traktujące Konstytucję jako przeszkodę w realizacji reform i tolerujące ignorowanie jej postanowień lub nadawanie im zdeformowanej interpretacji.



Konstytucja jest samoistną wartością, wyrazem stabilności demokratycznej tradycji państwa i z tego powodu musi być szanowana i przestrzegana przez wszystkich aktorów politycznego procesu rządzenia, nawet gdy nie odpowiada ich doraźnym interesom.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Sejmu

Ugrupowanie	Ważnie oddane głosy (w %)	Liczba mandatów
2005		
Prawo i Sprawiedliwość	26,99	155
Platforma Obywatelska RP	24,14	133
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	11,41	56
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,31	55
Liga Polskich Rodzin	7,97	34
Polskie Stronnictwo Ludowe	6,96	25
Mniejszość Niemiecka	0,29	2
2007		
Platforma Obywatelska RP	41,51	209
Prawo i Sprawiedliwość	32,11	166
Koalicyny Komitet Lewica i Demokraci	13,15	53
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,91	31
Mniejszość Niemiecka	0,20	1
2011		
Platforma Obywatelska RP	39,18	207
Prawo i Sprawiedliwość	29,89	157
Ruch Palikota	10,02	40
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,36	28
Sojusz Lewicy Demokratycznej	8,24	27
Mniejszość Niemiecka	0,19	1
2015		
Prawo i Sprawiedliwość	37,58	235
Platforma Obywatelska RP	24,09	138
Kukiz 15	8,81	42
Nowoczesna Ryszarda Petru	7,60	28
PSL	5,13	16
Mniejszość Niemiecka	0,18	1

	2019	
Prawo i Sprawiedliwość	43,59	235
KKW, Koalicja Obywatelska, PO, NiPL, Zieloni	27,40	134
Sojusz Lewicy Demokratycznej	12,56	49
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,55	30
Konfederacja Wolność i Niepodległość	6,81	11
KWW Mniejszość Niemiecka	0,17	1

Rozdział 2

KONSTYTUCJA I INNE ŹRÓDŁA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO



Literatura: Balicki R., Jabłoński M. (red.), *Materialne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, Toruń 2023; Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999; Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011; Działocha K. (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005; Florczak-Wątor M., Grabowski A. (red.), *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021; Florczak-Wątor M., Krzemiński M. (red.), *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, Kraków 2022; Garlicki L., *Konstytucyjność zmiany konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Garlicki L., *Niekonstytucyjność. Formy, skutki i procedury*, PiP 2016/9; Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, PiP 2017/9; Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987; Granat M., *Tożsamość konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020; Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; Radziejewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, PiP 2020/10; Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967; Stawecki T., Winczorek J. (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014; Strzępek K.A., *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013; Szmyt A., *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022; Trzciński J. (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997; Trzciński J., *Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sejm. 1994/1; Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003; Wronkowska S., *O swoistości wykładni konstytucji*, Prz. Konst. 2018/1; Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993; Zubik M., *„grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, PiP 2018/1.

Zob. też serię artykułów o zmianie konstytucji – Chybalski P., *Problematyka zmiany Ustawy Zasadniczej RFN*; Kruk M., *Czy praktyka ustrojowa wskazuje na konieczność zmian w Konstytucji*; Kubuj K., *Problematyka zmiany konstytucji V Republiki Francuskiej*; Laskowska M., *Pojęcie zmiany konstytucji*; Lis-Staranowicz D., *Zmiana konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki (wybrane zagadnienia)*; Wawrzyniak J., *Problematyka zmiany konstytucji Republiki Włoskiej* – opublikowaną w PiP 2018/12, oraz serię artykułów o bezpośrednim stosowaniu konstytucji: Suchocka H., *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*; Garlicki L., *Stosowanie konstytucji przez sądy i trybunały*; Granat M., *Stosowanie a przestrzeganie Konstytucji RP*; Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*; Podkowik J., *O przyczynach, przejawach i skutkach rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw*; Masternak-Kubiak M., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*; Mężykowska A., *Konstytucja RP w perspektywie orzecznictwa ETPCz*; Półtorak N., *Od zasad ogólnych do tożsamości europejskiej. Normy konstytucyjne w orzecznictwie TSUE* – opublikowaną w „Studiach Prawniczych” 2022/2.

2.1. Istota pojęcia „konstytucja”



Pierwotne znaczenie pojęcia „**konstytucja**” (łac. *constitutio*) odnosi się do urządzenia, układu, organizacji, natury i bywa używane do określenia np. stanu czyjegoś organizmu. W polskiej tradycji prawnej termin ten stosowano do ogólnego określenia uchwał Sejmu (i stąd, dla odróżnienia od zwykłej uchwały sejmowej, akt z 3.05.1791 r. – dzisiaj zwany Konstytucją 3 maja – nazwano wówczas bardziej uroczystym mianem ustawy rządowej). Już jednak od XVIII w. na świecie zaczęto używać pojęcia „**konstytucja**” w **znaczeniu aktu określającego podstawy ustrojowe państwa** i w tym znaczeniu słowo to funkcjonuje dzisiaj w większości języków naszego kręgu kulturowego.

19

Pierwsze konstytucje powstawały jako **element ograniczenia władzy monarszej** – spisanie zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego miało uniemożliwić powrót do absolutyzmu i zapewnić pewną równowagę między władzami. Od początku przypisywano więc konstytucji nie tylko walor organizacyjny (konstytucja jako opis ustroju władz państwowych i zasad ich funkcjonowania), lecz także gwarancyjny (konstytucja jako wyznaczenie granic, poza które władze te nie mogą wykroczać). Nawiązywano w ten sposób do **koncepcji umowy społecznej, traktując konstytucję jako pisany wyraz tej umowy**. Było też jasne, że konstytucja regulować ma ustrój władz państwowych, co do innych natomiast materii zarysowywały się niejasności. Przede wszystkim spierano się o to, czy konstytucja ma także regulować prawa i wolności obywateli (relacje jednostka – władza państwowa). Silne w tym okresie wpływy koncepcji prawa naturalnego sugerowały, że prawa i wolności przynależą do ponadpozytywnego systemu normatywnego, a normowanie ich w konstytucji (akcie prawa stanowionego) może deprecjonować ich rangę i znaczenie. Tym kierowali się twórcy amerykańskiej konstytucji z 1787 r., którzy niemal całkowicie pominęli prawa i wolności w jej oryginalnym tekście. Jednakże już kilka lat później uchwalono w Stanach Zjednoczonych Deklarację praw stanowiącą zespół poprawek uzupełniających konstytu-

cję i dotyczących praw i wolności jednostki. Także we Francji Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r. do dziś pozostała podstawowym dokumentem traktującym o tych zagadnieniach, a kolejne konstytucje koncentrowały się na zagadnieniach ustrojowych państwa.

Stopniowo przewagę zyskiwało przekonanie, że prawa i wolności stanowią integralny element konstytucji – było to logiczne, jeśli chciało się akcentować znaczenie konstytucji jako aktu wyznaczającego granice działania państwa i jego organów. Ukształtowało się też przekonanie, że każde państwo demokratyczne powinno mieć konstytucję (zasada konstytucjonalizmu). Zasada ta oznacza jednak nie tylko konieczność istnienia konstytucji, lecz także obecność mechanizmów zapewniających jej przestrzeganie i bezpośrednie stosowanie.

- 20  Współczesny konstytucjonalizm zna wiele **rodzajów konstytucji** i tylko przykładowo należy wskazać podziały najważniejsze.

 A. Pierwszy z nich to podział na **konstytucje pisane** (a więc ujęte w formę aktu lub aktów normatywnych) i **konstytucje niepisane** (a więc oparte na prawie zwyczajowym, konwenansach konstytucyjnych i precedensach sądowych). Konstytucja pisana jest zjawiskiem typowym – tylko w Wielkiej Brytanii (i przez pewien czas w Izraelu) nie ma konstytucji pisanej, ale jest to wynikiem specyfiki brytyjskiej i nie stanowi wzoru dla innych państw.

 B. Konstytucje można podzielić także na **konstytucje sztywne** i **konstytucje elastyczne**. Kryterium stanowi moc prawna konstytucji w stosunku do ustaw zwykłych: konstytucja sztywna to taka, która ma wyższą moc prawną od ustaw zwykłych (w konsekwencji ustawy te nie mogą zmieniać konstytucji i muszą być z nią zgodne – wokół tej zasady powstało tzw. sądownictwo konstytucyjne); konstytucja elastyczna to taka, którą zmienia się w takim samym trybie jak ustawy (w konsekwencji nie jest ona chroniona przed ingerencją ustawodawcy, a samo wyodrębnienie konstytucji opiera się na kryterium materialnym – treści regulacji, a nie formalnym – mocy prawnej regulacji). Konstytucja sztywna jest zjawiskiem typowym, konstytucje elastyczne należą do rzadkości (oczywiście Wielka Brytania, Włochy przed I wojną światową).

 C. Trzecie kryterium dzieli konstytucje na **jednolite i złożone**. Te pierwsze ujmują całą materię konstytucyjną w jednym akcie (co jest współcześnie zjawiskiem typowym), te drugie składają się z kilku aktów, z których każdy reguluje pewien wycinek materii konstytucyjnej. Przykładu konstytucji złożonej dostarczała tzw. III Republika Francuska (1875–1940), opierająca organizację aparatu państwowego na kilku wycinkowych ustawach konstytucyjnych; widoczne jest to również w niektórych państwach nordyckich (Szwecja, Finlandia do 1999 r.), a także w Izraelu, Kanadzie czy Czechach. Również Polska w latach 1992–1997 (gdy obok Małej

Konstytucji obowiązywały utrzymane w mocy dawniejsze przepisy konstytucyjne oraz ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji) miała konstytucję złożoną, co jednak było pomyślane jako prowizorium i rodziło liczne trudności w praktyce.

! D. Kolejne kryterium odnosi się do historii i rozróżnia poszczególne **generacje konstytucji**. W przypadku **konstytucji do dziś obowiązujących najstarsza jest amerykańska konstytucja z 1787 r.**, niewiele ustępują jej norweska konstytucja z 1814 r. i belgijska konstytucja z 1831 r.; nie można też zapominać o francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela (1789), którą traktuje się dziś jako element obowiązującej konstytucji. Przez cały XIX w. konstytucje pojawiały się i znikwały w Europie Zachodniej i na kontynencie amerykańskim. Do najbardziej istotnych należy zaliczyć zespół ustaw konstytucyjnych z 1875 r. dających podstawy ustrojowe III Republiki Francuskiej i obowiązujących do 1940 r., konstytucję Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., szwajcarską konstytucję z 1874 r. (zastąpioną nową konstytucją dopiero w 1999 r.) oraz japońską konstytucję z 1889 r.

DD Kolejna generacja konstytucji powstała po I wojnie światowej – należy tu wymienić zwłaszcza konstytucje: Niemiec (tzw. konstytucja weimarska z 1919 r.), Austrii (1920), Czechosłowacji (1920); w tym nurcie znajdowała się także polska Konstytucja marcowa z 1921 r. W Rosji radzieckiej zaczęło się kształtować zjawisko określone potem mianem konstytucjonalizmu socjalistycznego (konstytucje z 1918 r. i z 1924 r. oraz tzw. konstytucja stalinowska z 1936 r., a potem konstytucje innych państw bloku wschodniego, m.in. polska konstytucja z 1952 r.). Dokumenty tej proveniencji nie charakteryzowały się wprawdzie rzeczywistym obowiązywaniem i pełniły przede wszystkim funkcje polityczne, ale nie pozostały bez wpływu na treść rozwiązań przyjmowanych na Zachodzie, zwłaszcza w kwestii podejmowania w konstytucjach tzw. praw socjalnych.

DD Okres po II wojnie światowej przyniósł kolejne fale tworzenia konstytucji. Najpierw objęły one państwa, które wojnę przegrały: Japonię (1946), Włochy (1947), Niemcy (Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r.) albo które zaczęły się wyzwalać z systemu kolonialnego (jako pierwsze – Indie w 1949 r.).

We Francji w 1946 r. powstała konstytucja IV Republiki, którą w 1958 r. zastąpiła konstytucja V Republiki, pisana z myślą o gen. Charles’u de Gaulle’u. Konstytucje powojenne były tworzone ze świadomością porażki konstytucjonalizmu przedwojennego, stąd wielkie znaczenie przypisywano doskonaleniu mechanizmów rządów parlamentarnych (tzw. racjonalizacja), stworzeniu instytucjonalnych gwarancji ochrony konstytucji (zwłaszcza sądownictwo konstytucyjne), a także – a może nawet przede wszystkim – pełniejszemu zapisaniu praw i wolności jednostki oraz procedur ich ochrony. W tej ostatniej dziedzinie zaczęły się też rozwijać regulacje prawa międzynarodowego – dla Europy szczególne znaczenie miała Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

Te doświadczenia stały się punktem wyjścia do **tworzenia konstytucji w państwach później wychodzących z systemu totalitarnego**: Grecji (1975), Portugalii (1976), Hiszpanii (1978), a poczynając od 1989 r. – w tzw. nowych demokracjach czy systemach postkomunistycznych: w Chorwacji, na Litwie, w Bułgarii, Rumunii, Macedonii, Słowenii (1991), Estonii, Słowacji, Czechach (1992), Rosji (1993), na Białorusi (1994), w Ukrainie (1996), Polsce (1997), Albanii (1998) oraz – choć dopiero w 2011 r. i w szczególnym kontekście politycznym – na Węgrzech. Natomiast Łotwa przywróciła moc konstytucji z 1922 r., wprowadzając w niej liczne uzupełnienia. Poza Europą należy wspomnieć zwłaszcza konstytucje Republiki Południowej Afryki (1996) oraz Brazylii (1988). Proces uchwalania nowych konstytucji zaznacza się też w krajach o stabilnym systemie demokratycznym, m.in. w Szwecji (1974), Szwajcarii (1999) i Finlandii (1999).



E. Nakreślona ewolucja pozwala na dokonanie **jeszcze jednego podziału konstytucji**, a mianowicie odróżnienia **konstytucji stabilnej** (zwłaszcza Stany Zjednoczone, gdzie konstytucja obowiązuje już ponad 200 lat) od **konstytucji zmiennej** (zwłaszcza Francja, gdzie w tym samym czasie obowiązywało 13 kolejnych aktów konstytucyjnych). Stabilność konstytucji nie jest konieczną przesłanką demokracji systemu (na co wskazuje przykład Francji), ale ma znaczenie dla kształtowania się autorytetu tego aktu i powstawania mitu konstytucji jako tworu ponadczasowego i nietykalnego dla aktualnego ustawodawcy. Nie można jednak zapominać, że niektóre, formalnie najstarsze, konstytucje poddawane były wielokrotnym rewizjom i nowelizacjom (Belgia, Norwegia). Odmienne rozwijały się zaś Stany Zjednoczone (uchwalono tam tylko 27 poprawek do konstytucji, z tego 11 jeszcze w XVIII w.), gdzie proces adaptacji konstytucji do zmieniającej się rzeczywistości jest dokonywany przez orzecznictwo sądowe, zwłaszcza orzecznictwo federalnego Sądu Najwyższego.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że **stabilność konstytucji** odnosi się do ciągłości istnienia i funkcjonowania przyjętego niegdyś aktu konstytucyjnego. **Nie oznacza to jednak petryfikacji oryginalnego tekstu i znaczenia norm konstytucyjnych**. Każda konstytucja jest aktem dynamicznym, tzn. podlega stałej ewolucji, tak by reagować na zmiany społecznego i politycznego kontekstu swego obowiązywania oraz aby dostarczać odpowiedzi na nowe problemy i wyzwania. Dynamika ta przybiera różne formy: jej najpełniejszym wyrazem jest modyfikacja tekstu konstytucji w drodze kolejnych „poprawek” konstytucyjnych (może jednak wtedy wyłonić się pytanie o zgodność takiej poprawki z całością obowiązującej konstytucji). Często jednak ewolucja znaczenia norm konstytucyjnych dokonuje się w ramach formalnie niezmienionego tekstu – przez zmiany sposobu rozumienia i stosowania poszczególnych jej przepisów. Wówczas ewolucja przebiega w ramach „praktyki konstytucyjnej”, a jej najdoskonalszym wyrazem jest orzecznictwo sądów rozstrzygających sprawy konstytucyjne (zob. NB 34 i 38).

21



Dzisiaj, po ponad 200 latach rozwoju nowożytnego konstytucjonalizmu i na tle blisko tysiąca uchwalonych w tym czasie konstytucji, można powiedzieć, że **konstytucja jest to**:

- akt prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej w systemie prawnym danego państwa;
- akt określający podstawowe zasady ustroju państwa, regulujący ustroj naczelnych organów (władz) państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje (a w państwach złożonych, federacjach także zakres kompetencji i relacje wzajemne między federacją a jej składnikami – stanami, krajami, republikami, kantonami) oraz formułujący podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki;
- akt uchwalany i zmieniany w szczególnej procedurze, trudniejszej niż procedura uchwalania czy zmieniania ustaw zwykłych.

Konstytucja pełni rozmaite funkcje, które się ze sobą łączą i przeplatają w praktyce jej funkcjonowania. Nie zapominając o politycznej, ideologicznej czy symbolicznej funkcji konstytucji i podkreślając fakt, że współczesną konstytucję powinno się traktować jako **zobiektywizowany wyraz pewnego systemu wartości** – podstawowych dla funkcjonowania całego państwa i społeczeństwa – należy się skoncentrować na funkcji prawnej konstytucji. W tej perspektywie konstytucję należy – za Stefanem Rozmarynem – określić mianem ustawy zasadniczej państwa.

2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej

 **Konstytucja jest ustawą**, bo uchwalana jest przez parlament jako najwyższego ustawodawcę. **Do konstytucji odnoszą się więc wszystkie ogólne cechy ustawy** – jest ona aktem normatywnym (formułującym normy prawne) i powszechnie obowiązującym. Konstytucji przysługują też jednak pewne cechy specyficzne, które odróżniają ją od ustaw zwykłych i pozwalają na określenie jej jako **ustawy zasadniczej państwa**. Cechami tymi są: **szczególna treść, szczególna forma oraz szczególna moc prawna konstytucji**. 22

 **Szczególna treść konstytucji polega na zakresie (szerokości) regulowanych przez nią materii i na sposobie (głębokości, szczegółowości) regulowania tych materii.** 23

 **Zakres materii regulowanych konstytucją ma charakter uniwersalny** w tym sensie, że współczesna konstytucja reguluje całokształt kwestii ustrojowych państwa. Jak już wspomniałem, oznacza to zbudowanie treści konstytucji wokół trzech podstawowych zagadnień:

- 1) określenia ogólnych zasad ustroju państwowego;
- 2) określenia ustroju naczelnych organów (władz) państwa, zakresu ich kompetencji i relacji wzajemnych;
- 3) określenia podstawowych praw, wolności i obowiązków jednostki.

W państwach złożonych (federacje, konfederacje) konstytucja określa też relacje pionowe między władzą centralną a podmiotami lokalnymi typu republika, stan czy kanton; w państwach unitarnych (jak Polska) ustrój władz lokalnych jest też normowany konstytucyjnie, ale w niewielkim zakresie.

Nie ma więc (a w każdym razie nie powinno być) żadnej istotnej kwestii ustrojowej, która pozostawałaby nieuregulowana konstytucyjnie. Natomiast ocena tego, jakie kwestie należy uznać za istotne, ma zawsze charakter polityczny i wynika z konkretnych warunków tworzenia konstytucji, doświadczeń przeszłości i nadziei na przyszłość. Wiele postanowień polskiej Konstytucji z 1997 r. powstało np. w celu potwierdzenia bądź wykluczenia praktyk i interpretacji, jakie rysowały się na tle stosowania Małej Konstytucji. Zarazem konstytucjonalizm współczesny przynosi pewne standardy, których nie można pominąć przy tworzeniu poszczególnych konstytucji. Dotyczy to przede wszystkim ujęcia praw jednostki, bo prawa osobiste i polityczne muszą być (w Europie) zapisane w kształcie uwzględniającym wymagania narzucone przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka z 1950 r., a w odniesieniu do państw Unii Europejskiej – także wymagania wynikające z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. NB 75).

Owa **triada tematyczna (zasady ustroju, aparat centralny, sytuacja jednostki)** występuje chyba we wszystkich współczesnych konstytucjach; sposób (głębokość) ich uregulowania jest jednak różny w poszczególnych państwach. Panuje powszechna zgoda co do tego, że konstytucja powinna normować tylko zagadnienia o charakterze podstawowym, ale kryteria określenia owej podstawowości zawsze będą mieć charakter polityczny i determinowane będą specyfiką danego państwa. Obok zatem konstytucji lakonicznych, np. Stanów Zjednoczonych (1787) czy Francji (1958), można wskazać konstytucje, które nie tylko obejmują swym zakresem więcej zagadnień i instytucji (szerokość normowania), lecz także regulują je w bardziej wyczerpujący i szczegółowy sposób (głębokość normowania). Polska Konstytucja z 2.04.1997 r. zalicza się niewątpliwie do tej drugiej grupy – w ogóle tzw. konstytucje postkomunistyczne wykazują zwykle tendencje do rozwlekłości.



Konstytucja z 2.04.1997 r. składa się ze wstępu (określanego także mianem preambuły) oraz 243 artykułów ujętych w 13 rozdziałów. Najobszerniejsze są rozdziały poświęcone zasadom ustroju państwa („Rzeczpospolita”, art. 1–29) oraz wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela (art. 30–86). Rozdział III (art. 87–94) dotyczy źródeł prawa i jest pierwszym tego typu ujęciem w historii polskiego konstytucjonalizmu. Kolejne rozdziały dotyczą poszczególnych organów i urządzeń konstytucyjnych państwa: Sejmu i Senatu (art. 95–125, w których unormowana jest również instytucja referendum), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126–145), Rady Ministrów i administracji rządowej (art. 146–162), samorządu terytorialnego (art. 163–172), sądów i trybunałów (art. 173–201), organów kontroli państwowej i ochrony prawa – Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywa-

telskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 202–215). Rozdziały X i XI dotyczą szczególnych dziedzin życia państwowego – finansów publicznych (art. 216–227) oraz stanów nadzwyczajnych (art. 228–234). Rozdział XII (art. 235) określa procedurę zmiany Konstytucji. Rozdział XIII (art. 236–243) zawiera przepisy przejściowe i końcowe, określające porządek wchodzenia Konstytucji w życie.

Konstytucja zachowała, jak dotąd, swe pierwotne brzmienie, bo poddano ją dotychczas tylko dwóm zmianom (art. 55 i art. 99), pozbawionym zasadniczego znaczenia. Nie udało się natomiast wprowadzić do Konstytucji zmian pełniej regulujących obecność Polski w Unii Europejskiej.

 Szczególna forma konstytucji polega m.in. na jej szczególnej nazwie – tylko ten akt określany jest mianem konstytucji. Sprawą najważniejszą jest jednak specyfika trybu powstawania konstytucji i trybu jej zmiany. 24

Nowe konstytucje powstają zazwyczaj w **szczególnym trybie, w sposób istotnie odróżniający się od trybu powstawania ustaw zwykłych**. Tryb ten bywa niekiedy przedmiotem odrębnej regulacji konstytucyjnej i wtedy procedura uchwalania nowej konstytucji jest świadomie odróżniona od procedury dokonywania zmian w konstytucji obowiązującej.

Najczęściej konstytucja jest przygotowywana w ramach parlamentu – historyczne już tylko znaczenie ma procedura oktrojowania konstytucji, tzn. nadania jej jednostronną decyzją władcy.

Projekt konstytucji jest często przygotowywany przez specjalne ciało polityczne pozostające poza systemem komisji parlamentarnych – może to być nadzwyczajna komisja konstytucyjna złożona z parlamentarzystów (jak w Polsce), może to być też gremium polityków i ekspertów powołanych spoza parlamentu.

Uchwalenie konstytucji przez parlament wymaga zwykle uzyskania szczególnej większości i szczególnego kworum. Te wymagania są na ogół podobne do stawianych procedurze zmiany konstytucji. Niekiedy konstytucja uchwalona już przez parlament musi zostać poddana pod referendum w celu jej ostatecznego zatwierdzenia. W taki sposób powstała polska Konstytucja z 1997 r.

Konstytucja z 1997 r. określa tryb swej zmiany, ale nie zawiera przepisów dotyczących trybu uchwalania kolejnej konstytucji, która miałaby ją zastąpić. Należy przyjąć, że konieczne byłoby najpierw albo uchwalenie odrębnej ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania nowej konstytucji, albo odpowiednie uzupełnienie obecnego tekstu konstytucyjnego.

- 25  Szczególny tryb zmiany konstytucji jest jedną z podstawowych przesłanek jej sztywności – procedura jej zmiany jest odrębna (trudniejsza) od procedury uchwalania (zmiany) ustaw zwykłych. Tym samym zmiana konstytucji nie może być dokonana w drodze ustawy zwykłej – zawsze konieczne jest uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji, często zwanej ustawą konstytucyjną. Odrębność proceduralna zmian konstytucji wyraża się współcześnie w:

- 1) ustanowieniu szczególnych wymogów większości i kworum, a czasem także w ustanowieniu udziału innych podmiotów w uchwalaniu poprawki konstytucyjnej;
- 2) ustanowieniu kilku – konkurencyjnych lub wykluczających się – procedur zmiany konstytucji;
- 3) ustanowieniu zakazu zmiany konstytucji w pewnych sytuacjach bądź okresach.

 Ad 1. **Konstytucja sztywna może być zmieniona tylko szczególną ustawą uchwaloną kwalifikowaną większością głosów** – jest to przesłanka *sine qua non* odróżnienia ustaw konstytucyjnych od ustaw zwykłych. W większości państw współczesnych jest to przesłanka wystarczająca, a więc zmiana konstytucji pozostaje w gestii parlamentu, o ile uda się w nim zbudować odpowiednią większość. Tytułem przykładu wymienić można: RFN (większość dwóch trzecich w Bundestagu i Bundesracie – art. 79 ust. 2), Francję (większość trzech piątych w parlamencie zwołanym w charakterze kongresu – ale nie jest to jedyny tryb zmiany), Włochy (większość dwóch trzecich głosów w obu izbach – w takim wypadku nie przeprowadza się referendum konstytucyjnego), Portugalię (większość dwóch trzecich w Zgromadzeniu Republiki), a w przypadku tzw. nowych demokracji – Węgry (większość dwóch trzecich), Bułgarię (większość trzech czwartych), Czechy (większość trzech piątych w obu izbach). Występować tu również mogą dodatkowe utrudnienia proceduralne, z których najdalej idącym jest konieczność potwierdzenia zmiany konstytucji przez następny parlament (Szwecja i Grecja), z czym może się też wiązać obligatoryjne rozwiązanie parlamentu (Belgia, Dania).

W niektórych krajach, zwłaszcza o federalnym charakterze, wymagane jest **współdziałanie parlamentu centralnego z parlamentami lokalnymi**. W Stanach Zjednoczonych poprawka konstytucyjna musi być przyjęta przez kongres większością dwóch trzecich w każdej z izb, a następnie zaakceptowana przez trzy czwarte stanów; w Kanadzie konieczna jest zgoda legislatur z dwóch trzecich stanów skupiających przynajmniej 50% ludności (niektóre postanowienia mogą być jednak zmieniane w innej procedurze).

Najdalej idącym rozwiązaniem jest powiązanie zmiany konstytucji z **instytucją referendum**. Jego przeprowadzenie jest czasem koniecznym elementem tej procedury (Szwajcaria, Irlandia, Rumunia; we Francji referendum jest obligatoryjne, chyba że parlament uchwali zmianę konstytucji większością trzech piątych głosów), niekiedy obowiązek przeprowadzenia referendum występuje tylko w odniesieniu do zmian ca-

łościowych (Austria) lub zmian postanowień najważniejszych (Litwa), czasem tylko w sytuacji, gdy zażąda tego określona grupa deputowanych lub wyborców (Włochy).

 Ad 2. **Niektóre konstytucje ustanawiają kilka procedur swojej zmiany.** Procedury te mogą mieć charakter rozłączny, w zależności od sytuacji. Najbardziej typowe jest odróżnienie zmiany konstytucji (rozumianej jako wprowadzenie pojedynczych poprawek do tekstu i dokonywanej wyłącznie przez parlament) od rewizji konstytucji (rozumianej jako zmiana o charakterze całościowym).

Rewizja konstytucji może wymagać potwierdzenia w referendum (Austria, Litwa) lub przez specjalnie w tym celu wybraną konstytuante (Bułgaria); niektóre konstytucje zakładają też, że co pewien czas powinno się dokonywać ich rewizji, i wprowadzają w tym celu odrębną (łatwiejszą) procedurę (Portugalia, a kiedyś polska Konstytucja marcowa).

 Ad 3. W wielu krajach **niedopuszczalna jest zmiana konstytucji w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego lub wojennego** (Portugalia, Hiszpania, RFN, Polska) bądź w razie obiektywnie istniejącego zagrożenia państwa czy innych sytuacji szczególnych (Belgia, Francja).

Przedstawione wymagania i ograniczenia mają **charakter proceduralny**, bo wskazują tryb, w jakim należy dokonywać zmian w konstytucji. Niektóre konstytucje ustanawiają dodatkowo **ograniczenia materialne**, tzn. wskazują, że pewne ich postanowienia (zasady) w ogóle nie mogą podlegać zmianie, chyba że dojdzie do uchwalenia zupełnie nowej konstytucji. Mówi się wtedy o „**postanowieniach niezmiennych**”, a wewnątrz konstytucji pojawia się hierarchia, różnicująca stabilność poszczególnych ich postanowień. Pojawia się też wówczas możliwość uchwalenia „**niekonstytucyjnej**” **poprawki do konstytucji**, a spory powstające na tym tle są przedmiotem rozstrzygnięć sądowych. W Europie „niezmiennalność” tradycyjnie odnoszono do republikańskiej formy państwa (Francja, Włochy), ale współcześnie obejmuje się nią też inne podstawowe zasady ustrojowe, czego znakomitymi przykładami są art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. oraz art. 288 portugalskiej konstytucji z 1976 r.

W niektórych systemach konstytucyjnych pojawiła się też koncepcja niezmiennalności „podstawowej struktury” konstytucji bądź jej „identyczności”. Oznacza to, że poprawka ingerująca w owe podstawy jest niedopuszczalna, nawet gdy konstytucja nie zastrzega *expressis verbis* niezmiennalności jakichkolwiek jej postanowień. Koncepcja ta przewija się w doktrynie konstytucyjnej różnych państw, ale tylko wyjątkowo (w Indiach oraz Kolumbii) sądy zastosowały ją dla uznania niekonstytucyjności poprawek konstytucyjnych.

- 26  **Konstytucja z 2.04.1997 r. nie zawiera żadnych „postanowień niezmiennialnych”, natomiast – w aspekcie proceduralnym – ustanawia szczególny tryb dokonywania w niej zmian (uchwalania poprawek konstytucyjnych).**

Rola podstawowa należy do parlamentu, bo bez uchwalenia poprawki konstytucyjnej przez parlament nie może ona dojść do skutku. Nie ma możliwości „zastąpienia” parlamentu przez dokonanie zmiany Konstytucji w drodze referendum, natomiast procedura referendalna może się pojawić już po uchwaleniu poprawki konstytucyjnej przez parlament (zob. NB 177).

Uchwalenie poprawki konstytucyjnej następuje w formie ustawy o zmianie konstytucji, a więc stosuje się tu ogólną procedurę ustawodawczą, a ewentualne odstępstwa muszą wynikać z wyraźnego unormowania konstytucyjnego. Takim unormowaniem jest art. 235, który ustanawia dwa warianty proceduralne.

Pierwszy, o charakterze podstawowym, wprowadza następujące odrębności wobec ogólnej procedury ustawodawczej:

- 1) projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć Prezydent, Senat lub grupa posłów licząca co najmniej jedną piątą ustawowego składu Sejmu (a więc 92 posłów) – są to wymagania wyższe niż stawiane normalnej inicjatywie ustawodawczej (art. 118), a prawa inicjatywy została pozbawiona Rada Ministrów;
- 2) ustawa o zmianie Konstytucji musi zostać uchwalona przez Sejm (większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) i nie później niż w ciągu 60 dni przez Senat (bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów); konieczna jest więc zawsze zgoda obu izb, a niedochowanie terminu 60 dni powoduje wygaszenie całej procedury;
- 3) Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy zmieniającej Konstytucję, nie przysługuje mu w tym zakresie prawo weta. Wydaje się natomiast, że Prezydent może (przed podpisaniem) skierować taką ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, gdyby pojawiły się poważne wątpliwości co do należytego dochowania wskazanych wyżej wymagań proceduralnych;
- 4) Konstytucja nie może być zmieniona w czasie trwania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6), co oznacza, że nie można w tym okresie wносить projektów ustaw o zmianie Konstytucji, a prace nad projektami już wniesionymi należy zawiesić.

Wariant drugi, bardziej złożony, znajduje zastosowanie do wszystkich poprawek „zmieniających” (art. 235 ust. 5) lub „dotyczących” (art. 235 ust. 6) przepisów zawartych w rozdziale I („Rzeczpospolita”), w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz w rozdziale XII („Zmiana Konstytucji”). Odróżnienie pojęcia ustaw „zmieniających” i „dotyczących” nie jest w pełni precyzyjne. Niemniej skoro użyto dwóch różnych pojęć, to muszą mieć one różne znaczenie. Wydaje się

więc, że pojęcie poprawek „dotyczących” tych przepisów ma szerszy zakres i odnosić się też może do niektórych zmian w przepisach zawartych w pozostałych rozdziałach Konstytucji (zob. niżej, NB 177).

Wariant drugi odnosi się do wszystkich pozostałych zmian w Konstytucji. Obejmuje wszystkie wskazane wyżej wymagania, a dodatkowo:

- 1) dokonuje rozciągnięcia procedury w czasie, bo przewiduje (art. 235 ust. 5), że uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziału I, II i XII może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy;
- 2) uzupełnia procedurę parlamentarną o możliwość przeprowadzenia referendum. Artykuł 235 ust. 6 przyznaje (w odniesieniu do zmian „dotyczących” przepisów rozdziałów I, II i XII) podmiotom uprawnionym do inicjowania zmian Konstytucji prawo zażądania przeprowadzenia referendum. Żądanie takie musi być zgłoszone nie później niż w ciągu 45 dni po uchwaleniu ustawy przez Senat (przyjąć więc należy, że Prezydent nie może podpisać tej ustawy przed upływem powyższego terminu). Referendum jest przeprowadzane w oparciu o odpowiednie przepisy ustawy z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (zob. NB 177), z tym że art. 235 ust. 6 Konstytucji ustala, iż zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowiedziała się za nią większość głosujących (nie ma więc wymogu, by w referendum wzięło udział pewne minimum uprawnionych osób).

Nie jest jasne, czy i w jakim zakresie ustawa o zmianie Konstytucji może, po jej dojszcu do skutku, podlegać następczej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie można tego, jak się zdaje, wykluczyć w odniesieniu do kontroli, czy dochowane zostały proceduralne wymagania uchwalania tej ustawy. Może to być tym bardziej potrzebne, że rozgraniczenie pomiędzy oboma wariantami proceduralnymi nie jest w pełni precyzyjne. Natomiast, skoro Konstytucja RP nie zawiera tzw. postanowień niezmiennych, to argumenty na rzecz kontroli treści zawartych w poprawce należałoby wyprowadzać z ogólnego pojęcia „istoty” lub „tożsamości” tej Konstytucji. Nie jest to technika nieznana współczesnemu orzecznictwu konstytucyjnemu (zwłaszcza Indie czy Kolumbia), zakłada jednak silnie aktywistyczne podejście władzy sądowniczej do jej kompetencji.

 **Szczególne moc prawna** konstytucji polega na **przyznaniu jej najwyższego miejsca w systemie prawa stanowionego**. Jak wiadomo, system ten jest zbudowany na zasadzie hierarchiczności poszczególnych typów aktów normatywnych, a konstytucja hierarchię tę niejako wieńczy. Ma to doniosłe skutki dla relacji między konstytucją a pozostałymi typami aktów normatywnych.

27

Po pierwsze, skoro konstytucja jest aktem najwyższym, to **przedmiot jej normowania ma charakter pierwotny i nieograniczony**, natomiast konstytucja wyznacza nie tylko rodzaje innych aktów normatywnych (źródeł prawa), lecz także ich zakres

przedmiotowy oraz samoistny bądź wykonawczy charakter. Tym samym konstytucja może normować każdą materię, niezależnie od tego, czy była ona już przedmiotem regulacji w aktach niższego rzędu oraz niezależnie od treści tych regulacji.

Po drugie, najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że **wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią zgodne**, a więc nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Sprzeczność ta może przybierać charakter materialny (oznacza ona wówczas takie ukształtowanie treści danej normy, że nie jest możliwe jednoczesne wykonanie tej normy i odpowiedniej normy konstytucyjnej), charakter proceduralny (gdy przepis lub akt zawierający daną normę został wydany w sposób naruszający odpowiednie uregulowania konstytucyjne) bądź charakter kompetencyjny (gdy akt zawierający daną normę został wydany przez podmiot, któremu konstytucja nie przyznała kompetencji do podejmowania aktów danego rodzaju lub treści). Zakaz wydawania przepisów sprzecznych z konstytucją odnosi się głównie do działalności ustawodawczej parlamentu i jest w doktrynie określany jako **negatywny aspekt** obowiązku realizacji konstytucji.

Po trzecie, najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że **wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią spójne**, a więc muszą przyjmować treści w możliwie najpełniejszy sposób pozwalające na urzeczywistnienie postanowień konstytucyjnych. Jeżeli wziąć pod uwagę, że wiele tych postanowień jest ujętych w dosyć ogólny sposób, to znaczenie odpowiedniego ukierunkowania działalności ustawodawczej parlamentu staje się oczywiste (stąd też nakaz spójności określa się jako **pozytywny aspekt** obowiązku realizacji konstytucji). Jest to obowiązek znacznie trudniejszy do wymierzenia i wyegzekwowania od zakazu stanowienia aktów sprzecznych z konstytucją. Istnienie sprzeczności może być ustalone za pomocą metod wykładni opartych na logice prawniczej, a więc to zadanie może być powierzone sądom. Natomiast pytanie o właściwy sposób urzeczywistniania (realizacji) postanowień konstytucyjnych ma charakter polityczny i wymyka się spod jurydycznych ocen dokonywanych przez sądy.

Po czwarte, jeżeli powyższe nakazy i zakazy mają przybrać realny charakter, to konstytucja musi ustanawiać też instytucje i procedury pozwalające na pozbawienie skuteczności prawnej regulacji i działań naruszających najwyższą moc prawną konstytucji (zob. NB 34). Tym samym niedopuszczalne jest też podejmowanie działań regulacyjnych bądź faktycznych, które pozbawiałyby te procedury skuteczności lub paraliżowały funkcjonowanie organów działających w ramach tych procedur. Jak wiadomo, w naszej tradycji prawnej organami tymi są przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny oraz sądy.



Szczególna moc prawna jest tradycyjnie rozpatrywana na tle **pozycji konstytucji w systemie prawa, a zwłaszcza jej stosunku do parlamentu i uchwalanych przezeń ustaw**. Należy jednak pamiętać, że takie same obowiązki (zakaz narusza-

nia i nakaz realizowania) odnoszą się do wszelkich innych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, ponieważ dla wszystkich tych organów konstytucja jest prawem najwyższym.

Owa charakterystyka szczególnej mocy prawnej konstytucji odnosi się do wszystkich **konstytucji sztywnych**, niezależnie od sposobu sformułowania jej w swych postanowieniach. Należy ona do istoty współczesnej konstytucji, tak jak ukształtowała się w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucja z 2.04.1997 r. w różny sposób daje wyraz swej szczególnej mocy prawnej, m.in. określając się jako „prawa podstawowe dla państwa, których poszanowanie [stanowi] niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej” (ze Wstępu), oraz stanowiąc, że: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1).

Pozycja najwyższego źródła prawa przysługuje konstytucji wewnątrz systemu prawa stanowionego w danym państwie. Należy jednak wskazać dwa inne układy odniesienia, w których owa szczególna pozycja konstytucji nie rysuje się z taką oczywistością, a mianowicie **prawo naturalne** i **ogólne zasady prawa międzynarodowego**.

28



Spór o istnienie i charakter prawa naturalnego toczy się już od czasów Antygony, w czasach nowożytnych przybrał on na znaczeniu w oświeceniu, gdy z tej właśnie perspektywy postrzegano prawa i wolności jednostki ludzkiej. Utorowała sobie wówczas drogę koncepcja, w myśl której pewne prawa i wolności (a przede wszystkim – życie, wolność i własność) przysługują każdemu z racji tego, że jest człowiekiem. Rolą prawa stanowionego może być jedynie potwierdzenie zasad naturalnego porządku rzeczy. Prawie każda rewolucja przynosiła zresztą nawiązanie do prawa natury, bo obalenie istniejącego porządku rzeczy może być uzasadnione tylko odwołaniem się do wyższego zespołu wartości. Rozwój pozytywizmu prawniczego usunął w cień koncepcje prawa natury; kolejnego ich odkrycia dokonano po II wojnie światowej, orientując je też na prawa człowieka, a zwłaszcza na jego godność. Także po 1989 r. w naszym rejonie Europy często powoływano się na prawo natury.

Konstytucja pisana i zasady prawa natury stanowią **byty o zupełnie odrębnym charakterze**, nawet jeżeli treści (wartości) z nich wynikające w pewnym stopniu się pokrywają. Choć nie ulega wątpliwości, że zasady prawa natury (pod warunkiem osiągnięcia zgody co do ich zdefiniowania) mają charakter nadrzędny nad decyzjami pozytywnego ustawodawcy, to nie ma potrzeby zapisywania tej nadrzędności w samej konstytucji. Konstytucja stanowi bowiem element prawa pozytywnego i należy do odrębnego od prawa natury systemu normatywnego. Nie ma natomiast przeszkód, by pisany tekst konstytucji odwoływał się do tych zasad – wystarczy wskazać fragmenty Wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówiące o „przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi” czy art. 30, wskazujący na „przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka”. W ten sposób aksjologia prawa natury zostaje niejako zaproszona do współokreślenia systemu wartości wynikających z Konstytucji. Gdyby zaś pojawił się zasadniczy konflikt