

REDAKCJA

Aldona Domańska
Anna Michalak

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Z 17 MARCA 1921 ROKU. W SETNĄ ROCZNICĘ UCHWALENIA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

KONSTYTUCJA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Z 17 MARCA 1921 ROKU. W SETNĄ ROCZNICĘ UCHWALENIA



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

REDAKCJA

Aldona Domańska
Anna Michalak

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Z 17 MARCA 1921 ROKU. W SETNĄ ROCZNICĘ UCHWALENIA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2022

Aldona Domańska (ORCID: 0000-0002-9343-6932)
Anna Michalak (ORCID: 0000-0001-7430-5817)
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENTKI

Ewa Popławska, Viktoriya Serzhanova

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Jakubczyk

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTUŁOWYCH

Weronika Szychowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce
Głowica laski marszałka Sejmu Ustawodawczego Wojciecha Trąmpczyńskiego
Biblioteka Sejmowa

© Copyright by Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

Wydanie książki współfinansowane przez Hurtownię Instalacyjną Tech-Gaz
– Grupa Instal-Konsorcjum, ul. Zarzevska 63/65, 93-124 Łódź, www.techgaz.com.pl

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10226.20.0.K

Ark. wyd. 30,5; ark. druk. 30,0

ISBN 978-83-8142-853-8

e-ISBN 978-83-8142-854-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (Aldona Domańska, Anna Michalak).....	9
Dorota Wiśniewska	
Konstytucja marcowa na tle wybranych europejskich ustaw zasad- niczych (Republiki Weimarskiej, Austrii, Czechosłowacji, republik bałtyckich).....	13
Małgorzata Babula	
Trajektoria odcinkowa stu lat obowiązywania zasady bezpośrednie- go stosowania konstytucji	31
Anna Michalak	
Zasada dwuizbowości polskiego parlamentu – nostalgia ustrojo- dawcy czy uzasadniona, lecz niewykorzystana potrzeba?	47
Dariusz Górecki	
Zasada republikańskiej formy państwa	65
Konrad Składowski	
Zasada podziału władz w konstytucjach z 1921 r. i 1997 r.	83
Jacek Zaleśny	
Zasada rządów parlamentarnych w Konstytucji z 17 marca 1921 r.	95
Jerzy Ciapała	
Konstytucja pisana a „konstytucja” rzeczywista – uwagi na tle pozy- cji ustrojowej Prezydenta RP w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej.....	111
Aldona Domańska	
Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP – pozory czy gwa- rancja demokracji?.....	123
Jerzy Szukalski	
Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów w regu- lacjach Konstytucji z 17 marca 1921 r. i Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – ujęcie porównawcze	139

Magdalena Wrzalik	
Odpowiedzialność polityczna rządu w świetle Konstytucji marcowej z 1921 r.	159
Robert K. Adamczewski	
Władza sądownicza w Konstytucji z 17 marca 1921 r. i Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.	171
Ryszard Paweł Krawczyk	
Samorząd terytorialny w II i III Rzeczypospolitej – tradycja, kontynuacja, myśl polityczna czy powrót do centralizacji?	191
Paweł Kuczma	
Instytucje demokracji partycypacyjnej w Konstytucji marcowej na tle współczesnym	229
Krzysztof Skotnicki	
Wpływ regulacji procedury ustawodawczej z okresu kształtowania się państwowości Polski po pierwszej wojnie światowej na obecną procedurę uchwalania ustaw	251
Magdalena Lis	
Najwyższa Izba Kontroli pod rządami konstytucji z 1921 r. i 1997 r.	273
Monika Haczowska	
Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa na podstawie art. 121 Konstytucji marcowej	285
Krzysztof Eckhardt	
Instytucja stanu nadzwyczajnego w konstytucjach z 1921 r. i 1997 r. – przykład udanej ewolucji ustrojowej	315
Anna Rytel-Warzocha	
Formalna zmiana konstytucji w Konstytucji z 17 marca 1921 r.	339
Anna Domańska	
Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego. Polska droga do społecznej gospodarki rynkowej	361
Jakub Stępień	
Stosunek państwa do wspólnot religijnych w Konstytucji RP z 1921 r. oraz 1997 r. Zarys problematyki	385
Agnieszka Gajda	
Idea równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn w Konstytucji z 17 marca 1921 r. i w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.	409
Anna Rakowska-Trela	
Zasada prawa do sądu	433

Beata Stępień-Załucka

Kształtowanie się zasad prawa wyborczego w Konstytucji z 1921 r.
na tle wyzwań współczesności 445

Michał Bartoszewicz

Standardy ochrony praw językowych w Konstytucji marcowej ze
szczególnym uwzględnieniem mniejszości narodowych..... 463

SŁOWO WSTĘPNE

Dnia 17 marca 1921 r. zdecydowaną większością głosów Sejm Ustawodawczy uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Nadrzędnym jej celem było stworzenie trwałych podstaw dla rozwoju państwa, które odradzało się po ponad stuletniej niewoli.

Ustawa zasadnicza ustanawiała republikańską formę państwa i ustrój parlamentarno-gabinetowy. Składała się z siedmiu rozdziałów podzielonych na 126 artykułów. W preambule wspomniano o długiej i trudnej drodze do odzyskania niepodległości:

W Imię Boga Wszechmogącego! My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja – dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich Jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć – tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy¹.

Transformacja demokratyczna zaproponowana w Konstytucji marcowej stanowiła przekaz najważniejszych regulacji prawnych, absolutnie niezbędnych do budowania i praktykowania demokracji w życiu politycznym nie tylko tego odrodzonego po 123 latach niewoli, ale każdego kraju². Wprowadzała monteskiuszowski trójpodział władzy oraz zasadę suwerenności narodu rozumianego jako ogół obywateli, w imieniu którego władzę

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267.

² W. T. Kulesza, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. na tle wczesnych konstytucji europejskich*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1 (5), s. 20.

sprawować miał dwuizbowy parlament złożony z Sejmu i Senatu. Zważyć należy, że ustrojodawca wyznaczył Sejmowi pozycję głównego organu państwa, mającego pełnię władzy ustawodawczej i kontrolę nad podporządkowaną mu Radą Ministrów. Na czele dualistycznej władzy wykonawczej stał prezydent, wybierany na siedmioletnią kadencję przez Zgromadzenie Narodowe. Obok niego władzę wykonawczą sprawował rząd. Ustrojodawca gwarantował ponadto, że „wszyscy obywatele są równi wobec prawa”, a „Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych”. „Żaden obywatel – zgodnie z postanowieniami Konstytucji – nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach przysługujących innym obywatelom”. Każdy ma prawo „zachowania swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych”. Praca, „jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej”, miała pozostawać pod szczególną ochroną państwa. Przyznano ponadto prawo do ubezpieczenia społecznego „w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa”. Wprowadzono także ochronę macierzyństwa oraz zakaz wykonywania pracy zarobkowej przez dzieci poniżej 15 lat, a także bezpłatną naukę w szkołach państwowych i samorządowych. W ustawie zasadniczej określono strukturę administracyjną państwa, dzieląc je na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które miały być równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Przy tworzeniu projektu ustawy zasadniczej wzorowano się na systemie parlamentarno-gabinetowym III Republiki Francuskiej, a także na Ustawie Rządowej z dnia 3 maja 1791 r. Do najbardziej spornych zagadnień w czasie sejmowych debat konstytucyjnych należała kwestia jedno- czy dwuizbowego parlamentu oraz zakres uprawnień prezydenta i sposobu jego wyboru, a także status Kościoła katolickiego i mniejszości narodowych.

Zdaniem prof. Mariana Kallasa:

Cechą charakterystyczną ustawy zasadniczej z 1921 r. była wynikająca z treści jej postanowień dominacja sejmu nad organami władzy wykonawczej. W znacznej mierze było to skutkiem walki politycznej w łonie Sejmu Ustawodawczego. Parlamentarna reprezentacja partii prawicowych w obawie przed Józefem Piłsudskim doprowadziła do daleko sięgającego ograniczenia kompetencji Prezydenta RP³.

Profesor Janusz Pajewski pisał zaś, że:

Ustawa Konstytucyjna, jej postanowienia, organizacja jaką daje ona państwu to dopiero schemat prawny, wszystko zależy od tego, jaką treścią życie

³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2004, s. 456.

schemat ten wypełni, jaki będzie stopień wyrobienia obywatelskiego społeczeństwa, jak ukształtuje się jego stosunek do prawa i do państwa. [...] Kultura społeczeństwa, jego wyrobienie polityczne jest wynikiem długiej, wieloletniej pracy wychowawczej i nie może się dokonać w ciągu paru lat. Trzeba na to długiego czasu. Los odmówił tego drugiej Rzeczypospolitej⁴.

Stanisław Bukowiecki, prawnik, pierwszy minister sprawiedliwości niepodległej Polski i członek Komisji Konstytucyjnej powołanej w styczniu 1919 r. przez prezydenta Rady Ministrów Ignacego Paderewskiego tak natomiast pisał o Konstytucji marcowej:

W państwie, w którym słabość władzy rządowej była najbardziej znamiennej cechą ustroju i główną przyczyną upadku, w państwie wystawionym na ciągłe niebezpieczeństwo zewnętrzne, mającym przy tym szczególne trudności wewnętrzne; w państwie, którego istotna konsolidacja stanowić musi dopiero długotrwały proces; w narodzie, w którym rzetelna myśl państwowa dopiero lęgnąć się zaczyna – tam wytworzenie silnej naczelnej władzy rządowej stanowi nakaz kategoryczny, którego nieuwzględnienie grozi ciągłym niebezpieczeństwem utraty bytu Rzeczypospolitej⁵.

Porównanie rozwiązań ustrojowych zawartych w Konstytucji marcowej i innych ówczesnie obowiązujących konstytucjach europejskich, a w szczególności znajomość losów naszej ustawy zasadniczej, otwiera drogę do krytyki przyjętych rozwiązań ustrojowych czy poziomu legislacji. Jednakże negatywna ocena nie może dotyczyć naczelnych zasad ustroju określonych w tym akcie, które zarówno wówczas, jak i obecnie możemy śmiało nazwać mianem demokratycznego *credo*⁶.

W konsekwencji, dzisiaj, po stu latach od tego uroczystego dnia, z sentymentem i uwagą spoglądamy na zapisane stronice, w których zdefiniowano ustrój reaktywowanego po długim okresie niewoli państwa polskiego.

Wiemy, że Konstytucja marcowa była pierwszą stałą konstytucją odrodzonego po rozbiorach państwa polskiego, była drugą – po Ustawie Rządowej z 3 maja 1911 r. – suwerenną deklaracją ustrojową polskiego narodu. Wreszcie, oczywiste jest, że wprowadzała ustrój, który respektował standardy demokratyczne swojej epoki⁷. Niemniej, mając świadomość, że nasza przeszłość, także ustrojowa, tworzy naszą tożsamość, z szacunku dla przodków i tradycji podjęliśmy wyzwanie stworzenia monografii mającej na celu

⁴ J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1995, s. 135.

⁵ S. Bukowiecki, *Polityka Polski Niepodległej. Szkic programu*, Kraków 2015, s. 189.

⁶ W. T. Kulesza, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. na tle...*, s. 29.

⁷ R. Kraczkowski, *Dlaczego w dziewięćdziesiątą rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. warto o niej pamiętać?*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1 (5), s. 33.

nie tylko uczczenie setnej rocznicy uchwalenia Konstytucji marcowej, lecz także odnalezienie jej współczesnego dziedzictwa. Zamysłem redaktorów było bowiem stworzenie opracowania poświęconego rozważaniom na temat najistotniejszych instytucji, zasad, rozwiązań przyjętych we wskazanej ustawie zasadniczej i udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy po stu latach nastąpiło ich przededefiniowanie, czy też mamy do czynienia z kontynuacją tychże rozwiązań ustrojowych? Efektem pracy 24 autorów z różnych ośrodków uniwersyteckich jest niniejsza publikacja, którą oddajemy do Państwa rąk, mając nadzieję na jej życzliwe przyjęcie i natchnienie do dalszych rozważań nad ustrojowym dziedzictwem Rzeczypospolitej.

Aldona Domańska, Anna Michalak

DOROTA WIŚNIEWSKA*

 <https://orcid.org/0000-0003-1545-4569>

KONSTYTUCJA MARCOWA NA TLE WYBRANYCH EUROPEJSKICH USTAW ZASADNICZYCH (REPUBLIKI WEIMARSKIEJ, AUSTRII, CZECHOSŁOWACJI, REPUBLIK BAŁTYCKICH)

1. WPROWADZENIE

Zakończenie pierwszej wojny światowej przyniosło załamanie systemu monarchicznego w Europie. W tym okresie powstawały kolejne demokratyczne państwa przyjmujące ustrój republikański, takie jak Republika Weimarska, Austria, Polska, Czechosłowacja oraz trzy republiki bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia¹.

W przypadku Niemiec poniesiona klęska spowodowała zniszczenia kraju i kryzys gospodarczy, a w konsekwencji wzrost niezadowolenia społecznego. Przyczyniło się to do wybuchu rewolucji w Berlinie w listopadzie

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Badań nad Rozwojem Państwa i Prawa.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, s. 339–340.

1918 r. oraz zamieszek w całym kraju. Ostatecznie 9 listopada tego roku proklamowano republikę, a cesarz Wilhelm II abdykował².

Odmienne kształtowała się sytuacja w monarchii austro-węgierskiej, która uległa rozpadowi na pięć suwerennych państw: Austrię, Czechosłowację, Polskę, Jugosławię i Węgry. W Austrii w listopadzie 1918 r. także wybuchła rewolucja, cesarz Karol I opuścił kraj i proklamowano republikę³. Ogłoszenie powstania niepodległego państwa czechosłowackiego nastąpiło 28 października 1918 r.⁴, zaś Polski – 11 listopada 1918 r.

W 1918 r. powstały również republiki bałtyckie. Litewska Rada Narodowa już 16 lutego tego roku ogłosiła „Deklarację Niepodległości Litwy”. Niepodległość Łotwy proklamowała 18 listopada Rada Ludowa⁵. Zaś powstanie niepodległego państwa estońskiego ogłosił Estoński Komitet Ocalenia 24 lutego 1918 r. w formie „Manifestu niepodległości Estonii”⁶, przy czym formalnie niepodległość została proklamowana w 1919 r. przez Zgromadzenie Ustawodawcze (Asutarkogu)⁷.

Jednym z podstawowych problemów, wymagających rozwiązania w pierwszej kolejności, było uregulowanie zasad ustroju w poszczególnych państwach. W każdym z nich podjęto intensywne prace ustrojodawcze, rozpoczynające się od przyjęcia aktów prawnych o charakterze tymczasowym. Następnie kontynuowano działania mające na celu opracowanie i uchwalenie konstytucji. Na przykład w Polsce prace nad konstytucją podjęła specjalna Komisja Konstytucyjna powołana przez Sejm Ustawodawczy 14 lutego 1919 r. Zasiadali w niej przedstawiciele dziewięciu ugrupowań po-

² M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. II: *Państwo burżuazyjne*, Warszawa 1969, s. 132–133; N. M. Tończyk, *Konstytucja Republiki Weimarskiej z 11 sierpnia 1919 roku jako demokratyczna podstawa prawna totalitarnego państwa*, „Studia Iuridica Torunien-sia” 2014, t. XIV, s. 377–378.

³ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa...*, s. 153.

⁴ A. Essen, *Kształtowanie się podstaw ustrojowych w Polsce i Czechosłowacji w latach 1918–1922*, [w:] J. Adamczyk (red.), *Dwa państwa – trzy narody. Ustroje polityczne Polski i Czechosłowacji (1918–1939)*, Warszawa 2004, s. 21; S. Kubas, *Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989)*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2014, s. 76.

⁵ G. Górski, *Historia ustrojów państw*, https://kj.edu.pl/wp-content/uploads/2017/05/historia_ustrojow_publicakcja.pdf, s. 390–391 (dostęp: 1.02.2020).

⁶ S. Sagan, *Międzywojenne konstytucje Estonii*, [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Mału-secka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009, s. 488; M. Grzybowski, *Prezydent jako stabilizator systemu rządów w Estonii i na Łotwie w latach 1918–1940*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 214; G. Górski, *Historia ustrojów państw...*

⁷ G. Górski, *Historia ustrojów państw...*, s. 389.

litycznych pod przewodnictwem Władysława Seydy. Zgłoszono do niej sześć projektów przygotowanych przez rząd i ugrupowania polityczne. Ostatecznie do uchwalenia ustawy zasadniczej doszło 17 marca 1921 r.⁸

Niemal dwa lata wcześniej, bo 31 lipca 1919 r., została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe, a podpisana przez prezydenta 11 sierpnia, Konstytucja Republiki Weimarskiej⁹. W kolejnym roku ustawy zasadnicze przyjęły: Czechosłowacja – 29 lutego 1920 r. (uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe)¹⁰, Estonia – 15 czerwca 1920 r. (Zgromadzenie Ustawodawcze – Asutarkogu)¹¹ oraz Austria – 1 października 1920 r. (Zgromadzenie Narodowe)¹². Najpóźniej z wymienionych wcześniej państw konstytucję przyjęła Łotwa – 15 lutego 1922 r. (uchwaliło ją Zgromadzenie Ustawodawcze – Satversmes Sapulce)¹³ i Litwa – 1 sierpnia 1922 r. (Sejm Ustawodawczy – Steigiamasis Seimas)¹⁴.

2. PODSTAWY USTROJOWE

Konstytucja marcowa czerpała ze wzorów ustrojowych państw zwycięskiej koalicji, a zatem nawiązywała do konstytucjonalizmu zachodnioeuropejskiego państwa liberalno-demokratycznego. W dużej mierze opierała się na założeniach przyjętych w Konstytucji III Republiki Francuskiej z 1875 r., przede wszystkim w zakresie usytuowania i wzajemnych stosunków naczelnych organów państwa¹⁵.

⁸ A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1970, s. 195; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 168–170. Szerzej o pracach nad projektem konstytucji: S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 13 i n.

⁹ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa...*, s. 133; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, s. 658; M. Labijak, *Rozwiązania prawno-ustrojowe Republiki Weimarskiej w perspektywie historycznej i porównawczej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, t. XIV, s. 176.

¹⁰ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów...*, s. 341; G. Górski, *Historia ustrojów państw...*, s. 383; S. Kubas, *Ustrojowo-prawny...*, s. 77.

¹¹ I. Jaworski, *Ewolucja konstytucyjna Estonii na tle porównawczym*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64249/Jaworski_Iwo_Ewolucja_konstytucyjna_Estonii_na_tle_porownawczym.pdf, s. 7 (dostęp: 1.02.2020); G. Górski, *Historia ustrojów państw...*, s. 389.

¹² M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa...*, s. 153; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna...*, s. 713.

¹³ M. Grzybowski, *Prezydent jako stabilizator...*, s. 217; G. Górski, *Historia ustrojów państw...*, s. 390.

¹⁴ G. Górski, *Historia ustrojów państw...*, s. 391.

¹⁵ Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, Warszawa 1962, s. 115; A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski...*, s. 195; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 510–511; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–2020*, Warszawa 2020, s. 305.

ANNA MICHALAK*

 <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

ZASADA DWUIZBOWOŚCI POLSKIEGO PARLAMENTU – NOSTALGIA USTROJODAWCY CZY UZASADNIONA, LECZ NIEWYKORZYSTANA POTRZEBA?

Podstawowym zadaniem każdego parlamentu jest tworzenie prawa. Od jakości stanowionych ustaw zależy dobre funkcjonowanie państwa oraz jego stabilność. Niezależnie od właściwości strukturalnych i różnic wewnętrznych (unikameralizm *versus* bikameralizm) parlament ustanawia ramy formalne, według których mają działać inne organizacje i instytucje społeczeństwa¹.

W funkcjonowaniu każdego państwa nadchodzi moment, w którym trzeba podjąć decyzję, w jaki sposób zaprojektować instytucje polityczne, aby najlepiej odpowiadały potrzebom obywateli i reprezentowały wszystkie grupy społeczeństwa, a także aby w najlepszy i najbardziej efektywny sposób wspierały realizację funkcji współczesnego państwa. Wyniki tych decyzji zwykle odzwierciedla tekst konstytucji, w której obywatele ustanawiają instytucje państwa. Wybór systemu rządów, struktury organów władz państwowych i ich kompetencji oraz procedur wyłaniania – także współcześnie w warunkach demokracji i rządów prawa – pozostawia decydentom wiele możliwości. Jedną z kluczowych decyzji, jaką należy podjąć,

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego.

¹ Z. Machelski, *Modele parlamentów dwuizbowych. Ujęcie porównawcze*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2012, nr 13, s. 148–166.

jest struktura władzy ustawodawczej. Na przyjęcie unikameralnej lub bikameralnej struktury legislatury wpływają bowiem wady i zalety każdego z tych modeli, a dodatkowo doświadczenia historyczne i kulturowe danego państwa oraz bieżąca sytuacja polityczna.

Dyskusja na temat potrzeby i efektywności przyjęcia systemu dwuizbowego powraca co jakiś czas także w Polsce, zwykle na tle dokonywania ocen efektywności polskich rozwiązań². Obchody stulecia uchwalenia ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, i związana z nimi setna rocznica pierwszego posiedzenia Senatu RP, co oczywiste, również muszą skłaniać do refleksji nad organizacją struktury współczesnej władzy ustawodawczej w Polsce.

Dyskusja na temat struktury parlamentu, która miała zostać przyjęta w Konstytucji marcowej, była równie ożywiona, jak ta tocząca się podczas prac nad kształtem obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej⁴. Jak się wydaje, w obu debatach – poza bieżącymi względami politycznymi⁵ – wskazywano na te same wady i zalety unikameralnego i bikameralnego parlamentu⁶.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zalety przyjęcia dwuizbowych instytucji legislacyjnych obejmują to, iż:

² Zob. np. J. Cierniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 53; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010, s. 213–214; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 12; M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, Warszawa 2010, s. 95.

³ Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267 (dalej: Konstytucja marcowa).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja z 1997 r.).

⁵ Uznanie Senatu przez lewicę i część centrum za narzędzie reakcji klas uprzywilejowanych i zaproponowanie – wbrew ówczesnej powszechnej dwuizbowości europejskich parlamentów – w projekcie ministra Wojciechowskiego z 1919 r. przyjęcia Sejmu jednoizbowego i utworzenia tzw. Straży Praw dla badania zgodności uchwalanego prawa z konstytucją (zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 400 i n.), czy też chęć przeprowadzenia całkowicie demokratycznych wyborów do drugiej izby parlamentu w 1989 r.

⁶ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 400 i n.; S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 19 i n. oraz R. Mojak, *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 74; W. Orłowski, *Restytucja Senatu w 1989 r.*, [w:] *Senat II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Sejmu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w III RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 42.

ALDONA DOMAŃSKA*

 <https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA PREZYDENTA RP – POZORY CZY GWARANCJA DEMOKRACJI?

Zasada odpowiedzialności jest podstawą wszelkiego życia społecznego, a zarazem podstawą i odpowiednikiem zaufania społeczeństwa do jednostki, czy też kolegium sprawującego władzę¹. Współcześnie można wskazać wiele rodzajów odpowiedzialności, których szczegółowo zakres podmiotowy oraz przedmiotowy regulują przepisy ustaw zasadniczych danego państwa. W stosunku do głowy państwa, w zależności od treści tych regulacji, można wyróżnić:

- odpowiedzialność wyborczą – prezydenta rozlicza naród, a w sposób pośredni parlament; taka forma odpowiedzialności pojawia się przede wszystkim tam, gdzie przepisy ustaw zasadniczych dopuszczają reelekcję;
- odpowiedzialność na wniosek prezydenta, w tym znaczeniu, że prezydent stawia kwestię swego odejścia pod referendum²;
- „in via diffusa” – to forma odpowiedzialności przed opinią publiczną; ustąpienie głowy państwa na skutek krytyki i sondaży, które dowodzą braku poparcia;
- odpowiedzialność polityczna – jej przedmiotem może być np. celowość podejmowanych przez głowę państwa działań;

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego.

¹ A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 67.

² Tak zrobił np. Charles de Gaulle.

– odpowiedzialność prawno-konstytucyjna³ – za naruszenie konstytucji, zdradę stanu czy przestępstwo pospolite.

Wśród wielu rodzajów odpowiedzialności we współczesnych państwach demokratycznych dwie mają charakter najistotniejszy – odpowiedzialność polityczna, która w stosunku do głowy państwa nie jest raczej stosowana⁴ oraz konstytucyjna. Obie wywodzą się z Anglii, ale konstytucyjna jest o kilka wieków starsza⁵. Współcześnie przyjmuje się, że odpowiedzialność konstytucyjna to „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za naruszenie Konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji”⁶. Jest ona odpowiedzialnością zindywidualizowaną i – w odróżnieniu od odpowiedzialności politycznej – przy jej określaniu niezbędne jest stwierdzenie winy i wymierzenie kary, które mają charakter szczególny i dotyczą tylko tego rodzaju odpowiedzialności⁷. Zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje zazwyczaj krąg osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, przedmiotowy związany jest z pojęciem deliktu konstytucyjnego⁸. Współcześnie pojęcie to definiowane jest jako „zachowanie określonej osoby niezgodne z przepisem konstytucji lub ustawy, za które ona odpowiada konstytucyjnie”⁹. Odpowiedzialność z tytułu deliktu konstytucyjnego może być realizowana w tzw. trybie zwykłym, kiedy oskarża parlament, zaś postępowanie prowadzi i orzeczenie wydaje sąd – trybunał lub w trybie impeachmentu (obie funkcje wykonuje parlament). Obecnie odpowiedzialność konstytucyjna odgrywa mniejszą rolę w funkcjonowaniu współczesnego państwa niż odpowiedzialność par-

³ Odpowiedzialność w znaczeniu prawnym oznacza ponoszenie przez określony normą prawną podmiot ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Prawo” 1968, t. VIII, z. 31, s. 12.

⁴ Za rodzaj odpowiedzialności politycznej głowy państwa można uznać instytucję kontrasygnaty, ale wtedy odpowiedzialność tę ponosi podmiot kontrasygnujący. Brak odpowiedzialności politycznej prezydenta wydaje się konsekwencją przyjętej w ustawie zasadniczej pozycji prezydenta jako głowy państwa.

⁵ Zob. szerzej: G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 5–6; Z. Szcząska, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII–XIX w.*, [w:] A. Zachorski (red.), *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974, s. 339–354.

⁶ B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1, s. 9.

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 339.

⁸ A. Domańska, *Delikt konstytucyjny – pojęcie, rodzaje i funkcje*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, Wrocław 2018, s. 121.

⁹ J. Wróblewski, *Trybunał Stanu. Delikt konstytucyjny*, Warszawa 1985, s. 13.

lamentarna¹⁰. Ale jeśli spojrzymy na historię owej instytucji w polskim systemie ustrojowym, to wątpliwe jest twierdzenie, że kiedykolwiek miała ona istotne znaczenie. F. Siemieński wiele lat temu pisał, iż sprawnie funkcjonująca odpowiedzialność parlamentarna może spełniać na tyle wystarczająco funkcję prewencyjną, że na dobrą sprawę funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej może okazać się niepotrzebne, a sama instytucja nabrać cech reliktu historycznego¹¹. Praktyka pokazuje, że niestety, ta forma odpowiedzialności nie stanowi istotnej gwarancji praworządności, legalizmu w państwie. Niniejsze opracowanie, z uwagi na rozległość wątków, będzie dotyczyć jedynie odpowiedzialności głowy państwa. Jak pokazuje praktyka, ta forma egzekwowania odpowiedzialności Prezydenta RP jawi się nawet nie jako fikcja, ale wręcz jako celowe gwarantowanie głowie państwa bezkarności, bez względu na podejmowane przez niego działania.

1. W Polsce początki odpowiedzialności konstytucyjnej sięgają XVI w.¹² Wypracowanie rozwiązań instytucjonalnych w kwestii odpowiedzialności urzędników państwowych za naruszenie prawa sięga zaś drugiej połowy XVIII w. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. wprowadziła indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną ministrów¹³. Odpowiedzialnością konstytucyjną zostali objęci ministrowie zasiadający w Straży Praw, ministrowie wchodzący w skład Komisji Wielkich oraz komisarze do nich powołani za zbrodnie stanu¹⁴. Odpowiedzialność konstytucyjną regulowała także Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.¹⁵ oraz Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.¹⁶

¹⁰ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 339.

¹¹ Zob.: F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67–72.

¹² Szerzej: M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 51–55; M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 54–55; D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1999, vol. 46, sectio G, s. 206–207.

¹³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 161.

¹⁴ W stosunku do ministrów należących do Straży Praw egzekwowanie odpowiedzialności było obligatoryjne. Szerzej: M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 51. Sformułowanie oskarżenia przeciwko ministrowi naruszającemu prawo wymagało zwykłej większości głosów połączonych izb, a następnie skierowania do rozstrzygnięcia przez Sąd Sejmowy. M. Sczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, Warszawa 2001, s. 25.

¹⁵ J. Sawicki, *Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego*, t. II, Warszawa 1953, s. 15–23.

¹⁶ Szerzej: M. Barański, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 34, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/4352/1/Baranski_Odpowiedzialnosc_konstytucyjna_w_Rzeczypospolitej_Polskiej.pdf (dostęp: 1.09.2021).