

S. Bożyk\*, G. Kryszewski\*\*

## KONSTYTUCJA Z 2 KWIECZNIA 1997 R. JAKO PODSTAWA SYSTEMU USTROJOWEGO III RZECZYPOSPOLITEJ

### I

Uchwalenie w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zamknęło kilkuletni okres transformacji prawnoustrojowej w Polsce, który zapoczątkowały wynegocjowane i podpisane w 1989 r. porozumienia między władzami PRL a częścią ówczesnej antykomunistycznej opozycji politycznej. Konstytucję tę przygotowano oraz przyjęto w ramach demokratycznej procedury, określonej w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Została ona uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, ale podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie przyjęcia lub odrzucenia ustawy zasadniczej przyznano Narodowi w drodze referendum konstytucyjnego<sup>1</sup>.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. jest ustawą zasadniczą<sup>2</sup>, gdyż od ustaw zwykłych odróżnia ją szczególna treść i systematyka, istotnie utrudniona procedura dokonywania zmian konstytucyjnych oraz nadrzędna moc w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ma ona charakter pełnej konstytucji, bowiem w jej treści uregulowane zostały wszystkie klasyczne materie konstytucyjne. Składa się z 243 artykułów, co pozwala zaliczyć ją do grupy najobszerniejszych ustaw zasadniczych w Europie. Tak rozbudowana regulacja konstytucyjna nie może być jednak uznawana za zaletę obecnej konstytucji. W jej treści znalazły się bowiem powtórzenia, zaś niektóre regulacje ustrojowe można było bez wątpienia pozostawić do rozstrzygnięcia w drodze ustawodawstwa zwykłego. Niekiedy jednak szczegółowość regulacji określonych zagadnień w ramach konstytucji była koniecznością, gdyż tylko w ten sposób możliwe było osiągnięcie kompromisu między ugrupowaniami

---

\* Dr hab., prof. UwB.

\*\* Dr hab., prof. UwB.

1 Zob. szerzej R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.

2 Warto tu przytoczyć ocenę znaczenia konstytucji jako ustawy zasadniczej, dokonaną wiele lat temu przez jedną z najwybitniejszych przedstawicielek nauki polskiego prawa konstytucyjnego. Pisała ona: „Konstytucja może być ustawą zasadniczą, ale i kartką papieru bez większego znaczenia. Może być demokratyczna i antydemokratyczna, może żyć w sercach obywateli, a może być im narzucona i obca. Place konstytucji bywają w wielu miastach, od Aten po Warszawę. Skoro tak jest, to widocznie dlatego, że w świadomości społecznej istnieje idea konstytucji jako zbioru praw kardynalnych, jako prawa zasadniczego, wyznaczającego pole działania władzy oraz gwarantującego wolność każdemu obywatelowi” (J. Zakrzewska, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Tygodnik Powszechny” 1988, nr 18).

politycznymi, decydującymi o ostatecznym kształcie nowej ustawy zasadniczej<sup>3</sup>. Widoczne „przeładowanie” treści konstytucji było również wynikiem tego, że przy jej tworzeniu sięgano zarówno do polskich tradycji ustrojowych, jak też wykorzystywano rozwiązania konstytucyjne innych państw. Poza tym rozwiązania przyjęte w obecnej konstytucji nawiązują wyraźnie do polskich doświadczeń okresu transformacji ustrojowej po 1989 r., a zwłaszcza do regulacji prawnych zawartych w Małej konstytucji z 1992 roku.

Obowiązująca ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej posiada niewątpliwie cechy konstytucji sztywnej, o czym przekonuje zawarty w jej treści przepis art. 235. Określa on procedurę wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej, która jest poważnie utrudniona w porównaniu ze sposobem zmiany ustaw zwykłych. Z inicjatywą w sprawie zmiany konstytucji może wystąpić wyłącznie Prezydent RP, Senat oraz co najmniej 1/5 posłów. Zmiana konstytucji może być dokonana jedynie ustawą przyjętą w jednakowym brzmieniu przez obie izby parlamentu: w Sejmie – kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w Senacie – bezwzględną większością głosów. W przypadku dokonywania zmian w treści rozdziałów I, II i XII, na wniosek podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą w tym zakresie, ustawa o zmianie przepisów konstytucji może być poddana pod głosowanie w referendum zatwierdzającym. Wprowadzenie do tekstu konstytucji tego rodzaju utrudnień i wymogów ma przede wszystkim na celu zagwarantowanie stabilności obowiązującej ustawy zasadniczej.

Istotną cechą każdej konstytucji jest jej nadrzędność w systemie źródeł prawa. Także Konstytucja RP z 1997 r. jest aktem nadrzędnym nad ustawami i pozostałymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 8 ust.1 obowiązującej ustawy zasadniczej, który stanowi, że: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Warto przy tym podkreślić, że nadrzędność konstytucji w systemie źródeł prawa RP jest konsekwencją pozostałych cech charakterystycznych konstytucji: szczególnej treści oraz szczególnego trybu zmian w jej treści. Na treść Konstytucji RP składają się bowiem jedynie normy o charakterze podstawowym, wymagające uzupełnienia i rozwinięcia w normach prawnych niższego rzędu. Już w samej konstytucji znajduje się szereg przepisów, które odsyłają do ustaw zwykłych, mających za zadanie konkretyzację oraz zapewnienie wykonania wielu jej postanowień. Tym samym ustawy należy traktować jako swoiste akty „wykonawcze” w stosunku do konstytucji, a więc mają one niższą od konstytucji rangę w systemie źródeł prawa. Z kolei szczególny tryb dokonywania zmian w Konstytucji RP ustalony został po to, aby uniemożliwić zmiany konstytucji w drodze zwykłego ustawodawstwa. Tryb ten określony jest przy tym w samej Konstytucji RP, co stanowi istotną przesłankę jej nadrzędności nad ustawami zwykłymi.

Konstytucja z 1997 r. składa się ze wstępu (preambuły) i 13 rozdziałów. Wstęp do konstytucji nie ma charakteru normatywnego, ale stanowi integralną część konstytucji, gdyż został przyjęty oraz może być zmieniany w takim samym trybie, jak pozostałe postanowienia ustawy zasadniczej. Wstęp posiada szczególny, uroczysty charakter i nie jest ujęty w postaci artykułów. Określa przede wszystkim narodową tożsamość polskiego społeczeństwa, nawiązuje do polskich tradycji historycznych, odwołuje się do chrześcijańskiego dziedzictwa i do wartości ogólnoludzkich, wskazuje wartości, na jakich powinien być oparty sy-

3 Por. S. Gebethner, W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP, Warszawa 1998, s. 35 i nast.

stem prawa w państwie. Niektóre sformułowania zawarte w treści preambuły zostały zresztą następnie skonkretyzowane w normatywnej części ustawy zasadniczej<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę całokształt regulacji zawartej w normatywnej części Konstytucji RP, można stosunkowo łatwo wyodrębnić jej dwie zasadnicze kategorie. Do pierwszej należą unormowania obejmujące podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział I), status jednostki w państwie (rozdział II), system źródeł prawa (rozdział III), zagadnienia finansów publicznych (rozdział X), stany nadzwyczajne (rozdział XI) oraz tryb zmiany konstytucji (rozdział XII). Drugą grupę stanowi zawarta w rozdziałach od IV do IX regulacja ustroju organów państwowych Rzeczypospolitej.

## II

Nie ulega wątpliwości, że w każdej konstytucji szczególnie istotne znaczenie mają normy prawne określające jej zasady naczelné. Przez zasady naczelné konstytucji rozumie się najczęściej takie normy prawne zawarte w konstytucji, których doniosłość wyraża się przede wszystkim w tym, że: 1) z treści tych norm wynikają inne normy konstytucyjne, 2) normy te określają zasadnicze cechy danej instytucji, 3) w ich treści znajdują odzwierciedlenie podstawowe wartości konstytucyjne. Zasady naczelné konstytucji zawierają m.in. takie normy, które określają sposób zorganizowania władzy w państwie oraz podstawowe formy jej sprawowania. Na określenie zasad naczelných konstytucji używa się też takich pojęć, jak: zasady ustroju, zasady konstytucyjne, podstawowe zasady ustroju politycznego<sup>5</sup>.

Katalog konstytucyjnych zasad ustroju RP został określony w rozdziale I konstytucji zatytułowanym *Rzeczpospolita*. W treści rozdziału I można wyodrębnić co najmniej kilkanaście zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego III Rzeczypospolitej<sup>6</sup>, ale wydaje się, że na uwagę zasługuje przede wszystkim 8 naczelných zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

1. Zasada republikańskiej formy państwa. Nie została ona sformułowana wprost w treści konstytucji, tak jak czynią to ustawy zasadnicze wielu innych państw. Zasada ta wynika jednak z określonej w konstytucji nazwy Rzeczpospolita (będącej odpowiednikiem terminu „republika”) oraz z zapisu art.1 ustawy zasadniczej stanowiącego, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.
2. Zasada demokratycznego państwa prawnego. Przyjęcie tej zasady w art. 2 konstytucji oznacza zagwarantowanie przez państwo rządów prawa, jak również związanie państwa obowiązującymi normami prawnymi. Z tą zasadą wiąże się ściśle zapisana w art.7 zasada praworządności, która przewiduje, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.
3. Zasada suwerenności narodu. Wynika ona wyraźnie z art. 4 ust. 1, który stanowi, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Istota tej zasady sprowadza się do tego, że władza najwyższa w państwie znajduje się w rękach

4 Por. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 2 i nast.

5 Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s.20 i nast.

6 Zob. *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

narodu rozumianego jako ogół obywateli RP i może być sprawowana w formie demokracji bezpośredniej lub przedstawicielskiej.

4. Zasada rządów przedstawicielskich przy jednoczesnym wykorzystywaniu form demokracji bezpośredniej. Jej istota polega na tym, że Naród – zgodnie z art. 4 ust. 2 konstytucji – może sprawować władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. W Polsce, podobnie jak w innych państwach, podstawowe znaczenie posiada sprawowanie władzy przez suwerena w formie demokracji przedstawicielskiej, a więc za pośrednictwem powoływanych w wyborach posłów, senatorów i radnych. Ta forma rządów jest uzupełniana różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza).
5. Zasada podziału i równowagi władz. Jest ona sformułowana w art. 10, który stanowi, że ustroj RP “opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W ramach tego trójpodziału władza ustawodawcza została przyznana Sejmowi i Senatowi, władza wykonawcza – Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów, władza sądownicza – sądom i trybunałom.
6. Zasada pluralizmu politycznego. Została ona wyrażona w art. 11, który: 1) zapewnia wolność tworzenia i działalności partii politycznych, 2) statuuje zasadę dobrowolności zrzeszania się obywateli RP w partie polityczne, 3) stwierdza, że celem działalności partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie kierunków polityki państwa. Jednocześnie w art. 13 wprowadzono zakaz istnienia partii politycznych „odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”<sup>7</sup>.
7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej. Jej istota polega na tym, że podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi: 1) wolność podejmowania działalności gospodarczej, 2) własność prywatna, 3) solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20). Z kolei w art. 21 znalazło się stwierdzenie, że RP chroni własność oraz gwarantuje jej dziedziczenie. Podkreślono przy tym, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie „na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.
8. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Przyjęcie tej zasady w art. 25 ust. 3 konstytucji oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą w okresie PRL, zasadą rozdziału państwa i Kościoła. Zgodnie z tą zasadą, wzajemne stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są uregulowane w aktach ustawodawczych, a w odniesieniu do Kościoła katolickiego istotne znaczenie mają też postanowienia Konkordatu podpisanego w 1993 r. przez rząd RP ze Stolicą Apostolską.

---

7 Warto podkreślić, że przyjęcie konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego gwarantuje też swobodę działalności partiom opozycyjnym, nawet tym, które systematycznie i zdecydowanie krytykują politykę rządu i wspierających go ugrupowań politycznych.

Najbardziej rozbudowany w całej konstytucji jest rozdział II (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*), który w znacznie szerszym zakresie niż poprzednie polskie konstytucje określa status prawny jednostki w państwie<sup>8</sup>. Niemniej istotne znaczenie posiada fakt, że konstytucyjna regulacja sytuacji prawnej jednostki obejmuje obecnie zarówno prawa i wolności obywateli RP, jak też prawa człowieka przysługujące każdej jednostce niezależnie od jej obywatelstwa. Łatwo przy tym zauważyć, że ogólne zasady odnoszące się do praw jednostki nawiązują wyraźnie do Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Za źródło wszelkich praw i wolności jednostki została uznana w konstytucji (art. 30) „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”<sup>9</sup>. Konstytucja RP zadeklarowała poszanowanie, istniejącej niezależnie od woli państwa, sfery wolności jednostki. Sformułowano przy tym zasadę, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Przyjęta też została zasada równouprawnienia: równość wobec prawa oraz prawo obywateli do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie wprowadzono konstytucyjny zakaz dyskryminacji każdej jednostki w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ogół określonych w Konstytucji RP praw i wolności jednostki podzielono na trzy zasadnicze grupy: 1) wolności i prawa osobiste, 2) prawa i wolności polityczne, 3) prawa i wolności ekonomiczne, socjalne oraz kulturalne. Istotną nowością regulacji w tej sferze jest wyodrębnienie w końcowej części rozdziału II konstytucyjnych środków ochrony podstawowych praw i wolności jednostki. Zaliczono do nich: 1) prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona jednostce przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, 2) prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, 3) prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, 4) prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie praw lub wolności naruszonych przez organy władzy publicznej.

Konstytucja z 1997 r., jako pierwsza z polskich konstytucji, dokonuje wyodrębnienia i całościowej regulacji systemu źródeł prawa w osobnym rozdziale III (*Źródła prawa*). Rozróżnia ona jednocześnie w tym zamkniętym systemie: 1) źródła prawa powszechnie obowiązujące, 2) źródła prawa o charakterze wewnętrznym. Do pierwszej kategorii źródeł prawa zaliczono: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego<sup>10</sup>. Ustawy i ratyfikowane umowy międzynarodowe usytuowane zostały poniżej konstytucji, a tym samym muszą być one zgodne z przepisami ustawy zasadniczej. W konstytucji przyjęto zasadę, że umowy międzynarodowe, które są ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie i które są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, mają moc prawną równą ustawie. Taka umowa ma jednak pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast umowy ratyfikowane bez upoważ-

8 Zob. *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002.  
9 Problematyce godności jednostki poświęcona została praca *Godność człowieka jako kategoria prawa*, pod red. K. Complaka, Wrocław 2001.  
10 Zob. *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Granata, Lublin 2000.

nienia ustawowego – w przypadku kolizji norm – ustępują ustawie, ale są nadrzędne nad innymi aktami normatywnymi.

Jedynym aktem organów władzy wykonawczej uznanym przez konstytucję za źródło powszechnie obowiązującego prawa są rozporządzenia. Prawo do ich wydawania przyznano: 1) Prezydentowi RP, 2) Radzie Ministrów, 3) Prezesowi Rady Ministrów, 4) ministrom, 5) przewodniczącym komitetów powołanych do składu Rady Ministrów, 6) Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Z kolei akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej.

Od aktów prawa powszechnie obowiązującego konstytucja odróżnia tzw. akty prawa wewnętrznego, a więc przepisy prawne obowiązujące jedynie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Konstytucja w art. 93 do tej kategorii aktów zalicza uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Prawo wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93 konstytucji przyznano także Prezydentowi RP oraz przewodniczącym komitetów powołanych w skład Rady Ministrów.

Całkowicie nowym rozwiązaniem jest wyodrębnienie w Konstytucji RP regulacji problematyki finansów publicznych, czemu poświęcony został rozdział X (*Finanse publiczne*). Unormowano w nim ogólne zasady gospodarowania przez państwo finansowymi środkami publicznymi oraz przyjęto zasadę, że nakładanie podatków, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg podatkowych następuje wyłącznie w drodze ustawy. W rozdziale X uregulowano także podstawowe kwestie związane z budżetem państwa, a zwłaszcza zasady procedury uchwalania budżetu i kontroli jego wykonania<sup>11</sup>. Określono tu ponadto pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Narodowego Banku Polskiego, jako centralnego banku Rzeczypospolitej Polskiej.

W rozdziale XI (*Stany nadzwyczajne*) uregulowane zostały sytuacje, które wymagają odstępstwa od normalnego porządku prawnego i dlatego traktowane są jako stany nadzwyczajne. Konstytucja wyróżnia 3 takie stany: 1) stan wojenny, 2) stan wyjątkowy, 3) stan klęski żywiołowej. Każdy ze stanów nadzwyczajnych może być wprowadzony jedynie w przypadku szczególnego zagrożenia, kiedy zwykle środki konstytucyjne dla jego uniknięcia są z reguły niewystarczające. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do podjęcia wspólnej obrony, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony (nie dłuższy jednak niż 90 dni) stan wyjątkowy. Natomiast w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych posiadających znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia, Rada Ministrów może wprowadzić na okres do 30 dni stan klęski żywiołowej<sup>12</sup>.

Rozdział XII Konstytucji RP określa, o czym już wcześniej wspominaliśmy, procedurę zmiany przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej. Z kolei w treści rozdziału XIII (*Przepisy przejściowe i końcowe*) uregulowane zostały zagadnienia związane z trybem wprowadzenia w życie nowej konstytucji. Przepisy tego rozdziału zobowiązały przede wszystkim

11 Zob. szerzej M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

12 Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.

Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie konstytucji projektów ustaw niezbędnych do jej stosowania.

### III

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. opiera ustrój organów państwowych na zasadzie podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Art. 10 ust. 1 deklaruje ją *expressis verbis*: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Art. 10 ust. 2 wymienia natomiast piastunów poszczególnych władz: ustawodawczej – Sejm i Senat, wykonawczej – Prezydenta i Radę Ministrów, sądowniczej – sądy i trybunały. Zwraca uwagę to, że Konstytucja w dalszych przepisach jako reprezentantów narodu traktuje tylko organy ustawodawcze (art. 104 i art. 108), Prezydenta określając jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1), a Radę Ministrów jako organ prowadzący „politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1) i kierujący administracją rządową (art. 146 ust. 3). W tym trójpodziale władzy ewidentnie nie mieszczą się niektóre organy konstytucyjne. Są to przede wszystkim organy ujęte przepisami rozdziału IX Konstytucji, zatytułowanego „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, tj. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Pomimo że zgodnie ze wspomnianym wyżej art. 10 ust. 1 Konstytucji stosunki między trzema władzami powinny być oparte na zasadzie równowagi, to jednak na tle przepisów szczególnych uwidacznia się pewna przewaga (preponderancja) władzy ustawodawczej (Sejmu) w stosunku do władzy wykonawczej, co zresztą jest zgodne z polską tradycją ustrojową (konstytucja z 1921 r.). Tę centralną pozycję parlamentu wprawdzie można też uznać za pewną reminiscencję koncepcji jedności władzy, niemniej jednak – mając na uwadze ogół rozwiązań określających pozycję organów naczelnych – dojsć należy do wniosku, że przyznany legislatywie priorytet nie niweczy idei podziału władzy i jest zgodny z istotą państwa demokratycznego. Priorytet ten zaznacza się na tle układu powiązań zakładających współdziałanie władz, charakterystycznych dla parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

Skoncentrowanie najważniejszych zadań parlamentu w Sejmie wiąże się z przyjętym modelem nierównoprawnej dwuizbowości parlamentu. Rola Senatu w procesie ustawodawczym, odpowiadająca koncepcji drugiej izby jako „izby refleksji”, sprowadza się do obligatoryjnego konsultowania ustaw: może on do ustawy uchwalonej przez Sejm wnieść poprawki lub odrzucić ją w całości (tego drugiego uprawnienia jest pozbawiony wobec ustawy budżetowej), ale ostateczne słowo należy do Sejmu, gdyż uchwały Senatu w wymienionych sprawach mogą być przezeń odrzucone bezwzględną większością głosów. Ograniczone jest znaczenie Senatu również w zakresie obsady personalnej innych organów (m.in. – w przeciwieństwie do Sejmu – nie uczestniczy w kreacji składu rządu). Wyłącznie izbie pierwszej przypada zadanie kontrolowania działalności rządu; jedynie przed nią rząd ponosi odpowiedzialność polityczną. Równoprawność obu izb zachodzi tylko w przypadku realizacji funkcji ustrojodawczej parlamentu (zmiana konstytucji uwarunkowana jest uchwaleniem ustawy w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat), powoływania niektórych organów państwowych przez Sejm za zgodą Senatu (Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), jak również uchwalania ustawy wyrażającej zgodę

na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej (ustawa ta jest uchwalana przez Sejm i Senat).

Wybory do Sejmu, składającego się z 460 posłów, są – zgodnie z Konstytucją – powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu. Zestaw zasad prawa wyborczego do Senatu (100 senatorów) sformułowanych w Konstytucji jest skromniejszy: wybory do tego organu są: powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Mandat posła i senatora jest mandatem wolnym; są oni przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Gwarancjami realizacji takiej koncepcji mandatu – przewidzianymi w ustawie zasadniczej – jest zasada niepołączalności mandatu z wymienionymi w tym akcie stanowiskami i funkcjami publicznymi, jak też objęcie posłów i senatorów immunitetem materialnym, immunitetem formalnym oraz zasadą nietykalności.

Ustawa zasadnicza z 1997 r. utrzymała dualistyczną budowę władzy wykonawczej: w myśl art. 10 ust. 2 sprawują ją: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów (rząd). Ogólną pozycję ustrojową Prezydenta zakreślają przepisy art. 126 Konstytucji, wskazujące, że jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej” (ust. 1), jak również „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (ust. 2). W świetle tych przepisów, jak i szczegółowych unormowań konstytucyjnych, Prezydentowi przypada realizacja funkcji: reprezentacyjnej, symbolicznej (Prezydent uosabia państwo, jego jedność, trwałość, suwerenność i godność), a zwłaszcza arbitrażu politycznego w rozstrzyganiu konfliktów, głównie pomiędzy parlamentem a rządem. Rola Prezydenta w sferze funkcji wykonawczej jest ograniczona: wprawdzie nowa Konstytucja przeniosła na Radę Ministrów dotychczasowe jego uprawnienia do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie polityki zagranicznej i wewnętrznej oraz w zakresie obronności państwa, niemniej pozostawiła mu pewne konkretne uprawnienia w wymienionych sferach. Generalnie jednak rzecz biorąc, organ ten nie uczestniczy w sposób ciągły w prowadzeniu polityki państwowej. Okoliczność ta skłania niektórych autorów do wyrażania wątpliwości, czy w ogóle powinien być on traktowany – tak jak to czyni Konstytucja w art. 10 ust. 2 – jako organ władzy wykonawczej, a także stawiania tezy o dążeniu ku monistycznej odmianie systemu parlamentarnego, którego istotą jest uznanie rządu za jedyny organ sprawujący omawiany w tym miejscu rodzaj władzy. Twierdzenia te wydają się być przesadzone.

Twórcy Konstytucji postawili sobie zadanie precyzyjnego rozgraniczenia sfer działania Prezydenta i rządu oraz osłabienia więzi organizacyjnych między tymi organami. Dokonano tego wzmacniając wydatnie pozycję Rady Ministrów; to na niej spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania władzy wykonawczej. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną RP (art. 146 ust. 1) oraz kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3). Dokument ten zawiera ponadto normę, w myśl której do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2). Klauzula ta nakazuje interpretować jako zasadę właściwość Rady Ministrów do prowadzenia polityki państwa, natomiast właściwość pozostałych



organów (także samorządu terytorialnego) jako wyjątek od reguły, który musi być wyraźnie określony w konstytucji lub choćby w ustawach.

Ustawa zasadnicza „odsuwa” Prezydenta od rządu. Jedynym przejawem więzi organizacyjnej między tymi organami jest obecnie Rada Gabinetowa, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP, zwoływana przez „w sprawach szczególnej wagi”. Ciało to jednakże nie posiada żadnych kompetencji; pełni funkcję łącznika i formy współpracy między wspomnianymi ogniwami aparatu państwowego. Konstytucja nie przyjmuje zasady znanej Małej Konstytucji z 1992 r., że premier (Prezes Rady Ministrów) informuje Prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem pracy rządu. Głowie państwa nadal przysługują natomiast istotne kompetencje w procesie tworzenia Rady Ministrów. Odnoszą się one do: przyjmowania dymisji Rady Ministrów, desygnacji premiera, powoływania nowego rządu i odebrania przysięgi od jego członków. Prezydent nie posiada prawa do swobodnego odwoływania rządu i poszczególnych osób wchodzących w jego skład; zobowiązany jest do dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek Prezesa.

Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą Konstytucja kształtuje na zasadach tzw. zrjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych. Ustrojodawca, uznając nieprzydatność w polskich warunkach tradycyjnych modeli rządów, zdecydował się na przyjęcie konstrukcji, która wprawdzie wyraźnie nawiązuje do najważniejszych zasad modelu rządów parlamentarnych, ale jednak poddaje go „racjonalizacji” poprzez recypowanie rozwiązań ustrojowych charakterystycznych zwłaszcza dla systemu kanclerskiego, a nawet wprowadza rozwiązania całkowicie obce temu modelowi, wywodzące się z koncepcji rządów prezydenckich i mieszanych.

Z modelu rządów parlamentarno–gabinetowych ustrojodawca przejął wielość – charakterystycznych dla niego – instrumentów wzajemnego oddziaływania między władzą ustawodawczą a wykonawczą, a ponadto takie zasady, jak: dualizmu egzekutywy, pochodzenia rządu z większości parlamentarnej, ponoszenia przez rząd i jego poszczególnych członków odpowiedzialności przed parlamentem, przy jednoczesnym jej braku przed prezydentem, rozwiązywania parlamentu przez głowę państwa, rządowej kontrasygnaty jej aktów.

Wyrazem dążenia do „racjonalizacji” systemu parlamentarno–gabinetowego są określone przepisami Konstytucji zasady procesu kreacji Rady Ministrów. Intencją ich wprowadzenia było uniknięcie sytuacji, w której powstanie rządu, cieszącego się poparciem większości sejmowej, byłoby niemożliwe lub wydłużone w czasie. Na wspomniany proces składa się system trzech procedur, stosowanych kolejno w zależności od fiaska poprzedniej. Jej aktywnymi uczestnikami są Sejm i Prezydent, m.in. przemiennie inicjujący te procedury. Innym elementem „racjonalizacji” parlamentarno–gabinetowego systemu rządów, przyjętym z modelu kanclerskiego, jest instytucja konstruktywnego wotum nieufności; wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności może nastąpić tylko przy jednoczesnym powołaniu przez Sejm nowego premiera. Ustrojodawca wyraźnie również nawiązał do wskazanego modelu, wzmacniając znacznie pozycję premiera: nie jest to już *primus inter pares*, lecz osoba o kluczowym znaczeniu dla istnienia i działalności rządu. Premier jest faktycznym szefem rządu: kieruje pracami tego organu, zapewnia wykonywanie jego polityki i określa sposoby jej realizacji, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, wyznacza zadania ministrom, jest zwierzchnikiem służbowym ogółu pracowników administracji rządowej.

Poza ramy wytyczone tradycyjnymi założeniami parlamentarno–gabinetowego systemu rządów wychodzą przede wszystkim rozwiązania odnoszące się do pozycji ustrojowej Prezydenta. W szczególności nie przystaje do tego systemu zasada wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym, co znacznie wzmacnia jego rzeczywistą pozycję jako organu legitymowanego wolą narodu, niezależnego od innych władz. Innym, daleko idącym następstwem jest dysponowanie przezeń własnymi, wykonywanymi samodzielnie kompetencjami (prerogatywami). Konstytucja wprowadzie ustanawia instytucję kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta przez premiera, ale jednocześnie trzydzieści rodzajów takich aktów zwalnia spod tego wymogu. Wspomnieć tu też należy o instrumentach prawnych arbitrażu, którymi są przede wszystkim: 1) skrócenie kadencji parlamentu, które może nastąpić jedynie w dwóch sytuacjach: a) Prezydent ma obowiązek skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli rząd nie zostanie powołany w trzech kolejnych etapach, b) może to natomiast uczynić, jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie mu przedstawiona do podpisu; 2) prawo do zarządzania referendum (za zgodą Senatu); 3) prawo weta ustawodawczego (może być ono obalone po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów); 4) wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie stwierdzenia zgodności ustawy z Konstytucją; 5) prawo zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego. Poza modelowe rozwiązania systemu parlamentarno–gabinetowego wykracza również prawo inicjatywy ustawodawczej oraz aktywna rola Prezydenta w procesie kreacji rządu.

W myśl Konstytucji sądy i trybunały są „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) – władzą sądowniczą. Za organy sprawujące wymiar sprawiedliwości ustawa zasadnicza uznaje: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Konstytucja wskazuje następujące zasady organizacji i działania sądów: niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jednolitości sądów, dwuinstancyjności, nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego, udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jawności rozprawy, domniemania niewinności, prawa do sądu i obrony, *nullum crimen sine lege*.

Konstytucja wzmocniła rolę i rangę ustrojową Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje ona zasadę wyboru członków sądu konstytucyjnego przez pierwszą izbę parlamentu. Organ ten składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na okres dziewięciu lat, przy czym ponowny wybór jest niedopuszczalny. Mając na uwadze konstytucyjną regulację Trybunału Konstytucyjnego, możemy wyodrębnić pięć jego funkcji: 1) kontroli konstytucyjności i legalności norm prawnych, 2) orzekania w sprawach skarg konstytucyjnych, 3) rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, 4) orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) rozstrzygania o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Nadmienimy, że ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje jeszcze jedną funkcję – sygnalizacyjną, której istotą jest przedstawianie właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. Dodajmy też, że kontroli Trybunału podlegają obecnie wszystkie obowiązujące akty zawierające normy prawne o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, wydawane przez centralne organy państwowe.

Konstytucja RP z 1997 r. nadała orzeczeniom Trybunału moc powszechnie obowiązującą i uznała je za ostateczne, co oznaczało odebranie Sejmowi uprawnienia do odrzucenia orzeczenia stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją. Moc powszechnie obowiązująca orzeczenia wyraża się w tym, że wiąże ono wszystkie podmioty, łącznie ze wszystkimi organami władzy publicznej. Z kolei ostateczność orzeczeń wyklucza możliwość ich zaskarżania do jakiegokolwiek organu władzy publicznej, w tym również do samego Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Stanu jest organem orzekającym o odpowiedzialności za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Ponadto przed Trybunałem Stanu ponoszą odpowiedzialność posłowie i senatorowie, ale tylko za naruszenie zakazów wynikających z ustawy określającej, w jakim zakresie nie mogą oni prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku (jest to tzw. klauzula antykorupcyjna). Z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej może wystąpić grupa 140 członków Zgromadzenia Narodowego, członka Rady Ministrów – Prezydent lub grupa co najmniej 115 posłów, zaś inne osoby – Prezydent, co najmniej 115 posłów lub sejmowa komisja śledcza. Prezydenta w stan oskarżenia stawia Zgromadzenie Narodowe, a pozostałe osoby Sejm. W skład Trybunału Stanu wchodzi: przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i szesnastu członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Przewodniczącym Trybunału jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Rozdział IX Konstytucji – o czym już była mowa – jest poświęcony organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Do organów tych ustawa zasadnicza zalicza: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Pierwszy z wymienionych organów jest organem kontroli państwowej, podlegającym Sejmowi oraz działającym na zasadach kolegialności. Rzecznik Praw Obywatelskich „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych” (art. 208 ust. 1). Powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu, na pięć lat. Rzecznik w swojej działalności jest niezawisły, niezależny od innych organów i odpowiada tylko przed Sejmem. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, powołana wcześniej w drodze ustawy zwykłej z 29 grudnia 1992 r., w myśl Konstytucji „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Jej członkowie są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta (obecnie po dwóch członków powołują Sejm i Prezydent, a jednego – Senat).

Za zasady ustroju politycznego RP poczytuje się często stwierdzony w art. 15 ust. 1 Konstytucji nakaz decentralizacji władzy publicznej oraz ujętą w art. 16 i 17 samorządność wspólnot obywatelskich. Wydaje się, że zagadnienia te należy traktować jako elementy deklarowanej we wstępie do Konstytucji zasady pomocniczości (subsydiarności).

Konstytucja RP zawiera szereg gwarancji realizacji tej zasady. Należą do nich: wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11) oraz instytucji tzw. społeczeństwa oby-

watelskiego: „związków zawodowych, organizacji społeczno–zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji” (art. 12). Niezbędną przesłanką realizacji zasady pomocniczości jest istnienie wspólnot zorganizowanych w samorząd terytorialny. Konstytucja w pełni respektuje tę zależność. Art. 16 ust. 2 głosi ogólną zasadę samorządu terytorialnego: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Zasada pomocniczości znajduje konkretny wyraz również w innych przepisach dotyczących samorządu terytorialnego. Na uwagę należy mieć zwłaszcza art. 163, ustanawiający domniemanie kompetencji do wykonywania zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, oraz art. 164 ust. 3, przyjmujący domniemanie kompetencji gminy – jako podstawowej jednostki samorządu – do wykonywania zadań samorządu terytorialnego. W świetle Konstytucji zasadą pomocniczości jest objęty również samorząd zawodowy (art. 17 ust. 1) oraz inne rodzaje samorządów (art. 17 ust. 2).

## CONSTITUTION OF 2<sup>ND</sup> APRIL 1997 AS A FOUNDATION OF GOVERNMENT SYSTEM OF THE III<sup>RD</sup> REPUBLIC OF POLAND

The contemporary system of government of the Republic of Poland is based on the Constitution of April 2nd, 1997. This fundamental law is characterized by all features allowing to clearly separate it from other legislative acts valid in Poland. As such it contains: 1) specific content regulating basic principles and institutions of the Polish system, 2) specific form which can be viewed especially in essentially difficult procedure of constitutional amendments, 3) supreme position in the system of sources of commonly binding law.

Special attention should be brought to the catalog of constitutional principles of the Polish system of government listed in chapter I of the Constitution (entitled: The Republic). This catalog firstly includes the fundamental principles nowadays commonly applied in democratic states: principle of the nation's supreme power, balance and separation of powers principle and principle of political pluralism. As a consequence, set of those principles establishes a fundament for the entire system of government of the Republic.

Chapter II is the most extensive one in the Constitution and it precisely describes the legal status of an individual in a state. An important novelty should be noted in the separation of the constitutional measures for the protection of human rights and fundamental freedoms within the chapter. Such perspective should also be kept when analyzing chapter III of the 1997 Constitution, which is *de facto* the first one from all the Polish constitutions to comprehensively regulate the system of the sources of law. In separate chapters (X and XI) the issues of public finances and extraordinary measures are regulated.

Presently binding fundamental law, just like constitutions of other countries, most extensively focuses on the system of supreme state organs. It is based on the separation and balance of the legislative, executive and judicial powers, and at the same time each of those powers has been vested in different state organs. Mutual relations between the legislative and executive powers are shaped in the Constitution and indicate the dominance of a parliament (Sejm especially) over the executive allowing for defining the governmental system in Poland as rationalized system of parliamentary government.