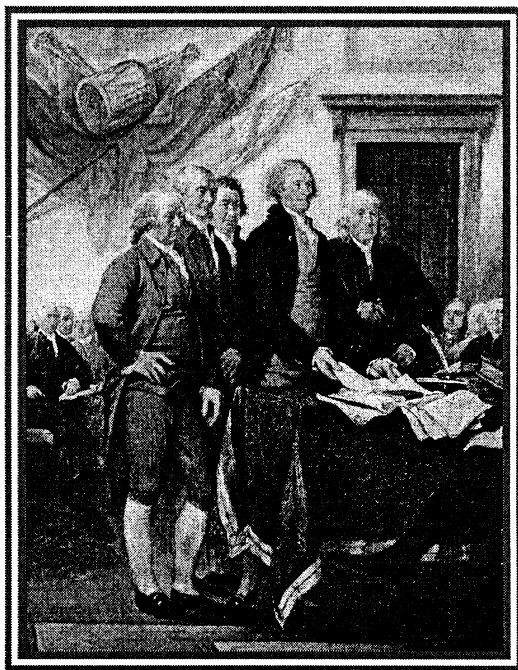


*Stanisław Bożyk*

# KONSTYTUCJA



**Temida 2**

**Białystok 1999**

© Copyright by Temida 2  
Białystok 1999

**Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.**

Wydanie trzecie poprawione i uzupełnione  
z tekstem Konstytucji RP

ISSN 1231-0611

Opracowanie graficzne okładki:  
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Opracowanie typograficzne i redakcja techniczna:  
Jerzy Banasiuk

Wydawca: **TEMIDA 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym  
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa: Orthdruk, Białystok, tel. (085) 742-25-17

## PRZEDMOWA

Po podpisaniu porozumień „Okrągłego Stołu” i znaczącym sukcesie dotychczasowej opozycji w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. dokonały się w Polsce w wyjątkowo szybkim tempie zasadnicze przemiany polityczno-ustrojowe, nastąpiło przejście od państwa realnego socjalizmu do państwa demokracji parlamentarnej. Wyrazem transformacji ustrojowej były przede wszystkim gruntowne zmiany podstaw prawnych ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Wielokrotnie nowelizowano w tym okresie przepisy konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., wprowadzono poważne zmiany w treści ustaw zwykłych, wreszcie w 1992 r. uchwalona została ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (określana potocznie jako Mała Konstytucja).

Niezależnie od zmian w obowiązującym ustawodawstwie konstytucyjnym trwały intensywne prace nad przygotowaniem nowej, pełnej konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej. Na podstawie zgłoszonych w latach 1993-1994 projektów konstytucji Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego przez wiele miesięcy opracowywała tekst jednolity projektu przyszłej ustawy zasadniczej, który stał się później przedmiotem debaty parlamentarnej w Zgromadzeniu Narodowym. Nowa konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. a następnie przyjęta przez Naród w drodze referendum konstytucyjnego, które odbyło się 25 maja 1997 r. Po podpisaniu konstytucji przez Prezydenta RP i jej publikacji w „Dzienniku Ustaw” weszła ona ostatecznie w życie w dniu 17 października 1997 r. W ten sposób Polska dołączyła do grupy państw byłego bloku wschodniego, które - po odrzuceniu systemu „realnego socjalizmu” - ukształtowały swój demokratyczny system ustrojowy na zasadach określonych w treści pełnej konstytucji.

W toczącej się dyskusji konstytucyjnej, zarówno podczas prac nad projektem konstytucji w Komisji Konstytucyjnej, jak też w toku debaty na forum parlamentu, wysuwane były różne argumenty; przedstawiciele

poszczególnych ugrupowań politycznych odwoływali się też m.in. do rozwiązań prawno-ustrojowych innych państw demokratycznych oraz do polskich tradycji ustrojowych i konstytucyjnych. Z uwagi na to, że znajomość problematyki konstytucyjnej w naszym społeczeństwie jest ciągle fragmentaryczna, warto w syntetycznej formie przybliżyć ją szerszemu gronu Czytelników. Temu celowi ma służyć niniejsze opracowanie, w którym przedstawiam zarówno pojęcie, genezę i cechy charakterystyczne konstytucji, jak też ewolucję polskich konstytucji, tryb prac nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz podstawowe rozwiązania przyjęte w obecnej konstytucji. Uzupełnieniem tego opracowania jest pełny tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

*Stanisław Bożyk*  
*Białystok, wrzesień 1999 r.*

# 1. POJĘCIE KONSTYTUCJI

Pojęcie „konstytucja” wywodzi się z łacińskiego słowa *constituere*, które oznaczało: ustanawiać, urządzać, uporządkować. Już w starożytnym Rzymie terminem *rem publicam constituere* określano działalność prawotwórczą mającą na celu zorganizowanie państwa, nadanie państwu ustroju politycznego. Termin „konstytucja” przeszedł w historii znaczącą ewolucję, posługiwano się nim w różnych znaczeniach. W wielu wypadkach używano go na oznaczenie praw fundamentalnych państwa, jak czynił to chociażby najwybitniejszy francuski teoretyk państwa XVI w. Jean Bodin. W średniowieczu pojęciem *constitutio* określano powszechnie reguły życia zakonnego, ten sam termin wykorzystywany był w Rzeczypospolitej szlacheckiej na określenie ustaw sejmowych. Terminu „konstytucja” używano także na oznaczenie czynników decydujących o ustroju państwa. W takim znaczeniu pojęciem tym posługiwał się m.in. Monteskiusz, uznając za najważniejszy czynnik kształtujący ustrój państwa całokształt właściwości środowiska geograficznego.

Współcześnie pod nazwą „konstytucja” rozumie się najczęściej jeden akt prawny określający ustrój danego państwa. W nauce prawa konstytucyjnego termin ten bywa używany także w innych znaczeniach. Stosunkowo często wyróżnia się konstytucję w sensie materialnym oraz w sensie formalnym. W pierwszym przypadku pod pojęciem konstytucji rozumie się całokształt norm prawnych (z normami prawa zwyczajowego włącznie) regulujących ustrój państwa, nawet jeśli nie znajdują się wśród nich normy wyposażone w szczególną moc prawną. Łatwo przy tym zauważyć, że pojęcie konstytucji w sensie materialnym pokrywa się w zasadzie z pojęciem prawa konstytucyjnego (w szerokim znaczeniu tego terminu). Z kolei konstytucja w sensie formalnym to zespół norm prawnych zawartych najczęściej w jednym akcie prawnym, różniącym się od ustaw zwykłych pod względem mocy prawnej oraz szczególnej nazwy.

Z przedstawionym wyżej rozróżnieniem konstytucji w ujęciu materialnym i formalnym wiąże się wyraźnie podział na konstytucję niepi-

saną i konstytucję pisaną. Z konstytucją niepisaną mamy do czynienia w państwie, w którym nie występuje jeden lub kilka aktów o najwyższej mocy prawnej, mających za przedmiot regulacji podstawy ustroju tego państwa. W tym znaczeniu konstytucję niepisaną posiada przede wszystkim Wielka Brytania. Konstytucję brytyjską tworzy całokształt norm prawnych, które regulują podstawy ustroju politycznego państwa, bez względu na formę aktów prawnych, w których normy te są zawarte. Zaliczają się do nich zarówno ustawy i uchwały parlamentu, jak też zwyczajowe prawo konstytucyjne oraz konwenanse konstytucyjne. Zwyczajowe prawo konstytucyjne (normy wykształcone w drodze długotrwałej praktyki i uznane przez państwo za obowiązujące normy prawne) jest w Wielkiej Brytanii częścią powszechnego prawa zwyczajowego (*common law*). Wywodzą się z niego m.in. liczne zasady ustrojowe, jak chociażby zasada zwierzchnictwa parlamentu, czy też będąca wynikiem przyjęcia formuły, że „król nie może czynić źle” zasada politycznej i konstytucyjnej nieodpowiedzialności głowy państwa. Z kolei konwenanse konstytucyjne to ukształtowane w praktyce reguły postępowania i uznane powszechnie za właściwe i konieczne w określonych sytuacjach. Brak jest jednak wśród źródeł brytyjskiego prawa konstytucyjnego aktów posiadających szczególną moc prawną. Niepisaną konstytucję posiada także Izrael. W odróżnieniu jednak od Wielkiej Brytanii, zasady ustroju tego państwa określają w zasadzie tylko normy prawa stanowionego. Na pojęcie konstytucji Izraela składa się 11 ustaw „podstawowych” m.in. ustawa o Knesecie (nazwa parlamentu), ustawa o prezydencie państwa, ustawa o stolicy państwa Jerozolimie. Akty o najwyższej mocy nie występują ponadto w systemie prawnoustrojowym Nowej Zelandii.

Pod pojęciem konstytucji pisanej rozumie się natomiast najczęściej jeden akt prawny zawierający normy o najwyższej mocy prawnej. Niekiedy jednak obowiązuje w państwie kilka aktów posiadających taką samą, najwyższą moc prawną w hierarchii aktów normatywnych. Przykładem takiego rozwiązania może być przede wszystkim Szwecja, gdzie konstytucję tworzą 4 akty prawne: Akt o Formie Rządu (jest on zwyczajowo najważniejszy, gdyż reguluje całokształt podstawowych instytucji ustrojowych państwa), ustawa o sukcesji tronu, ustawa o wolności prasy oraz ustawa zasadnicza o wolności ekspresji. Konstytucję

pisaną w formie więcej niż jednego aktu o szczególnej mocy prawnej posiadają poza tym m.in. Austria, Dania i Finlandia.

W nauce prawa konstytucyjnego dzieli się niekiedy konstytucje na rzeczywiste i fikcyjne. Pojęcie konstytucji rzeczywistej zostało stworzone przez niemieckiego myśliciela i działacza socjalistycznego Ferdynanda Lasalle'a, który w 1862 r. określił konstytucję jako aktualnie istniejący układ sił politycznych w danym państwie. Obecnie pod pojęciem konstytucji rzeczywistej rozumie się jedynie taką konstytucję pisaną, której treść odzwierciedla istniejący w państwie układ sił politycznych, dzięki czemu jej postanowienia mogą być realizowane w praktyce. Konstytucja fikcyjna charakteryzuje się natomiast tym, że zawiera szereg sformułowań lub rozwiązań, które nie odpowiadają istniejącym w państwie stosunkom społeczno-politycznym i tym samym nie mają w praktyce żadnego zastosowania.

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej wyodrębnia się z jednej strony konstytucje pełne, z drugiej zaś - konstytucje niepełne (fragmentaryczne). Za konstytucję pełną może być uznany tylko taki akt konstytucyjny, który zawiera unormowania wszystkich podstawowych zasad i instytucji ustroju państwa, w tym zwłaszcza określenie: podmiotu władzy najwyższej w państwie, form sprawowania władzy przez suwerena, podstawowych praw i wolności jednostki, struktury organów państwa oraz wzajemnych relacji między organami państwowymi. Konstytucja musi poza tym zawierać postanowienia gwarantujące normom konstytucyjnym najwyższą moc prawną oraz określające procedurę zmiany konstytucji. Jeśli akt konstytucyjny pozbawiony jest choćby jednego z wyżej wymienionych elementów, to nie może być już uznany za pełną konstytucję. Akt prawny nie uwzględniający w swojej treści wszystkich zagadnień należących do tzw. materii konstytucyjnej określany jest mianem niepełnej konstytucji. Niekiedy na oznaczenie aktu o najwyższej mocy prawnej, regulującego jednak tylko niektóre zagadnienia ustroju państwa, używa się także określenia „mała konstytucja”. Terminem tym określano m.in. obowiązującą do niedawna ustawę konstytucyjną z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Na uwzględnienie zasługuje jeszcze podział na konstytucje sztywne i elastyczne. Za konstytucje sztywne uznaje się takie konstytucje, które mogą być zmienione tylko w szczególnym trybie, poważnie utrudnionym w porównaniu z trybem dokonywania zmian w treści ustaw zwykłych. Z kolei konstytucje, które można zmieniać w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych, określa się najczęściej mianem konstytucji elastycznych.

Reasumując dotychczasowe wywody można określić pojęcie konstytucji, które będzie przydatne w dalszych rozważaniach. Pod pojęciem konstytucji należy rozumieć ustawę zasadniczą o najwyższej mocy prawnej, szczególnej treści oraz szczególnym trybie jej uchwalenia i zmiany, określającą podstawowe zasady i instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa.

Konstytucja we współczesnych systemach ustrojowych jest podstawowym źródłem prawa konstytucyjnego. Jako podstawowy akt określający ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy posiada ona zawsze podwójne znaczenie: polityczne i prawne. Znaczenie polityczne konstytucji polega głównie na tym, że wyrażone są w niej najważniejsze idee i zasady, na których opiera się struktura władzy politycznej i struktura określonego państwa. Jej szczególne znaczenie prawne polega zaś na tym, że wyrażone w niej idee i zasady zostały sformułowane jako normy prawne, jako prawne zasady ustroju danego państwa.



## 2. GENEZA KONSTYTUCJI PISANEJ

Koncepcja konstytucji pisanej jako aktu o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa jest wynikiem dorobku liberalno-burżuazyjnej myśli politycznej. Postulat konstytucji pisanej po raz pierwszy został wysunięty przez ideologów tego nurtu politycznego w okresie jego walki z feudalizmem o władzę polityczną oraz o nowy kształt ustroju politycznego. Na wysunięcie tego postulatu właśnie w tym okresie historycznym złożyło się co najmniej kilka przyczyn.

1. W walce politycznej z feudalizmem przeciwstawiono się dotychczasowemu, panującemu w średniowieczu, światopoglądowi teologicznemu. W państwach rządzonych absolutnie podważano wywodzącą się ze średniowiecza teologiczną motywację władzy królewskiej, uzasadniającą pozycję i uprawnienia panującego prawem boskim i wypływającymi stąd przywilejami. Reakcją przeciwko światopoglądowi teologicznemu było dążenie do laicyzacji pojęć społecznych i politycznych oraz próba oddzielenia polityki od teologii. Autorytetowi Biblii, będącej do tego czasu głównym źródłem określającym zasady ustroju społecznego, postanowiono przeciwstawić świecki dokument prawno-polityczny, który wyrażałby nowe prądy ideowe w przedmiocie organizacji władzy politycznej. Takim dokumentem miała być właśnie konstytucja pisana.

2. Ważną przyczyną wysunięcia postulatu konstytucji pisanej było upowszechnienie się w epoce Oświecenia poglądów racjonalistycznych. Prądy umysłowe tego okresu przyniosły generalne podważenie ideowych, politycznych i moralno-religijnych założeń, na których opierały się dotychczasowe systemy prawnoustrojowe, organizacja społeczeństw, panujące w nich systemy wartości. Próby racjonalnego, naukowego wyjaśnienia wszystkich zjawisk życia społecznego przyświecały twórczości wielu ówczesnych myślicieli (m.in. Locke'a, Woltera i Kanta). Postawa racjonalistyczna w dziedzinie poglądów na społeczeństwo i państwo opierała się na założeniu, że skoro rozum ludzki jest niezawodną miarą prawdy, to należy się nim kierować przy tworzeniu nowych, doskonalszych form instytucji społecznych i poli-

tycznych, rozumnych reguł rządzenia. Nowe instytucje i reguły rządzenia powinny być bezwzględnie zapisane w konstytucji i wykorzystywane w praktyce.

3. Walka sił postępowych z systemem feudalnym oznaczała przede wszystkim walkę o prawa polityczne dla całego stanu trzeciego. Podejmując walkę z przywilejami szlachty i duchowieństwa, wychodzono z założenia, że prawa i wolności polityczne powinny przysługiwać całemu narodowi. Jednocześnie kształtowała się koncepcja równości wszystkich obywateli wobec prawa (bez względu na ich przynależność stanową). Z hasłami wolności jednostki i równości praw politycznych wszystkich obywateli wiązał się postulat zapisania tych zasad w konstytucji, która miała stanowić gwarancję ich realizacji i nienaruszalności.

4. Znaczący wpływ na wysunięcie postulatu konstytucji pisanej wywarła doktryna umowy społecznej, głoszona przez przedstawicieli szkoły prawa natury. W sytuacji, gdy istniejący ustroj polityczny poddawany jest krytyce, albowiem nie odpowiada już warunkom kontraktu społecznego (stanowiącego podstawę bytu państwowego), to zasadnicza reforma tego ustroju traktowana jest jako odnowienie umowy społecznej. Powinna ona nastąpić w formie pisemnej, czyli poprzez nadanie państwu konstytucji pisanej. Według zwolenników teorii umowy społecznej, właśnie konstytucja ma stanowić swego rodzaju umowę społeczną między ludem a panującym, ma określać warunki, na jakich władza panującego ma być sprawowana. Idea umowy społecznej legła u podstaw między innymi pierwszych pisanych konstytucji kolonii angielskich na kontynencie północnoamerykańskim.

5. Wysunięcie postulatu konstytucji pisanej związane było także z teorią podziału władz, którą głosili zwolennicy kompromisu feudalno-mieszczanckiego. Według tej koncepcji wolność jednostki może być zagwarantowana tylko wówczas, gdy istnieje podział władzy między różnymi organami państwa, a przy tym są one wyposażone w system wzajemnych hamulców. Wymaga to jednak konstytucjonalizacji zasady podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądową oraz określenia w konstytucji wzajemnych stosunków między poszczególnymi władzami.

Pierwsze konstytucje pisane mają rodowód anglosaski. W okresie rewolucji burżuazyjnej w Anglii opublikowano tzw. „umowy ludu” (*Agreement of the People*) z 1647 i 1649 r., które były pierwszymi projektami konstytucji pisanej w Europie. Projekty te deklarowały m.in. zasadę zwierzchnictwa ludu, potrzebę utworzenia jednoizbowego parlamentu wybieranego w powszechnym i równym głosowaniu, konieczność przyznania obywatelom wolności osobistych. Pomimo nieprzyjęcia *Agreement of the People*, zasady w nich wyrażone weszły na trwałe do dorobku liberalno-burżuazyjnej myśli politycznoustrojowej. Z tego okresu pochodzą też pierwsze pisane akty konstytucyjne kolonii angielskich w Ameryce Północnej (poczynając od *Fundamental Orders of Connecticut* z 1639 r.). Określone w tych aktach zasady i rozwiązania wywarły później niemały wpływ na rozwiązania przyjęte w konstytucji federalnej Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.

Przyjęcie konstytucji federalnej z 1787 r. poprzedziło uchwalenie przez Kongres Kontynentalny (złożony z przedstawicieli kolonii) dwóch istotnych dokumentów: Deklaracji Niepodległości i Artykułów Konfederacji. Uchwalona w dniu 4 VII 1776 r. Deklaracja Niepodległości, której projekt przedłożył Thomas Jefferson, była podstawowym dokumentem programowym powstającego państwa amerykańskiego. Nawiązywała ona w swej treści do koncepcji Johna Locke’a: umowy społecznej jako podstawy organizacji władzy państwowej, prawa ludu do obalenia siłą rządu zagrażającego interesom społeczeństwa, ochrony naturalnych praw jednostki jako celu działalności państwa. Wyrażone w tym dokumencie idee stały się podstawą aktów prawnych regulujących ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych.

Artykuły Konfederacji były pierwszym aktem określającym podstawy ustrojowe państwa amerykańskiego. Przyjęte przez Kongres Kontynentalny w listopadzie 1777 r., weszły w życie dopiero po ich ratyfikacji przez wszystkie legislatury stanowe. Artykuł 1 tego aktu określał nazwę konfederacji - Stany Zjednoczone Ameryki (*The United States of America*). W rzeczywistości gwarantował on jednak stanom pełną suwerenność, wolność i niezależność. Jedynym wspólnym organem konfederacji był Kongres, składający się z corocznie wybieranych delegatów poszczególnych stanów w liczbie od 2 do 7, przy czym każdy stan

dysponował tylko jednym głosem. Słabość instytucji ogólnokrajowych ustanowionych w Artykułach Konfederacji była krytycznie oceniana przez znaczną część polityków, w tym zwłaszcza przez federalistów (m.in. Aleksander Hamilton), którzy zmierzali do stworzenia ściślejszych więzi między stanami i ukształtowania państwa związkowego (federacyjnego). Silne też były dążenia do utrzymania stanu istniejącego, czyli zachowania konfederacji suwerennych stanów. Spór ten miała rozstrzygnąć dopiero konstytucja z 1787 r., która przekształciła Stany Zjednoczone w państwo federacyjne.

Projekt konstytucji przygotowany został przez konwencję, w skład której weszli przedstawiciele stanów powołani przez legislatury stanowe. Początkowo zamierzano jedynie poddać rewizji Artykuły Konfederacji i dopiero w trakcie obrad konwencji zdecydowano się przygotować zupełnie nową konstytucję. Konwencja (obradująca w Filadelfii pod przewodnictwem Jerzego Waszyngtona) uchwaliła konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki w dniu 17 IX 1787 r. Weszła ona w życie, po ratyfikacji przez konwencję stanowe, w 1789 r.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. była pierwszą - w pełnym znaczeniu tego słowa - konstytucją pisaną w świecie. Poza krótkim wstępem (w którym określono „naród Stanów Zjednoczonych” jako najwyższy autorytet ustrojodawczy), składa się ona zaledwie z 7 artykułów. Łatwo przy tym zauważyć, że na systematyce konstytucji zaważyło przyjęcie przez jej twórców koncepcji podziału władz. Stąd też trzy pierwsze artykuły poświęcone są kolejno: władzy ustawodawczej (Kongresowi), władzy wykonawczej (prezydentowi), władzy sądowniczej (sądom federalnym). Artykuł 4 określa stosunki wzajemne między związkiem a stanami, artykuł 5 określa procedurę zmiany konstytucji, artykuł 6 formułuje zasadę, że najwyższe prawo krajowe w Stanach Zjednoczonych stanowi konstytucja, zgodnie z nią wydane ustawy oraz traktaty zawarte przez USA z innymi państwami, artykuł 7 zaś określił procedurę wejścia w życie pierwotnego tekstu konstytucji. Konstytucja w swym pierwotnym brzmieniu nie zawierała jednak regulacji podstawowych praw i wolności obywateli, co wytknięto twórcom konstytucji już w trakcie procedury ratyfikacyjnej. Dlatego też już w 1789 r. Kongres zaproponował uchwalenie pierwszych dziesięciu po-

prawek do konstytucji w postaci Deklaracji Praw (*Bill of Rights*), która miała stanowić gwarancję swobód jednostki. Po ratyfikacji przez 3/4 stanów weszła ona w życie w 1791 r.

Konstytucja USA stanowi rzadki przykład wyjątkowej stabilności konstytucji. Będąc pierwszą konstytucją pisaną w świecie, jest ona jednocześnie najstarszą z aktualnie obowiązujących ustaw zasadniczych. W okresie ponad 200 lat obowiązywania pierwotny tekst konstytucji (który pozostał nienaruszony) był uzupełniony zaledwie o 26 poprawek (*Amendment*), przy czym pierwszych 10 stanowiło wspomniane wyżej *Bill of Rights*. Z uwagi na swą trwałość konstytucja stała się jedną z podstaw panującej w USA ideologii społeczno-politycznej. Podkreślić także należy, że przyjęte w konstytucji tego państwa zasady (zwłaszcza: zwierzchnictwa narodu, republikańskiej formy państwa, podziału władz) wprowadzone zostały później - w charakterze podstawowych zasad ustroju - do konstytucji innych państw demokratycznych.

Pierwsze akty konstytucyjne na kontynencie europejskim pojawiają się u schyłku XVIII w. we Francji i w Polsce. We Francji w ciągu krótkiego okresu czasu uchwalono 4 konstytucje, różniące się między sobą pod względem charakteru i treści. Tak częste zmiany konstytucji podyktowane były przede wszystkim szybko zmieniającą się sytuacją polityczną (Rewolucja Francuska) oraz wpływem różnorodnych koncepcji prawnoustrojowych. Ustrój polityczny Francji podlegał zresztą bardzo częstym zmianom także w XIX i XX w. O znaczącej ewolucji form polityczno-ustrojowych tego państwa może świadczyć fakt, że obowiązująca obecnie konstytucja V Republiki z 1958 r. jest 16 aktem konstytucyjnym w historii Francji.

Akty konstytucyjne Rewolucji Francuskiej poprzedzone zostały Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela, uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe 26 VIII 1789 r., a więc w kilka tygodni po zburzeniu Bastilii. Ten podstawowy dokument pierwszej fazy Rewolucji Francuskiej zakładał, że źródłem władzy suwerennej może być tylko naród, gdyż „żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodzi wyraźnie od narodu” (art. 3). Deklaracja głosiła wolność osobistą, równość wszystkich obywateli, wolność wyznania, myśli, słowa i

druku, nietykalność własności prywatnej. Proklamowała także zasadę podziału władz, uznając ją (art. 16) za niezbędny element ustroju konstytucyjnego.

Deklaracja Praw włączona została, w charakterze wstępu, do pierwszej konstytucji francuskiej z 3 IX 1791 r. Konstytucja ta formułowała zasadę zwierzchnictwa narodu, stwierdzając jednocześnie, że reprezentantami narodu są: Zgromadzenie Ustawodawcze oraz dziedziczny monarcha. Francja stała się tym samym na krótko monarchią konstytucyjną. Już w roku następnym następuje zniesienie monarchii, zaś po przejęciu władzy przez jakobinów Konwent Narodowy uchwała 24 VI 1793 r. nową konstytucję (zwaną konstytucją jakobińską). Wprowadza ona we Francji ustrój republikański, formułuje zasadę jedności władzy i nadrzędności najwyższego organu przedstawicielskiego, przyznaje obywatelom powszechne i bezpośrednie prawo wyborcze. Konstytucja jakobińska z 1793 r. nie weszła jednak w życie ze względu na krótkotrwałość dyktatorskich rządów jakobinów.

Republikańska konstytucja z 22 VIII 1795 r. nawiązywała w swej treści do obu poprzednich konstytucji. Stała ona na gruncie podziału władz, przywracała ograniczone i pośrednie wybory do instytucji przedstawicielskich, wprowadzała po raz pierwszy dwuizbowy parlament. Po kilku latach zastąpiona zostaje konstytucją z 13 XII 1799 r., wprowadzającą we Francji dyktaturę jednostki przy zachowaniu pozorów demokracji parlamentarnej. Konstytucja przyznała najwyższą władzę w państwie pierwszemu konsulowi (Napoleonowi Bonaparte), który w wyniku późniejszych zmian konstytucji obwołany został najpierw (1802 r.) dożywotnim konsulem, a następnie (1804 r.) proklamowany „Cesarzem Francuzów”.

Jedną z najstarszych konstytucji pisanych w świecie, drugą po konstytucji amerykańskiej, była polska Konstytucja 3 Maja 1791 r. Nawiązywała ona do francuskiej myśli konstytucyjnej, wykorzystując dorobek ideowy takich myślicieli epoki Oświecenia, jak Rousseau i Monteskiusz. Zasady podziału władz i zwierzchnictwa narodu, przyjęte za podstawę ustroju we francuskiej Deklaracji Praw z 1789 r., zostały sformułowane również w pierwszej polskiej ustawie zasadniczej.

Na ówczesne polskie rozwiązania ustrojowe wywarł wpływ również konstytucjonalizm brytyjski, a zwłaszcza zasada *rex regnat sed non gubernat* (król panuje, ale nie rządzi). W konstytucji majowej przyjęto zasadę, że decyzja króla jako przewodniczącego gabinetu ministrów (Straży Praw), aby mogła uzyskać moc obowiązującą, musiała być podpisana przez właściwego ministra, który w konsekwencji takiego rozwiązania ponosił za jej treść odpowiedzialność przed Sejmem. Była to sformułowana po raz pierwszy w akcie rangi konstytucyjnej zasada kontrasygnaty aktów prawnych głowy państwa, która stała się później jednym z charakterystycznych rozwiązań w systemach rządów parlamentarnych.

Konstytucja 3 Maja różniła się od innych ówczesnych konstytucji tym, że połączyła w swej treści określenie postępowych zasad ustrojowych: zwierzchnictwa narodu (pod pojęciem „naród” rozumiano jednak wówczas wyłącznie szlachtę), podziału władz oraz ograniczonych rządów parlamentarnych z jednoczesnym utrzymaniem stanowej struktury społecznej i politycznej. Konstytucja ta obowiązywała zaledwie 14 miesięcy, odegrała jednak znaczącą rolę w naszej historii. Przeszła ona do tradycji narodu polskiego jako „dowód jego wielkości w dobie upadku”, stała się w okresie zaborów symbolem dążeń niepodległościowych, przyczyniła się w znacznym stopniu do naszego narodowego przetrwania.

Pod wpływem amerykańskich oraz francuskich rozwiązań konstytucyjnych końca XVIII w. idea konstytucji pisanej zdobywa popularność i znajduje zastosowanie w wielu państwach już w pierwszej połowie XIX stulecia. W okresie tym uchwalono w Europie kilka bardzo stabilnych ustaw zasadniczych, np. konstytucja Szwecji z 1809 r. została zastąpiona nową dopiero w 1975 r. Dwie z przyjętych wówczas ustaw zasadniczych (z późniejszymi zmianami) obowiązują do dziś: Norwegii z 1814 r. (najstarsza z obecnie obowiązujących konstytucji w Europie) oraz Belgii z 1831 r. Do najstarszych należały też pierwsze konstytucje państw Ameryki Łacińskiej, które w pierwszej połowie XIX w. wyzwoliły się spod zależności hiszpańskiej m.in. Chile z 1818 r., Argentyny z 1819 r. oraz Meksyku z 1824 r. Nie obowiązywały one jednak zbyt długo, były wielokrotnie zmieniane na skutek typowego dla tego regio-

nu braku stabilizacji politycznej (częste zamachy stanu i przewroty wojskowe).

Do utrwalenia się konstytucji pisanej w kulturze politycznej i prawnej wielu społeczeństw drugiej połowy XIX w. przyczyniły się poglądy przedstawicieli nurtu pozytywizmu prawniczego (m.in. Johna Austina), którzy stali na stanowisku, że jedynie normy prawa pozytywnego dają pełną gwarancję stałości oraz pewności w stosunkach społecznych i politycznych. Bardzo szybki rozwój konstytucjonalizmu w świecie nastąpił jednak dopiero w XX w., wtedy też zaznaczył się najbardziej wpływ rozwiązań prawnoustrojowych rozwiniętych państw demokratycznych. Najwięcej nowych konstytucji pojawiało się w 4 okresach: a) po zakończeniu I wojny światowej (m.in. w Austrii, Czechosłowacji, Finlandii oraz Konstytucja Marcowa w Polsce), b) w ciągu kilku lat po II wojnie światowej (m.in. we Francji, Włoszech, Japonii oraz w państwach demokracji ludowej), c) po uzyskaniu niepodległości przez szereg państw postkolonialnych (przede wszystkim w latach 60-tych), d) po rozpadzie bloku państw realnego socjalizmu (m.in. w tych krajach, które wchodziły poprzednio jako republiki związkowe w skład Czechosłowacji, Jugosławii i ZSRR). W konsekwencji konstytucja pisana stała się, z kilkoma wyjątkami, powszechnie przyjętą formą regulacji podstawowych założeń oraz instytucji ustrojowych współczesnego państwa.

Konstytucja każdego państwa posiada trzy specyficzne cechy, które odróżniają ją wyraźnie od ustaw zwykłych. Są to mianowicie:

- 1) szczególna treść,
- 2) szczególna forma, wyrażająca się zwłaszcza w specyficznym trybie uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści,
- 3) najwyższa moc prawna w systemie źródeł prawa.

Wszystkie te cechy muszą występować łącznie, w przeciwnym wypadku określony akt prawny nie może być traktowany jako konstytucja w znaczeniu formalnym.



### 3. TREŚĆ KONSTYTUCJI

Szczególna treść konstytucji wyraża się w tym, że reguluje ona podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. O tym, jakie instytucje ustroju państwa uznać należy za podstawowe i uczynić je przedmiotem regulacji konstytucyjnej, decyduje w każdym przypadku podmiot stanowiący konstytucję, czyli ustawodawca konstytucyjny. Nie ma bowiem ściśle określonego katalogu instytucji „podstawowych”, które powinny być uregulowane wyłącznie w normach rangi konstytucyjnej. Określone instytucje ustrojowe są w jednym państwie uznawane za podstawowe i stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, w innym zaś takim samym instytucjom przypisuje się znaczenie drugorzędne i pozostawia do regulacji w aktach prawnych niższego rzędu. Zakres regulacji konstytucyjnej uzależniony jest bowiem w każdym przypadku od konkretnych warunków historycznych, charakteru (typu) państwa oraz istniejących w danym państwie uwarunkowań społecznych i politycznych.

Przedmiotowy zakres regulacji konstytucyjnej w najstarszych ustawach zasadniczych był z reguły bardzo wąski. W art. 16 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. postawiono jedynie dwa wymogi, jakim powinna odpowiadać treść konstytucji - określenie gwarancji praw jednostki oraz podziału władz. Konstytucje przełomu XVIII i XIX w. rzeczywiście nieznacznie wykraczały poza tak określone minimum regulacji konstytucyjnej. Ograniczały się one z reguły jedynie do wskazania podmiotu władzy najwyższej w państwie, określenia formy sprawowania władzy przez suverena, ogólnej regulacji zasad organizacji organów państwa oraz praw politycznych i wolności osobistych jednostki. Także w tym zakresie istniały pewne różnice, np. pierwotny tekst konstytucji USA z 1787 r., o czym już wspominałem, pomijał całkowicie regulację praw i wolności jednostki, a wprowadzono ją kilka lat później w drodze pierwszych 10 poprawek do konstytucji. Dopiero w późniejszych konstytucjach poszerzono wyraźnie zakres regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania organów państwowych (m.in. w konstytucji Belgii z 1831 r. oraz w dwóch kolejnych konstytucjach Szwajcarii z 1848 i 1874 r.).

Znaczne rozszerzenie zakresu regulacji konstytucyjnej miało miejsce w ustawach zasadniczych uchwalonych w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej. W dużym stopniu pod wpływem rozwijającego się ruchu socjalistycznego oraz rewolucji w Rosji do treści wielu konstytucji wprowadzono określenie podstawowych zasad ustroju społeczno-gospodarczego oraz regulację praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych jednostki. Zapisy dotyczące tej problematyki znalazły się m.in. w konstytucji Rzeszy Niemieckiej (tzw. „konstytucji weimarskiej”) z 1919 r. i w konstytucji Włoch z 1947 r., ale przede wszystkim w konstytucjach państw realnego socjalizmu (w tym w konstytucji PRL z 1952 r.). Poszerzenie tej sfery regulacji miało też miejsce w kilku nowszych konstytucjach: Grecji z 1975 r., Portugalii z 1976 r. i Hiszpanii z 1978 r. Od wielu lat w konstytucjach nowo uchwalonych lub poważnie zmienionych widoczna jest tendencja do rozszerzania prawno-instytucjonalnych gwarancji nadrzędności norm konstytucyjnych (głównie poprzez wprowadzenie i konstytucjonalizację sądownictwa konstytucyjnego) oraz gwarancji podstawowych praw i wolności jednostki (m.in. poprzez upowszechnienie instytucji ombudsmana).

Analiza treści współczesnych konstytucji pozwala wyodrębnić kilka grup zagadnień, które są przedmiotem regulacji (oczywiście w różnym zakresie) w każdej pełnej konstytucji. Zagadnienia te określane są w nauce prawa konstytucyjnego pojęciem „materii konstytucyjnych”. Do kategorii tej należą normy konstytucji regulujące następujące grupy zagadnień:

- 1) określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie oraz form sprawowania władzy przez suwerena,
- 2) podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a przynajmniej określenie charakteru istniejących w danym państwie stosunków własnościowych,
- 3) podstawowe prawa i wolności jednostki,
- 4) określenie struktury terytorialnej państwa, a w przypadku państw federacyjnych także wzajemnych relacji między związkiem i podmiotami federacji,

- 5) struktura organów państwowych oraz wzajemne stosunki między nimi,
- 6) określenie procedury zmiany konstytucji.

Wymienione wyżej zagadnienia zalicza się do tzw. minimum pełnej regulacji materii konstytucyjnych. Wynika więc z tego jednoznacznie, że jeśli jakaś konstytucja pomija w swojej treści jeden z tych elementów nie powinna być uznana za pełną konstytucję. Niekiedy mogą rzecz jasna rodzić się w związku z tym pewne wątpliwości. Jako przykład może służyć francuska konstytucja V Republiki z 1958 r., która nie zawiera regulacji praw i wolności jednostki, powołuje się jedynie w tej kwestii na Deklarację Praw z 1789 r. i wstęp do konstytucji IV Republiki z 1946 r., który z kolei odwołuje się do „fundamentalnych zasad uznanych przez ustawy Republiki”. Nie można jej jednak z tego względu uznać za akt fragmentaryczny, zawiera ona bowiem wyczerpującą regulację pozostałych materii konstytucyjnych.

W konstytucjach poszczególnych państw w różnym zakresie zawarta jest regulacja wielu innych zagadnień. Najczęściej są to postanowienia odnoszące się do finansów publicznych, niekiedy nawet bardzo rozbudowane (m.in. w konstytucjach Szwajcarii, RFN i Australii). Z reguły też przedmiotem regulacji konstytucyjnej są sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa. Przykładem może być zapis art. 16 konstytucji francuskiej, który stanowi, że „w wypadku, gdy instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni i gdy prawidłowe funkcjonowanie określonych w konstytucji władz publicznych zostało przerwane, prezydent Republiki podejmuje środki, których wymagają okoliczności...”. Coraz częściej określa się też w przepisach konstytucyjnych zasady tworzenia oraz rolę partii politycznych (m.in. w art. 5 konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r.). Liczne są także przykłady regulacji zagadnień charakterystycznych dla konstytucji tylko jednego państwa. Wskazać tu można m.in. Art. 9 konstytucji Japonii z 1946 r., który stanowi, że naród japoński „wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych” i w związku z tym wprowadza zakaz utrzymywania poten-

cjału wojennego, a zwłaszcza sił lądowych, morskich i powietrznych. Tak rozumiana zasada pacyfizmu jest przy tym zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych współczesnej Japonii.

Ze względu na różnorodność zakresu regulacji konstytucje są z reguły aktami obszernymi. Wyjątkowo rozbudowana była zwłaszcza konstytucja Jugosławii z 1974 r., która - poza obszernym wstępem - składała się z 406 artykułów. Wśród obowiązujących obecnie ustaw zasadniczych wyróżniają się pod tym względem m.in. konstytucja Indii z 1949 r. (liczy ona 395 artykułów) oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. (zawierająca 312 artykułów). Najczęściej jednak liczba artykułów konstytucji mieści się w granicach od 100 do 200. Wyjątkiem jest konstytucja USA z 1787 r., której pierwotny tekst składa się zaledwie z 7 rozbudowanych artykułów.

Stopień szczegółowości regulacji konstytucyjnej posiada istotne znaczenie w procesie stosowania przepisów konstytucji w praktyce. Konstytucje szczegółowe stwarzają organom państwowym możliwości stosowania przepisów konstytucji bezpośrednio, a więc bez konieczności rozwijania ich postanowień aktami prawnymi niższego rzędu. Natomiast konstytucje lakoniczne utrudniają poważnie ich bezpośrednie stosowanie, gdyż w odniesieniu do większości postanowień tego typu konstytucji konieczne jest wydawanie ustaw zwykłych. W tym wypadku konstytucja może być stosowana bezpośrednio w zasadzie tylko przez parlament, który jest zobowiązany do wydawania ustaw konkretyzujących określone normy konstytucyjne. Inne organy państwowe nie mogą więc stosować konstytucji bezpośrednio w sprawach stanowiących materie ustawowe, czyli jednoznacznie zastrzeżonych w samej konstytucji do regulacji w formie ustaw zwykłych. Konstytucje bardzo ogólne stwarzają jednak znacznie większe możliwości dokonywania wykładni (interpretacji) ich przepisów, sprzyjają więc dostosowywaniu systemu prawa oraz praktyki ustrojowej do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych i politycznych.

Przy analizie treści konstytucji należy uwzględnić także zagadnienie wewnętrznej systematyki tego aktu prawnego. Systematyka konsty-

tucji oznacza uporządkowaną w określony sposób treść konstytucji oraz jej podział m.in. na części, rozdziały i artykuły. Można tu wyróżnić:

- 1) systematykę ogólną, której wyrazem jest ogólny układ dużych części składowych konstytucji (nazywanych najczęściej rozdziałami),
- 2) systematykę szczegółową - podział rozdziałów na poszczególne artykuły oraz wewnętrzna struktura samych artykułów (paragrafy, ustępy, punkty itp.).

Systematyka ogólna konstytucji kształtuje się zawsze pod wpływem określonych koncepcji filozoficznych i politycznych, które są akceptowane i przyjmowane przez ustrojodawcę. Widać to wyraźnie na przykładzie umiejscowienia w systematyce konstytucji regulacji praw i wolności jednostki. W państwie liberalno-demokratycznym status jednostki określony jest najczęściej w pierwszej części konstytucji (np. konstytucja Włoch z 1947 r. i konstytucja RFN z 1949 r.). Natomiast w państwach realnego socjalizmu (zwłaszcza w okresie stalinowskim) problematyka ta umieszczana była dopiero po rozdziałach poświęconych zasadom ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz strukturze i organizacji naczelnych i terenowych organów państwowych (np. konstytucja ZSRR z 1936 r. i wzorowana na niej konstytucja PRL z 1952 r.). Jako przykład może służyć także porównanie systematyki obu konstytucji II Rzeczypospolitej, różniące się zwłaszcza w odniesieniu do regulacji ustroju naczelnych organów państwa. Różnice te wynikały stąd, że w konstytucji z 1921 r. przyjęta została w tej kwestii zasada podziału władz, zaś konstytucja z 1935 r. wyraźnie eksponowała w strukturze organów państwa Prezydenta Rzeczypospolitej. Koncepcje filozoficzne i polityczne nie decydują natomiast o systematyce szczegółowej konstytucji. Kształtują ją jedynie określone założenia techniczno-legislacyjne, dlatego też pod względem systematyki szczegółowej konstytucje poszczególnych państw nie różnią się zasadniczo między sobą.

Charakterystycznym elementem systematyki wielu konstytucji jest to, że posiadają one wstępy (preambuły), co także odróżnia je wyraźnie od ustaw zwykłych. Wstępy do konstytucji mają zawsze uroczystą formę, ich postanowienia nie są ujęte w postaci artykułów czy paragrafów, stanowią one jednak integralną część konstytucji. W treści wstępów

wskazuje się najczęściej: a) ustrojodawcę, czyli podmiot ustanawiający konstytucję oraz b) cele, którym ma służyć uchwalana konstytucja. Niekiedy wstępy do konstytucji są rozbudowane (np. w konstytucji Japonii z 1946 r.), innym razem bardzo lakoniczne. Tak np. wstęp do konstytucji USA ma następujące brzmienie: „My, naród Stanów Zjednoczonych, pragnąc udoskonalić Unię, ustanowić sprawiedliwość, zabezpieczyć spokój w kraju, zapewnić wspólną obronę, podnieść ogólny dobrobyt oraz utrzymać dla nas samych i naszego potomstwa dobrodziejstwa wolności, wprowadzamy i ustanawiamy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki niniejszą konstytucję”. Wstęp nie jest jednak niezbędnym elementem konstytucji, dlatego też wiele ustaw zasadniczych nie zawiera go w swej systematyce (np. konstytucja Austrii z 1920 r., konstytucja Danii z 1953 r. i konstytucja Holandii z 1983 r.).

Systematyka konstytucji nie ma żadnego wpływu na wewnętrzne zhierarchizowanie norm konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się najczęściej 5 rodzajów norm składających się na treść ustawy zasadniczej:

- 1) zasady konstytucji - są to podstawowe rozstrzygnięcia autorytetu ustrojodawczego dotyczące kształtu ustroju politycznego danego państwa np. zasada suwerenności narodu, zasada republikańskiej formy państwa, zasada federalizmu, zasada podziału władz, zasada państwa prawnego,
- 2) normy kompetencyjne - określają one m.in. zakres uprawnień poszczególnych organów państwowych oraz podstawowe prawa i wolności obywateli,
- 3) normy organizacyjne - dotyczą one organizacji państwa i jego organów (np. struktury parlamentu i rządu),
- 4) normy proceduralne - regulują one m.in. tryb uchwalania ustaw oraz procedurę powoływania rządu,
- 5) normy programowe - wytyczają one zasadnicze cele działalności państwa a także określają zadania, które powinny być zrealizowane w przyszłości (tego rodzaju normy były charakterystyczne zwłaszcza dla konstytucji realnego socjalizmu).

Hierarchizacja norm konstytucyjnych nie ma żadnego wpływu na moc prawną postanowień konstytucji, które nie są pod tym względem zróżnicowane, powinny więc być przestrzegane na tych samych zasadach. Ma ona natomiast duże znaczenie dla podmiotów stosujących konstytucję, jest też bardzo przydatna w procesie wykładni przepisów ustawy zasadniczej.

## 4. SPOSÓB UCHWALANIA I ZMIANY KONSTYTUCJI

Specyficzny tryb uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści jest jedną z cech odróżniających ten akt normatywny od ustaw zwykłych. Ta cecha konstytucji jest wyrazem szczególnej mocy prawnej tego aktu, a jednocześnie ma stanowić o większej jego trwałości w porównaniu z ustawami zwykłymi.

Sposób uchwalania konstytucji, a w konsekwencji także jej zmiany, wiąże się ściśle z określeniem podmiotu, do którego należy władza najwyższa w państwie, jak też z ustaleniem form, w jakich suweren powinien tę władzę sprawować. W tym zakresie wykształciły się historycznie cztery podstawowe rozwiązania:

- 1) suwerenem jest monarcha, on więc nadaje konstytucję,
- 2) konstytucja zostaje uchwalona w drodze referendum, a więc przez naród w głosowaniu powszechnym,
- 3) konstytucję uchwała specjalnie do tego celu powołany organ przedstawicielski (konstytuanta),
- 4) konstytucja uchwalana jest przez parlament, który działa jednak w szczególnym trybie, innym niż przy uchwalaniu ustaw zwykłych.

Konstytucja nadawana przez panującego, określana najczęściej mianem „oktrojowana” (od francuskiego *octroyer* - nadać), pojawia się w XIX w., stając się formą wprowadzenia w kilku krajach instytucji monarchii konstytucyjnej. Taki charakter miały m.in. karta konstytucyjna Ludwika XVIII z 1814 r., narzucona przez cara Aleksandra I konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., konstytucja pruska z 1850 r. oraz pierwsza konstytucja Japonii z 1889 r. Współcześnie ze zjawiskiem konstytucji oktrojowanej zetknąć się można jedynie w niektórych krajach rozwijających się o niedemokratycznych systemach rządów m.in. w Nepalu oraz w kilku monarchiach arabskich (Bahrajn, Jordania, Kuwejt).



Zwolennikiem uchwalania konstytucji w drodze referendum był przede wszystkim J.J. Rousseau, co wiązało się ściśle z głoszoną przez niego teorią umowy społecznej. Ta forma uchwalania ustawy zasadniczej znalazła zastosowanie już na przełomie XVIII i XIX w. - w drodze referendum przyjęto m.in. konstytucję jakobińską z 1793 r. oraz konstytucję stworzonej przez Napoleona Republiki Helweckiej z 1802 r. Instytucja referendum konstytucyjnego wprowadzana jest współcześnie przez coraz większą liczbę państw, gdyż przyjęcie konstytucji w tym trybie uznawane jest za najbardziej demokratyczny sposób jej uchwalenia. W tych przypadkach projekt konstytucji jest przyjmowany przez parlament lub konstytuante a następnie poddawany pod głosowanie powszechne (referendum), w którym głosujący wypowiadają się „za” lub „przeciw” temu projektowi. Taka procedura została przyjęta przy uchwalaniu m.in. konstytucji francuskiej IV Republiki z 1946 r. oraz konstytucji niektórych państw realnego socjalizmu (m.in. Bułgarii, Kuby i NRD). Po uchwaleniu w drodze referendum konstytucyjnego konstytucji Hiszpanii z 1978 r. doszło jeszcze do uroczystej proklamacji tego aktu - król Juan Carlos I podpisał tekst konstytucji na połączonym posiedzeniu obu izb parlamentu (Kortezów). W drodze referendum konstytucyjnego przyjęta została także nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W niektórych krajach w celu uchwalenia konstytucji wybierano specjalny organ przedstawicielski, określany najczęściej mianem konstytuante. Z reguły konstytuante nie miały z góry określonej kadencji, były wybierane na okres do uchwalenia konstytucji. Wybrane wyłącznie w celu uchwalenia nowej konstytucji, a więc nie obciążone zajmowaniem się różnymi sprawami (inaczej niż zwykłe parlamenty), mogły skupić się na poszukiwaniu optymalnych dla danego kraju rozwiązań ustrojowych. Przez konstytuante została uchwalona m.in. konstytucja Włoch z 1947 r. oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. Niekiedy rolę konstytuante może spełniać także zwykły parlament. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy głównym zadaniem nowo wybranego parlamentu jest przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji, mimo że wykonuje on jednocześnie inne kompetencje. Charakter konstytuante miał m.in. wybrany w 1919 r. Sejm Ustawodawczy, który 17 III 1921 r. uchwalił pierwszą konstytucję II Rzeczypospolitej (tzw.

„Konstytucję Marcową”), a także Sejm Ustawodawczy z lat 1947-1952, który uchwalił konstytucję PRL z 22 VII 1952 r.

Najczęściej wykorzystywanym rozwiązaniem jest uchwalanie konstytucji przez parlament, przy czym jego funkcja ustrojodawcza jest wówczas wyraźnie oddzielona od pozostałych funkcji parlamentu. Wyodrębnienie tej funkcji parlamentu następuje w wyniku ustanowienia szczególnego trybu postępowania przy uchwalaniu ustawy zasadniczej, różniącego się wyraźnie od parlamentarnej procedury uchwalania ustaw zwykłych. Chodzi w tym wypadku głównie o spełnienie dwóch szczególnych wymogów - odpowiedniego quorum (wymaganej liczby posłów obecnych na posiedzeniu parlamentu) oraz kwalifikowanej większości głosów (np. 2/3 lub 3/4), niezbędnej do podjęcia prawomocnej decyzji o uchwaleniu konstytucji. Z nowszych konstytucji, które zostały uchwalone przez parlament, wymienić można m.in. konstytucję Szwecji z 1974 r., konstytucję Grecji z 1975 r. oraz konstytucję Holandii z 1983 r.

Podobnie jak uchwalenie konstytucji, również dokonywanie zmian w jej treści wymaga szczególnego trybu postępowania oraz spełnienia określonych warunków, które nie są wymagane przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwie zwykłym. Jest to konieczne z uwagi na miejsce zajmowane przez konstytucję w systemie źródeł prawa oraz ze względu na potrzebę zapewnienia trwałości jej rozwiązań.

Biorąc pod uwagę zakres zmiany konstytucji możemy wyróżnić zmianę całkowitą i zmianę częściową. Zmiana całkowita może polegać: a) na zastąpieniu dotychczas obowiązującej konstytucji całkowicie nową ustawą zasadniczą lub b) na uchyleniu dotychczasowej konstytucji bez jednoczesnego wprowadzania w jej miejsce innego aktu rangi konstytucyjnej (taka sytuacja miała miejsce przede wszystkim w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej po dokonanych tam przewrotach wojskowych i wprowadzeniu rządów dyktatorskich m.in. w Wenezueli w 1953 r. oraz w Brazylii w 1967 r.). Zmiana częściowa polega zaś na zmianie treści jedynie niektórych postanowień konstytucji. Jeśli jednak zmiana ta dotyczy podstawowych zasad ustroju państwa, obejmuje znaczną część przepisów konstytucji lub polega na istotnym uzupełnieniu jej dotychczasowego tekstu, mówimy wówczas o rewizji konstytu-

cji. Z rewizją konstytucji mamy z reguły do czynienia w okresach istotnych przemian politycznych i gospodarczych. Taki charakter miała m.in. nowelizacja konstytucji PRL z 1952 r. dokonana w dniu 29 XII 1989 r., w jej wyniku nastąpiła bowiem gruntowna zmiana zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa polskiego.

Pod względem formalnym całkowita zmiana konstytucji nie różni się zasadniczo od zmiany częściowej. W niektórych krajach wprowadzono jednak rozróżnienie obu form zmian konstytucyjnych. W przypadku całkowitej zmiany konstytucji (zastąpienie dotychczasowej konstytucji nową ustawą zasadniczą) wprowadzono bardziej utrudnioną procedurę postępowania w porównaniu z trybem przeprowadzania częściowej zmiany konstytucji. Rozwiązanie takie zostało przyjęte m.in. w konstytucjach Austrii i Bułgarii. Konstytucja Austrii z 1920 r. (w redakcji z 1929 r.) dla całkowitej zmiany konstytucji wprowadza wymóg przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (art. 44 ust. 3), natomiast zmiana częściowa może być przeprowadzona w szczególnym trybie przez parlament (art. 44 ust. 1). Z kolei konstytucja Bułgarii z 1991 r. stanowi, że częściowa zmiana konstytucji może być dokonana przez Zgromadzenie Narodowe (parlament) większością 3/4 głosów wszystkich posłów w trzech głosowaniach przeprowadzonych w różnych dniach (art. 155 ust. 1), zaś całkowita zmiana konstytucji - przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe (konstytuantę) większością 2/3 głosów wszystkich członków tego organu także w trzech głosowaniach przeprowadzonych w różnych dniach (art. 161).

Najczęściej podmiotem uprawnionym do dokonywania zmian konstytucyjnych jest parlament, działający jednak wówczas w szczególnym trybie postępowania. W niektórych krajach przy przeprowadzaniu zmian konstytucyjnych wykorzystuje się także instytucję referendum. Przykładem może być zwłaszcza Szwajcaria, gdzie referendum konstytucyjne ma w każdym przypadku charakter obligatoryjny. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana konstytucji (zarówno związkowej, jak też federalnej), niezależnie od tego czy obejmuje ona całą konstytucję, czy tylko jeden z jej przepisów, nie może mieć miejsca bez zaakceptowania tej zmiany w drodze referendum przez większość ludności kraju lub kantonu.

Szczególne warunki dokonywania zmian konstytucyjnych przejawiają się z reguły w różnych stadiach postępowania ustawodawczego. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji przysługuje najczęściej głowie państwa, rządowi oraz określonej liczbie deputowanych do parlamentu. W przypadku inicjatywy poselskiej wprowadza się jednak z reguły wymóg zebrania podpisów pod projektem przez większą liczbę deputowanych aniżeli przy zwykłej inicjatywie ustawodawczej (np. Konstytucja Marcowa z 1921 r. przewidywała, iż projekt zmiany konstytucji musi być zgłoszony przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów). Przy dokonywaniu zmiany całkowitej, gdy konieczne jest przygotowanie projektu nowej konstytucji, zadanie to powierza się specjalnej komisji konstytucyjnej, którą powołuje z reguły izba niższa parlamentu. Niekiedy do rozpatrzenia projektu zmiany konstytucji powoływana jest nadzwyczajna komisja parlamentarna. W trakcie głosowania nad projektem zmiany konstytucji niezbędne jest określone quorum (najczęściej co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych) oraz istnieje wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów (w większości państw wynosi on 2/3, ale np. w Grecji i Hiszpanii - 3/5). W parlamencie dwuizbowym kwalifikowana większość głosów musi być uzyskana w odrębnych głosowaniach w obu izbach parlamentu.

Wyjątkowo utrudniona procedura zmiany konstytucji wprowadzona została w kilku państwach federacyjnych. Jako przykład mogą służyć rozwiązania przyjęte w systemach konstytucyjnych USA i Australii. W USA zmiana konstytucji federalnej może dojść do skutku tylko wtedy, gdy projekt takiej zmiany zostanie przyjęty przez obie izby Kongresu (Izbę Reprezentantów i Senat) kwalifikowaną większością głosów, a następnie zaakceptowany przez co najmniej 3/4 legislatur (parlamentów) stanowych. W Australii projekt zmiany konstytucji musi być najpierw przyjęty bezwzględną większością głosów w Senacie oraz w Izbie Reprezentantów. Następnie poddawany jest on pod głosowanie w referendum konstytucyjnym, przy czym zmiana konstytucji jest możliwa wyłącznie w wyniku uzyskania w referendum tzw. „potrójnej większości”: 1) ponad 50% głosów osób biorących udział w referendum w całym kraju, 2) ponad 50% głosów w co najmniej 4 stanach, a więc 3) większości stanów. Tak skomplikowana procedura zmiany konstytucji

spowodowała, że konstytucje USA i Australii należą do najbardziej stabilnych ustaw zasadniczych w świecie - do konstytucji USA wprowadzono dotychczas tylko 26 poprawek, zaś konstytucja Australii z 1900 r. zmieniana była jedynie 6 razy.

Niektóre konstytucje zawierają postanowienia całkowicie „niezmienne”, czyli nie podlegające zmianie nawet w trybie przewidzianym dla zmiany ustawy zasadniczej. Tytułem przykładu można tu wymienić: a) art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN z 1949 r., zgodnie z którym niedopuszczalna jest zmiana m.in. zasady federacyjnej struktury RFN, zasady współuczestnictwa krajów w ustawodawstwie związkowym oraz zasad określających podstawowe prawa jednostki, b) art. 89 ust. 5 konstytucji Francji z 1958 r., który postanawia, że „republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu zmiany konstytucji”, c) art. 110 ust. 1 konstytucji Grecji z 1975 r., w myśl którego nie podlegają zmianie przepisy konstytucji określające m.in. formę państwa jako republiki parlamentarnej oraz zasadę podziału władz, d) art. 290 konstytucji Portugalii z 1976 r., wyliczający szereg zasad, które nie mogą być naruszone podczas zmiany konstytucji (np. zasada rozdziału Kościoła od państwa oraz zasada pluralizmu politycznego i prawa do demokratycznej opozycji). Specyficzne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 136 konstytucji Meksyku z 1917 r., który proklamuje zasadę „nienaruszalności” konstytucji tego kraju. Dopuszcza on częściowe zmiany konstytucji (miały one miejsce wielokrotnie), wyklucza jednak możliwość jej uchylecia i przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Dokonywanie zmian konstytucyjnych wiąże się w każdym wypadku z wykorzystywaniem określonych zasad techniki legislacyjnej. Najczęściej uchwalenie ustawy zmieniającej konstytucję oznacza bezpośrednią zmianę tekstu konstytucji (wykreślenie z niej przepisów uchylonych i wprowadzenie w ich miejsce przyjętych poprawek). Niekiedy jednak ustawy zmieniające konstytucję egzystują poza jej tekstem, zachowują swoją odrębność, mimo że zmieniają merytorycznie lub uzupełniają treść ustawy zasadniczej. Przy tym rozwiązaniu do pierwotnego tekstu konstytucji nie wprowadza się żadnych poprawek, pozostaje on nadal bez zmian. Rozwiązanie takie stosowane jest przede wszystkim w USA, gdzie poza właściwym tekstem konstytucji z 1787 r. funk-

cjonuje (z kolejną numeracją) 26 przyjętych w późniejszych latach poprawek do konstytucji. Jeszcze inne rozwiązanie znalazło zastosowanie w Finlandii. Pierwotny tekst konstytucji Finlandii z 1919 r. zmieniany był zaledwie kilkakrotnie, przyjęło się natomiast w tym kraju uchwalanie, w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji, ustaw wprowadzających czasowo tzw. wyjątki od postanowień konstytucji (przyjęto ich dotychczas już ponad 600), które nie znajdują jednak odzwierciedlenia w obowiązującym tekście ustawy zasadniczej.

Istotnym elementem w procesie zmian konstytucyjnych jest ogłoszenie konstytucji lub noweli konstytucyjnej w oficjalnym państwowym organie publikacyjnym. Opublikowanie konstytucji, po jej uprzednim podpisaniu przez uprawniony do tego organ (np. przez prezydenta), jest niezbędnym warunkiem wejścia jej w życie, nabrania przez nią mocy obowiązującej. Kwestie związane z wejściem w życie konstytucji uregulowane są najczęściej w samej konstytucji. Tej problematyce poświęcony jest zwykle jeden z ostatnich rozdziałów ustawy zasadniczej, zatytułowany z reguły jako „Postanowienia przejściowe” (m.in. w konstytucjach Francji, RFN, Hiszpanii). Niekiedy jednak zagadnienia te są regulowane w odrębnym akcie prawnym, uchwalanym jednocześnie z tekstem konstytucji. Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w odniesieniu do polskiej konstytucji z 1952 r., Sejm Ustawodawczy uchwalił bowiem 22 VII 1952 r. ustawę konstytucyjną pod nazwą „Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W akcie tym określono zarówno datę wejścia w życie konstytucji, jak też uregulowano (na okres przejściowy) szereg kwestii wiążących się z faktycznym wprowadzaniem w życie niektórych jej postanowień.

## 5. NADRZĘDNOŚĆ KONSTYTUCJI W SYSTEMIE PRAWA I JEJ GWARANCJE

Najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że jest ona aktem nadrzędnym w stosunku do ustaw zwykłych, a w konsekwencji - w stosunku do wszystkich innych aktów prawnych w państwie. Jej nadrzędność w systemie źródeł prawa jest konsekwencją dwóch omówionych wyżej cech charakterystycznych konstytucji: szczególnej treści oraz szczególnego trybu uchwalania i dokonywania zmian w treści ustawy zasadniczej. Na treść konstytucji składają się jedynie normy o charakterze podstawowym, wymagające uzupełnienia i rozwinięcia w normach prawnych niższego rzędu, bądź też w drodze wykładni konstytucji. W każdej konstytucji znajduje się z reguły szereg przepisów, które odsyłają do ustaw zwykłych, mających za zadanie konkretyzację oraz zapewnienie wykonania jej postanowień. Tym samym ustawy traktowane są jako akty „wykonawcze” w stosunku do konstytucji, a więc mają one niższą od konstytucji rangę w systemie źródeł prawa. Z kolei szczególnie tryb uchwalania i zmiany konstytucji ustalony został po to, aby uniemożliwić zmiany konstytucji w drodze zwykłego ustawodawstwa. Tryb ten określony jest przy tym w samej konstytucji, co stanowi istotną przesłankę jej nadrzędności nad ustawami zwykłymi.

Najwyższa moc prawna konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucji. O zgodności z konstytucją ustaw zwykłych oraz innych aktów normatywnych decyduje zarówno treść tych aktów, jak też tryb ich uchwalania. Warunkiem zgodności z konstytucją jest więc nie tylko merytoryczna niesprzeczność aktów prawnych z zasadami konstytucji, ale także uchwalanie ich przez upoważnione do tego w konstytucji organy państwowe i to w takim trybie postępowania, jaki został przewidziany w przepisach ustawy zasadniczej.

Zasada nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza nie tylko zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją, lecz również obowiązek wydawania aktów niezbędnych dla zapewnienia pełnej realizacji norm konstytucyjnych. Obowiązek ten spoczywa

przede wszystkim na organie ustawodawczym (parlamencie), jest on bowiem powołany w pierwszej kolejności (poprzez uchwalanie ustaw zwykłych) do realizacji przepisów konstytucji. Obowiązek realizacji postanowień konstytucji dotyczy zarówno tych wypadków, gdy konstytucja wyraźnie nakłada na parlament obowiązek uchwalenia ustawy, jak i tych, gdy wydanie ustawy nie jest w konstytucji wyraźnie przewidziane, lecz jest niezbędne dla zapewnienia realizacji jej postanowień. Jeśli organ ustawodawczy nie wyda ustawy, do uchwalenia której został zobowiązany w przepisach konstytucji, uniemożliwia pełną realizację norm konstytucyjnych, naruszając przy tym ciężący na nim obowiązek ścisłego przestrzegania norm zawartych w ustawie zasadniczej. Ma to w sumie nie mniejsze znaczenie niż zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z przepisami konstytucji.

Z problematyką nadrzędności norm konstytucyjnych wiąże się ściśle kwestia zapewnienia zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją. Aby to osiągnąć konieczne jest stworzenie mniej lub bardziej rozbudowanego systemu gwarancji konstytucji, czyli określonych rozwiązań i instytucji prawnoustrojowych, których zadaniem byłoby zabezpieczenie realizacji norm konstytucyjnych.

Szereg gwarancji nadrzędności konstytucji ma charakter pośredni. Zalicza się do nich te rozwiązania i instytucje, które sprzyjają zabezpieczeniu nadrzędności konstytucji w systemie prawa, mimo że nie zostały one stworzone w celu realizacji tylko tej jednej funkcji. Przykładowo można tu wymienić zasadę podziału władz, która umożliwia poszczególnym władzom wzajemną kontrolę także z punktu widzenia zgodności ich działania z przepisami konstytucji (m.in. parlamentarna kontrola działalności władzy wykonawczej). Najskuteczniejszą gwarancją nadrzędności konstytucji jest jednak instytucja badania konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych, która realizowana jest w dwóch formach: a) kontroli parlamentarnej, b) kontroli pozaparlamentarnej.

Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa polega na tym, że każdy organ państwowy uprawniony do stanowienia aktów normatywnych obowiązany jest przed wydaniem aktu prawnego zbadać projekt tego aktu z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Szczególne



znaczenie ma w tym wypadku kontrola sprawowana przez parlament, uchwała on bowiem ustawy, a więc akty prawne zajmujące po konstytucji najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Cechą charakterystyczną tej formy kontroli jest to, że tylko parlament decyduje ostatecznie o zgodności uchwalanej przez siebie ustawy z przepisami konstytucji. W związku z tym przyjmuje się, że każda ustawa uchwalona przy zachowaniu wymaganej procedury parlamentarnej jest zgodna z konstytucją. Dlatego też, biorąc pod uwagę zasadę nadrzędności parlamentu nad innymi organami tworzącymi prawo, nie dopuszcza się w tym modelu możliwości kwestionowania zgodności ustawy z konstytucją przez jakikolwiek organ pozaparlamentarny. W pełni dopuszczalne jest natomiast badanie zgodności aktów prawnych niższego rzędu z ustawami. Funkcja ta realizowana jest najczęściej przez sądy lub przez specjalnie powołane do kontroli legalności aktów prawnych organy państwowe (np. w V Republice przez Radę Stanu).

Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa może mieć charakter kontroli niezinstytucjonalizowanej, ale może również przybierać postać kontroli zinstytucjonalizowanej. W pierwszym przypadku jest to kontrola realizowana na zasadach ogólnych w toku postępowania ustawodawczego. Polega ona na tym, że każdy organ uczestniczący w procesie uchwalania ustawy ma obowiązek weryfikacji projektu ustawy z punktu widzenia jego zgodności z przepisami konstytucji. Obowiązek taki spoczywa zwłaszcza na organach występujących z inicjatywą ustawodawczą oraz na komisjach parlamentarnych opiniujących projekty aktów ustawodawczych. Druga postać kontroli parlamentarnej polega na ukształtowaniu sformalizowanej procedury kontrolnej. W tym wypadku możliwe są dwa rozwiązania: a) powołanie specjalnej komisji parlamentarnej, której zadaniem jest opiniowanie wszystkich projektów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją, b) powierzenie tego uprawnienia jednej ze stałych komisji parlamentu. Przygotowywane przez te organy opinie nie mają jednak prawnie wiążącego charakteru, ostateczna decyzja należy bowiem w każdym przypadku do parlamentu.

System kontroli parlamentarnej był do niedawna najczęściej wykorzystywaną formą kontroli konstytucyjności ustaw. Utrzymał się on

najdłużej w państwach realnego socjalizmu, gdzie względy doktrynalne (zasada jednolitości władzy państwowej oraz wynikająca z niej zasada nadrzędności parlamentu) uniemożliwiały wprowadzenie pozaparlamentarnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją. Jedynie w Jugosławii powołano w 1963 r. Sąd Konstytucyjny, który nie przejawiał jednak w praktyce większej aktywności. W pozostałych państwach bloku wschodniego obowiązek sprawowania kontroli zgodności ustaw z konstytucją pozostawiono najwyższemu organowi przedstawicielskiemu lub naczelnemu organowi prezydialnemu (np. Radzie Państwa w NRD). Drugie z tych rozwiązań znalazło zastosowanie także w Polsce, gdy w 1976 r. konstytucja przyznała Radzie Państwa uprawnienie do czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją. Rada Państwa nie korzystała jednak w praktyce z tego uprawnienia, tracąc je wraz z utworzeniem, w drodze nowelizacji konstytucji z 26 III 1982 r., instytucji Trybunału Konstytucyjnego. Inne państwa bloku wschodniego zaczęły odchodzić od systemu parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa dopiero w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r. Współcześnie formy kontroli parlamentarnej, z uwagi na swą małą skuteczność jako środka zabezpieczającego zgodność ustaw z konstytucją, wykorzystywane są już coraz rzadziej. Wśród państw zachodniej demokracji pozaparlamentarny system ochrony konstytucji nie znalazł dotychczas zastosowania jedynie w kilku krajach m.in. w Holandii i Luksemburgu.

Istotą pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa jest powierzenie funkcji ochrony konstytucji (badania zgodności ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z przepisami ustawy zasadniczej) organowi niezależnemu od parlamentu. Ta forma kontroli konstytucyjności prawa reprezentowana jest przez dwa podstawowe modele: a) model amerykański, b) model europejski (kontynentalny).

W modelu amerykańskim kontrolę konstytucyjności aktów ustawodawczych sprawują sądy powszechne. Jej istota polega na tym, że każda ze stron w postępowaniu sądowym może zakwestionować konstytucyjność ustawy, na podstawie której sąd ma wydać orzeczenie w konkretnej sprawie. Jeśli sąd podzieli tę opinię, a więc uzna niekonstytucyjność aktu lub przepisu w danej sprawie, traktuje go jako „nieistniejący” i pomija przy wydawaniu orzeczenia. Tego rodzaju orzeczenie sądowe

nie jest jednak równoznaczne z uchyleniem zakwestionowanej normy prawnej, może być ona bowiem stosowana jako podstawa rozstrzygnięcia przy rozpatrywaniu przez sąd każdej innej, konkretnej sprawy indywidualnej.

Powyższy model kontroli konstytucyjności prawa wykształcił się w praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych Ameryki na początku XIX wieku. Konstytucja USA nie przyznała co prawda sądom uprawnienia do badania zgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą, ale Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał swą właściwość do kontroli konstytucyjności prawa, wywodząc ją z zapisu art.VI konstytucji, który stanowi, że: „Niniejsza konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych [...] stanowią najwyższe prawo krajowe”. Na tej podstawie Sąd Najwyższy przyjął zasadę, że ustawa sprzeczna z konstytucją jest nieważna, a tym samym nie może być ona stosowana przez sądy powszechne przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych. Po raz pierwszy znalazła ona zastosowanie w 1803 r., gdy Sąd Najwyższy USA pod przewodnictwem sędziego J. Marshalla rozpatrywał sprawę *Marbury v. Madison*. Stwierdza on wówczas jednoznacznie, że sprzeczna z konstytucją ustawa federalna jest nieważna, wobec czego sądy powinny odmówić jej zastosowania. Orzeczenie w tej sprawie zapoczątkowało orzecznictwo sądów powszechnych w kwestii zgodności aktów federalnych z konstytucją Stanów Zjednoczonych. W praktyce jedynie orzeczenia Sądu Najwyższego uważane są za precedensy i tym samym traktuje się je jako wiążące dla sądów niższych instancji. Sam Sąd Najwyższy nie jest jednak związany własnym orzecznictwem, co umożliwia mu wywieranie znaczącego wpływu na aktualną interpretację przepisów ustawy zasadniczej.

Ukształtowany w USA model kontroli konstytucyjności prawa wprowadzony został już w połowie XIX w. w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Brazylia, Meksyk). Model amerykański przyjął się również w anglojęzycznych państwach Commonwealthu (Australia, Nowa Zelandia, Kanada), znalazł też zastosowanie w wielu innych krajach pozaeuropejskich m.in. w Izraelu, Indiach i Republice Południowej Afryki. Po II wojnie światowej, pod wpływem amerykańskich władz okupacyjnych, sądową kontrolę konstytucyjności pra-

wa wprowadzono w Japonii. Ten model kontroli zgodności prawa z konstytucją nie rozpowszechnił się jedynie na kontynencie europejskim, gdzie występuje tylko w państwach skandynawskich (z wyjątkiem Finlandii) oraz w Szwajcarii.

Cechą charakterystyczną europejskiego (kontynentalnego) modelu kontroli konstytucyjności prawa jest powoływanie specjalnego, wyodrębnionego organu państwowego, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych oraz legalności (zgodności z konstytucją i ustawami) aktów prawnych niższego rzędu. Ukształtowanie na gruncie europejskim specyficznego systemu ochrony konstytucji poprzedziły rozważania doktrynalne z przełomu XIX i XX w. Jednym z twórców koncepcji sądownictwa konstytucyjnego był wybitny austriacki filozof prawa Hans Kelsen. Pod jego wpływem w konstytucji Republiki Austriackiej z 1 X 1920 r. znalazła się instytucja Trybunału Konstytucyjnego, jako organu powołanego do kontroli zgodności aktów prawnych z przepisami ustawy zasadniczej.

Austriacki Trybunał Konstytucyjny stał się pierwowzorem europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa. W okresie międzywojennym, poza Austrią, trybunały konstytucyjne zostały utworzone tylko w Czechosłowacji (1920 r.) oraz w Hiszpanii (1931 r.). Szybki rozwój sądownictwa konstytucyjnego następuje dopiero po II wojnie światowej. Trybunały konstytucyjne zostały powołane m.in. we Włoszech (1947 r.), RFN (1949 r.), Francji (1958 r.), Turcji (1961 r.), Hiszpanii (1978 r.) i Portugalii (1982 r.). Organy tego typu utworzono także w państwach byłego bloku wschodniego, przy czym jedynie w Jugosławii, Polsce i na Węgrzech pojawiły się one już w okresie realnego socjalizmu. Europejski model kontroli konstytucyjności prawa znalazł zastosowanie również poza Europą, czego przykładem mogą być kraje frankońskie w Afryce oraz niektóre państwa azjatyckie (m.in. Syria i Indonezja).

Przyjęty na gruncie europejskim model kontroli zgodności aktów prawnych z przepisami konstytucji posiada kilka cech szczególnych, które odróżniają go wyraźnie od amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa.

1. Organizację i zakres działania trybunałów konstytucyjnych określa się szczegółowo w przepisach konstytucji lub w ustawach zwykłych.
2. System kontroli konstytucyjności aktów prawnych ma scentralizowany charakter, co oznacza, że kontrola ta jest sprawowana przez trybunały konstytucyjne na zasadzie wyłączności (inne organy jurysdykcyjne nie podejmują decyzji w tym zakresie).
3. Poza kontrolą zgodności prawa z konstytucją, trybunały konstytucyjne podejmują też z reguły decyzje w innych sprawach: a) rozstrzygają spory kompetencyjne między organami państwowymi, b) orzekają w sprawach osób postawionych w stan oskarżenia z powodu naruszenia konstytucji lub ustaw, c) stwierdzają prawidłowość przeprowadzenia wyborów.
4. W działalności trybunałów konstytucyjnych ma zastosowanie zarówno abstrakcyjna, jak też konkretna (incydentalna) kontrola norm prawnych. W pierwszym przypadku chodzi wyłącznie o wyeliminowanie z porządku prawnego danego państwa norm sprzecznych z przepisami konstytucji. Postępowanie podejmowane jest wówczas na wniosek wyraźnie oznaczonych podmiotów (np. głowy państwa, rządu, grupy deputowanych do parlamentu). Kontrola konkretna jest podejmowana na wniosek sądu, przed którym jedna ze stron postawiła zarzut, że norma prawna, na podstawie której sąd miał wydać orzeczenie, jest sprzeczna z konstytucją. Coraz częściej stosowana jest też skarga konstytucyjna, pozwalająca uruchomić postępowanie przed trybunałem obywatelowi, który postawi zarzut naruszenia jego praw konstytucyjnych.
5. W modelu europejskim kontrola konstytucyjności ma nie tylko represyjny charakter (dokonywana dopiero po wejściu w życie kontrolowanego aktu prawnego), często występuje bowiem w postaci kontroli prewencyjnej. Polega ona na tym, że akt prawny poddawany jest kontroli przed nabraniem przez niego mocy obowiązującej (m.in. ustawy uchwalonej przez parlament, ale przed jej promulgacją przez prezydenta).
6. Skutki stwierdzenia niezgodności aktu prawnego z konstytucją nie ograniczają się do konkretnej sprawy (jak w modelu amerykańskim),

ale wyrażają się eliminacją takiej normy z systemu prawnego danego państwa. Orzeczenie trybunału konstytucyjnego jest ostateczne, może ono uchylać wadliwą normę prawną lub uznawać ją za nieważną od chwili jej wydania. Wyjątkiem w tym zakresie był do niedawna polski Trybunał Konstytucyjny, którego wszystkie orzeczenia o niezgodności aktów ustawodawczych z przepisami konstytucyjnymi nie były bezwzględnie obowiązujące. Każde takie orzeczenie podlegało następnie rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je zaakceptować, ale także miał możliwość jego odrzucenia w drodze głosowania. Ostateczne były jedynie orzeczenia Trybunału w stosunku do aktów prawnych niższej rangi niż ustawy. Obecnie obowiązująca konstytucja z 1997 r. przyjęła jednak zasadę, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne (przewidując przy tym w odniesieniu do części orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw 2-letni okres przejściowy).

Przedstawione wyżej modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa zostały ukształtowane przede wszystkim w tych systemach ustrojowych, w których strukturę organizacyjną aparatu państwowego oparto na zasadzie podziału władz. W tej sytuacji podstawowym zadaniem sądownictwa konstytucyjnego (bez względu na jego postać) jest czuwanie nad tym, aby poszczególne organy państwowe funkcjonowały w ramach norm konstytucyjnych. Chodzi w tym wypadku nie tylko o zagwarantowanie podejmowania decyzji przez organy państwa w granicach konstytucyjnie określonych kompetencji, ale także o zabezpieczenie nadrzędności norm konstytucyjnych zarówno w procesie stanowienia prawa, jak też w trakcie jego stosowania. Pozaparlamentarne formy kontroli konstytucyjności aktów normatywnych umożliwiają więc tym samym nie tylko eliminację z porządku prawnego państwa norm prawnych sprzecznych z przepisami konstytucji, ale także stwarzają realną szansę zabezpieczenia zgodnego z konstytucją stosowania prawa. W tym wypadku sądownictwo konstytucyjne spełnia szczególnie istotną rolę również w dziedzinie ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności obywateli.

## 6. POLSKIE KONSTITUCJE DO 1939 ROKU

Konstytucja Rzeczypospolitej z 3 maja 1791 r. była, jak już wcześniej wspominałem, jedną z pierwszych ustaw zasadniczych w świecie. Obowiązywała ona bardzo krótko - do czasu przystąpienia króla Stanisława Augusta do konfederacji targowickiej w lipcu 1792 r. W okresie tym Sejm zdążył uchwalić szereg ustaw szczegółowych, rozwijających jej postanowienia. Wydawanie aktów konkretyzujących rozwiązania pierwszej polskiej konstytucji zostało jednak gwałtownie przerwane przez państwa sąsiadujące z Rzeczpospolitą. Brutalne i bezprawne postępowanie mocarstw rozbiorowych poprzez likwidację suwerennego bytu państwa polskiego w 1795 r. powstrzymało realizację gruntownej reformy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej. Polska na okres 123 lat zniknęła z mapy Europy.

W początkach XIX w. coraz szersze kręgi Polaków wiązać zaczęły nadzieję na odbudowę państwowości polskiej z Napoleonem. Nasiłające się przekonanie o możliwości przekreślenia decyzji rozbiorowych spowodowało, że zaczęto zastanawiać się nad kształtem prawnoustrojowym przyszłego państwa polskiego. Wśród wielu koncepcji pojawił się też pogląd o konieczności przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji Majowej. Ostatecznie jednak dla utworzonego na podstawie traktatu z Tylży Księstwa Warszawskiego konstytucję nadał sam Napoleon, podpisując ją w Dreźnie w lipcu 1807 r. Mieściła się ona w grupie kilkunastu ustaw zasadniczych nadanych wówczas w Europie bądź przez samego cesarza, bądź też przygotowanych pod jego bezpośrednim wpływem. Konstytucja ta jednak w większym stopniu, niż inne konstytucje oktrojowane przez Napoleona, uwzględniała niektóre tradycje narodowe, jak chociażby wyeksponowanie roli Sejmu oraz podkreślenie uprzywilejowanej pozycji szlachty. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. była jednocześnie rzadkim przykładem nadania państwu konstytucji przez władcę innego państwa z pominięciem suwerena, którym był w tym wypadku król saski Fryderyk August.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego odegrała znaczącą rolę w dziejach państwowości polskiej. Mimo, że była ona aktem prawnym

narzuconym społeczeństwu przez czynnik zewnętrzny, to jednak ramy prawnoustrojowe, w których funkcjonowało nie w pełni suwerenne Księstwo, wypełnione zostały w decydującym stopniu narodową, polską tradycją. Księstwo Warszawskie i jego ustawa zasadnicza przekreśliły, chociaż w niewielkim zakresie i tylko na pewien okres, określone przez państwa zaborcze porządki, których podstawowym założeniem było dążenie do wymazania z mapy Europy suwerennego państwa polskiego.

Po klęsce Napoleona plan restytucji państwa polskiego, sformułowany przez cara Aleksandra I, rozwijany był przez księcia Adama Czartoryskiego. Polska odbudowana przy pomocy Rosji i związana z nią instytucjonalnie osobą panującego, odzyskać też miała konstytucyjne podstawy ustroju, zdaniem Czartoryskiego, najlepiej w postaci przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja. Zasady przyszłej konstytucji zostały przyjęte przez cara jeszcze w trakcie Kongresu Wiedeńskiego, gdzie również zapadła decyzja o utworzeniu Królestwa Polskiego. Ostateczny tekst konstytucji Królestwa Polskiego, znacznie odbiegający od określonych wcześniej „zasad”, podpisany został przez Aleksandra I w Warszawie 27 XI 1815 r.

Najistotniejsze kwestie dotyczące charakteru prawnoustrojowego Królestwa uregulowane były w tytule I ustawy zasadniczej. Miało być ono połączone „na zawsze” z Cesarstwem Rosyjskim wspólnym dziedzicznym monarchą i realizowaną wspólnie polityką zagraniczną. Konstytucja gwarantowała jednak mimo wszystko odrębny państwowy charakter Królestwa Polskiego, posiadającego własne terytorium i granice, ukształtowaną strukturę organów centralnych i terenowych, własną parlamentarną reprezentację narodową (Senat i Izbę Poselską) oraz wyodrębnione formacje wojskowe. Była ona w sumie jedną z najbardziej liberalnych ustaw zasadniczych w ówczesnej Europie. Jej postanowienia nie mogły być jednak w pełni realizowane, gdyż władze carskie dążyły z reguły do ograniczenia autonomii Królestwa Polskiego.

Po upadku powstania listopadowego zlikwidowano konstytucyjne podstawy funkcjonowania Królestwa. Zaczęto realizować w praktyce zasadę przyłączenia Królestwa „na zawsze do państwa rosyjskiego”.



Oznaczało to systematyczną działalność unifikacyjną, likwidowanie ustrojowej odrębności Królestwa Polskiego od Cesarstwa, wprowadzanie na jego terytorium rozwiązań przyjętych w carskiej Rosji.

W 1918 r. nastąpiła restytucja suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej. Odrodzone po przeszło 100-letniej niewoli państwo polskie nie mogło jednak przywrócić mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja. Było oczywiste, że te rozwiązania prawnoustrojowe, które stanowiły wyraz ogromnego postępu w końcu XVIII w., byłyby w znacznej mierze anachronizmem w wieku XX. Z tej samej przyczyny niemożliwe było recypowanie ustaw zasadniczych Królestwa Polskiego lub Księstwa Warszawskiego. Te ostatnie konstytucje nie mogły być brane pod uwagę także (czy raczej - przede wszystkim) dlatego, że były okrojone przez czynniki zewnętrzne, tym samym więc nie były aktami konstytucyjnymi państwa posiadającego atrybuty suwerenności. Odrodzona po wielu latach Rzeczpospolita musiała więc określić na nowo, w zasadniczo zmienionym kształcie, swój ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy. W praktyce prace nad konstytucją Polski międzywojennej były bardzo długie, znacznie dłuższe niż w sąsiedniej Czechosłowacji czy Republice Weimarskiej. Rozpoczęły się one jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, a zakończyły dopiero w 1921 r.

Pełna konstytucja z 1921 r. została poprzedzona uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Akt ten, choć miał formę jedynie uchwały parlamentu, przeszedł do historii pod nazwą „Mała Konstytucja”. Określał on tylko wybrane kwestie ustrojowe i miał obowiązywać jedynie do czasu uchwalenia pełnej ustawy zasadniczej. Mała Konstytucja stwierdzała, że władzą suwerenną i ustawodawczą jest w Polsce Sejm Ustawodawczy, który stawał się w ten sposób źródłem wszelkiej władzy. Podstawowym zadaniem Sejmu było uchwalenie ustawy zasadniczej, dlatego też spełniał on jednocześnie rolę konstytuanty. Przysługiwało mu wyłączne uprawnienie do uchwalania ustaw, które ogłaszał Marszałek Sejmu z kontrasygnatą premiera i właściwego ministra. Naczelnik Państwa reprezentował Polskę w stosunkach międzynarodowych, on też powoływał rząd w pełnym składzie. Zarówno Naczelnik Państwa, jak też rząd ponosili odpowie-

działność polityczną przed Sejmem Ustawodawczym. Określone w Małej Konstytucji podstawy ustroju odrodzonej Rzeczypospolitej obowiązywały aż do czasu wejścia w życie Konstytucji Marcowej, czyli do końca 1922 r.

Zasadnicze prace nad pełną konstytucją (przy wykorzystaniu licznie zgłoszonych projektów) prowadzone były przez sejmową Komisję Konstytucyjną. Zrezygnowała ona z poszukiwania oryginalnych konstrukcji ustrojowych, wykorzystując jako wzorzec rozwiązania konstytucyjne III Republiki Francuskiej z 1875 r. Pod naciskiem ugrupowań lewicowych ten model ustrojowy został jednak poważnie zmodyfikowany, znalazło się w nim więcej elementów o demokratycznym charakterze. Najwięcej kontrowersji w pracach konstytucyjnych wywoływały kwestie dotyczące: struktury parlamentu, sposobu wyboru prezydenta oraz stosunku państwa do związków wyznaniowych i do mniejszości narodowych. Konstytucja została uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r.

Konstytucja Marcowa składała się ze wstępu, siedmiu rozdziałów i 126 artykułów. Wstęp do konstytucji rozpoczynał się od inwokacji religijnej: „W Imię Boga Wszechmogącego”. Nawiązując do przedrozbiorowej Rzeczypospolitej i prowadzonej podczas zaborów walki narodowowyzwoleńczej, sformułowano we wstępie zasadę ciągłości państwa polskiego. Podkreślano, że II Rzeczpospolita nie jest państwem nowym, lecz państwem odrodzonym po długotrwałej niewoli, kontynuacją - w zmienionym kształcie terytorialnym i ustrojowym - Polski przedrozbiorowej. Wstęp nawiązywał także „do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3 Maja”.

W bardzo zwięzłym rozdziale I konstytucji sformułowano trzy podstawowe zasady ustroju politycznego: a) republikańskiej formy państwa, b) suwerenności narodu, c) podziału władz. Pierwsza z nich była sformułowana w art. 1, który głosił, że: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Konstytucja nawiązywała w ten sposób do historycznej nazwy państwa polskiego, która we współczesnym rozumieniu oznaczała, iż Polska jest republiką. Zasadę suwerenności narodu określał art. 2 konstytucji w stwierdzeniu, że władza zwierzchnia w Rzeczy-

pospolitej Polskiej należy do narodu. Przyjęto przy tym zasadę demokracji pośredniej, co oznaczało, że naród mógł sprawować władzę tylko za pośrednictwem przedstawicieli wybieranych do obu izb parlamentu (Konstytucja Marcowa nie przewidywała instytucji referendum). W art. 2 konstytucji sformułowana była także zasada podziału władz. Do organów ustawodawczych zaliczono Sejm i Senat, władza wykonawcza należała do prezydenta łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, wymiar sprawiedliwości powierzono niezawisłym sądom.

Przyjęta w art. 2 zasada podziału władz zdeterminowała prawie w całości systematykę ogólną Konstytucji Marcowej. W konsekwencji rozdział II został poświęcony władzy ustawodawczej, rozdział III - władzy wykonawczej, rozdział IV - organom wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja z 1921 r. ukształtowała wzajemne relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą na zasadach systemu parlamentarnego. Najwyższe miejsce w systemie organów państwowych przyznane zostało jednak Sejmowi. Przesądzała o tym zarówno systematyka konstytucji, jak też jej postanowienia. Sejmowi oraz rządowi przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej, nie uzyskały natomiast tego prawa zarówno Senat, jak i Prezydent Rzeczypospolitej. Sejm posiadał daleko idące możliwości kontroli działalności organów władzy wykonawczej. Rząd ponosił odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i mógł być na jego żądanie zmuszony do ustąpienia. Poza tym Sejm mógł zadecydować o pociągnięciu prezydenta oraz ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

W rozdziale V Konstytucji Marcowej określony został szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. Znalazły się wśród nich m.in. prawo do ochrony życia, równość wobec prawa, prawo do ochrony pracy, prawo do ubezpieczenia społecznego, wolność nauki i nauczania, wolność słowa i prasy, wolność sumienia i wyznania. W kwestii stosunku państwa do wyznań art. 114 konstytucji stanowił, że: „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Końcowy fragment tego zapisu, który w istotny sposób osłabił wagę całego tekstu, znalazł się w treści konstytucji jako wyraz kompromisu między ugrupowaniami prawicy a posłami żydowskimi.

Stosunek państwa do Kościoła Rzymskokatolickiego unormowany został kilka lat później (w 1925 r.) w konkordacie ze Stolicą Apostolską.

Dwa ostatnie rozdziały Konstytucji Marcowej określały tryb zmiany konstytucji oraz kwestie związane z terminem nabrania przez nią mocy obowiązującej. Obok normalnej zmiany ustawy zasadniczej (większością 2/3 głosów w Sejmie i Senacie), art. 125 przewidywał też - wzorem Konstytucji 3 Maja - dokonywanie co 25 lat rewizji konstytucji zwykłą większością głosów obu izb parlamentu połączonych w Zgromadzenie Narodowe. W praktyce Konstytucja Marcowa przestała obowiązywać już po upływie 14 lat od daty jej uchwalenia, a wcześniej (w 1926 r.) została istotnie znowelizowana.

Konstytucja Marcowa była jedną z ostatnich demokratycznych ustaw zasadniczych uchwalonych po zakończeniu I wojny światowej. Ukształtowała ona ustrój polityczny odrodzonego państwa polskiego na nowoczesnych, postępowych zasadach systemu parlamentarnego oraz zagwarantowała obywatelom Rzeczypospolitej bardzo szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. Odegrała ona przy tym rolę istotnego czynnika integrującego ziemie Polski po długim okresie niewoli w obrębie własnej, suwerennej państwowości, będąc jednocześnie wyrazem szybko postępującej stabilizacji polityczno-ustrojowej II Rzeczypospolitej.

Niektóre rozwiązania Konstytucji Marcowej były jednak poddane krytyce i to już od chwili wejścia jej w życie. Wskazywano zwłaszcza na negatywne skutki utrzymywania dominującej pozycji Sejmu nad organami władzy wykonawczej, w czym dopatrywano się głównej przyczyny częstych kryzysów gabinetowych. Zmiana obowiązującej konstytucji stała się jednak możliwa dopiero po zamachu stanu dokonanym przez J. Piłsudskiego w maju 1926 r. Z projektem zmian i uzupełnień Konstytucji Marcowej wystąpił powołany po przewrocie majowym rząd K. Bartla. Ustawa zmieniająca i uzupełniająca konstytucję z 1921 r. została uchwalona przez parlament w dniu 2 sierpnia 1926 r. Ta tzw. nowela sierpniowa polegała na wyraźnym wzmocnieniu pozycji organów wykonawczych, przy jednoczesnym ograniczeniu roli władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu). Nastąpiło to głównie poprzez przyznanie

prezydentowi uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (między kadencjami obu izb parlamentu lub w trakcie kadencji na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie sejmowej) oraz wyposażenie go w prawo samodzielniego rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Nowela sierpniowa zmieniła więc w zasadniczy sposób ukształtowany przez Konstytucję Marcową układ stosunków między naczelnymi organami II Rzeczypospolitej.

Przeprowadzona w 1926 r. nowelizacja ustawy zasadniczej była pierwszym krokiem w kierunku gruntownej rewizji założeń Konstytucji Marcowej. Zasadnicze prace parlamentarne nad nową konstytucją, po kilku latach ożywionej dyskusji, rozpoczęły się dopiero po opracowaniu w 1933 r. przez posła BBWR S. Cara 63 tez konstytucyjnych. Tezy te zostały przedstawione Komisji Konstytucyjnej Sejmu, a następnie stały się przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. Po opuszczeniu sali obrad przez posłów opozycyjnych, którzy byli przeciwni przystąpieniu do dyskusji merytorycznej nad zmianami ustrojowymi w Polsce, sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej S. Car zaproponował poddanie pod głosowanie i uchwalenie nowej konstytucji w brzmieniu zgłoszonych tez konstytucyjnych. Wniosek ten został przyjęty przez Sejm przy zaledwie jednym głosie przeciwnym.

Uchwalenie przez Sejm tez konstytucyjnych jako projektu ustawy zasadniczej oznaczało naruszenie określonej w art. 125 Konstytucji Marcowej procedury zmiany konstytucji. Przewidywał on podpisanie wniosku o zmianę konstytucji przez 1/4 ustawowej liczby posłów oraz zasygnalizowanie go co najmniej na 15 dni przed planowanym posiedzeniem Sejmu. Z uwagi na to, że wniosek taki nie był zgłoszony, uchwała Sejmu z 26 I 1934 r. powinna być uznana za nielegalną. Była to jedna z głównych przyczyn negacji nowej konstytucji przez ugrupowania opozycyjne już od momentu jej uchwalenia. Tymczasem przyjęty w 1934 r. projekt konstytucji, po jego rozpatrzeniu przez Senat (wprowadził on do projektu liczne poprawki), został ponownie uchwalony przez Sejm (po uwzględnieniu wszystkich poprawek Senatu) w dniu 23 marca 1935 r. Nową konstytucję prezydent podpisał 23 kwietnia 1935 r., dlatego też zaczęto nazywać ją Konstytucją Kwietniową.

Uchwalenie konstytucji z 1935 r. oznaczało całkowite odejście od zasad, które legły u podstaw rozwiązań ustrojowych Konstytucji Marcowej. Konstytucja Kwietniowa zerwała wyraźnie z zasadami systemu parlamentarnego (co było w latach 30-tych zauważalne także w innych państwach Europy), wprowadzając w ich miejsce model ustrojowy oparty na zasadzie jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta. W miejsce zasady suwerenności narodu formułuje ona solidarystyczną koncepcję państwa, co znalazło wyraz w stwierdzeniu, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli” (art. 1 konstytucji). Poza tym Konstytucja Kwietniowa wprowadzała zasadę prymatu państwa nad społeczeństwem (jednostką), akcentując wyraźnie obowiązki jednostki wobec państwa oraz zapewniając państwu możliwości daleko idącej ingerencji w sferę stosunków społecznych. Podstawowe zasady ustrojowe ówczesnej Rzeczypospolitej, będące odzwierciedleniem ideowo-doktrynalnych założeń sanacji, zostały zawarte w tzw. dekalogu, czyli w składającym się z 10 artykułów I rozdziale konstytucji.

Konstytucja Kwietniowa różniła się zasadniczo od konstytucji z 1921 r. także pod względem systematyki konstytucji. Składała się ona z 81 artykułów i była podzielona na 14 rozdziałów zatytułowanych: I. Rzeczpospolita Polska, II. Prezydent Rzeczypospolitej, III. Rząd, IV. Sejm, V. Senat, VI. Ustawodawstwo, VII. Budżet, VIII. Siły zbrojne, IX. Wymiar sprawiedliwości, X. Administracja państwowa, XI. Kontrola państwowa, XII. Stan zagrożenia państwa, XIII. Zmiana konstytucji, XIV. Przepisy końcowe. Widoczne jest tu wyraźne wyeksponowanie instytucji prezydenta, którego pozycja ustrojowa została uregulowana bezpośrednio po określeniu podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Także regulację pozycji Rady Ministrów umieszczono przed rozdziałami ustawy zasadniczej poświęconymi obu izmom parlamentu. Taka systematyka konstytucji była wynikiem odrzucenia przez Konstytucję Kwietniową zasady suwerenności narodu oraz koncepcji podziału władz.

Zwierzchnia pozycja prezydenta w systemie organów państwa określona została w art. 11 konstytucji, który stwierdzał, że „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelných organów państwowych”. Za swą działalność pre-

zydent nie ponosił odpowiedzialności zarówno politycznej, jak też konstytucyjnej. Spoczywała na nim jedynie „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa” (art. 2 ust. 2 konstytucji). Konstytucja z 1935 r. wprowadzała nowy model odpowiedzialności ministrów: odpowiedzialność polityczną przed prezydentem. Poważnie ograniczone zostały uprawnienia parlamentu w zakresie ustawodawstwa (w niektórych przypadkach inicjatywa ustawodawcza należała wyłącznie do rządu, prezydent posiadał prawo wydawania dekretów z mocą ustawy). Na uwagę zasługuje ponadto fakt, że w Konstytucji Kwietniowej nie znalazł się odrębny rozdział poświęcony podstawowym prawom i wolnościom obywateli. Przepisy dotyczące statusu jednostki w państwie zamieszczone zostały w różnych rozdziałach ustawy zasadniczej z 1935 r., a poza tym utrzymano w mocy, na podstawie art. 81 tej konstytucji, większość przepisów Konstytucji Marcowej regulujących prawa i wolności obywatelskie. Natomiast wśród obowiązków obywatelskich Konstytucja Kwietniowa wymieniała m.in. takie, jak: wierność wobec państwa i sumienne wypełnianie nakładanych przez nie obowiązków, ponoszenie świadczeń na rzecz państwa oraz powszechny obowiązek służby wojskowej.

Po klęsce militarnej we wrześniu 1939 r. i opanowaniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez wojska niemieckie i radzieckie nie nastąpił całkowity upadek państwa polskiego. Internowany w Rumunii prezydent Ignacy Mościcki zrezygnował co prawda ze swego urzędu, ale na zachodzie Europy zaczął się już wówczas kształtować nowy, emigracyjny ośrodek władzy państwowej. W celu zapewnienia ciągłości państwowej i legalnego tytułu sprawowania władzy przez najwyższe organy Rzeczypospolitej na emigracji wykorzystano formalnie zapis art.24 ust.1 Konstytucji Kwietniowej, który przewidywał, że dotychczasowy prezydent może wyznaczyć swego następcę na okres działań wojennych. Na tej podstawie I. Mościcki wyznaczył na urząd prezydenta, przebywającego we Francji, byłego marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza. Nie można przy tym nie zauważyć, że siły polityczne tworzące w latach wojny bazę polskiego rządu w Londynie, które przed wojną występowały przeciwko konstytucji z 1935 r., deklarowały jednak tym razem, ze względu na konieczność zapewnienia władzom Rzeczypospolitej Polskiej na emigracji legalnej ciągłości, swą akceptację dla Konstytucji Kwietniowej.

## 7. KONSTYTUCJA PRL I JEJ EWOLUCJA

W okresie od zakończenia II wojny światowej do 1952 r. Polska nie posiadała konstytucji w znaczeniu jednolitej ustawy zasadniczej, posiadającej najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa. Podstawy prawne ustroju państwa określone były w tym okresie w aktach różnej rangi, mających przy tym najczęściej „tymczasowy” charakter.

Odbudowana w następstwie klęski III Rzeszy oraz układów politycznych zwycięskich mocarstw powojenna Polska zaczyna stopniowo nabierać cech państwa totalitarnego. Przejawem tego była m.in. zależność „władzy ludowej” w Polsce od ZSRR i wiążące się z tym naśladownictwo radzieckich (stalinowskich) form i rozwiązań ustrojowych oraz dominująca rola partii komunistycznej (PPR), dążącej do likwidacji wszelkich przejawów działalności opozycyjnej. Sprawowanie władzy przez PPR i jej politycznych sojuszników odbywało się jednak przy wykorzystywaniu w stosunkowo szerokim zakresie demokratycznych instytucji prawnoustrojowych Polski międzywojennej. Odwoływanie się do tradycji i rozwiązań ustrojowych Polski międzywojennej miało przeczyć powszechnemu przekonaniu o „sowietyzacji” Polski i sugerować, że powojenna Polska jest kontynuatorką II Rzeczypospolitej. Wyrazem tego było m.in. formalne przywrócenie przez Manifest PKWN podstawowych założeń Konstytucji Marcowej z 1921 r.

Manifest PKWN z 22 VII 1944 r. (opracowany w Moskwie przy akceptacji Stalina) był podstawowym dokumentem polityczno-programowym kształtującej się „władzy ludowej” w Polsce, posiadającym jednocześnie walory aktu prawnoustrojowego. Za jedyne legalne źródło władzy w Polsce uznawał on Krajową Radę Narodową (KRN), pełniącą funkcje tymczasowego parlamentu. Manifest odrzucał zdecydowanie Konstytucję Kwietniową z 1935 r. i odmawiał legalności rządowi polskiemu w Londynie, który opierał swoją działalność na tej właśnie konstytucji. Nawiązywał natomiast do Konstytucji Marcowej, której podstawowe założenia miały obowiązywać do czasu powołania Sejmu Ustawodawczego. Nie oznaczało to jednak przywrócenia mocy obowiązującej konstytucji z 1921 r., a jedynie wykorzystywanie niektórych



jej rozwiązań w ustawodawstwie tego okresu. Na tej zasadzie np. ustawa z 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego KRN powierzyła mu „w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” pełnienie funkcji głowy państwa. Było to nawiązanie do art. 40 Konstytucji Marcowej, który przewidywał zastępowanie Prezydenta przez Marszałka Sejmu.

Po wyborach do Sejmu Ustawodawczego z 19 I 1947 r. utrzymywano w dalszym ciągu prowizoryczny charakter rozwiązań ustrojowych. Najważniejsze akty normatywne tego okresu w jeszcze większym stopniu niż poprzednio nawiązywały do zasad i konstrukcji prawnoustrojowych Konstytucji Marcowej. Odnosi się to przede wszystkim do ustawy konstytucyjnej z 19 II 1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. „Małej Konstytucji”), która przywróciła moc obowiązującą wielu przepisom Konstytucji Marcowej poprzez inkorporację ich do swego tekstu. Z Konstytucji Marcowej „Mała Konstytucja” przejęła m.in. zasadę podziału władz, powierzając władzę ustawodawczą - Sejmowi Ustawodawczemu, władzę wykonawczą - Prezydentowi RP, Radzie Państwa i rządowi, wymiar sprawiedliwości - organom sądowym. W rzeczywistości podział władz był jednak fikcją, gdyż funkcjonowanie organów państwowych znajdowało się pod ścisłym kierownictwem PPR (od połowy grudnia 1948 r. - PZPR). Pod koniec lat 40-tych coraz częściej odchodzono zresztą od „podstawowych założeń” Konstytucji Marcowej, co wiązało się z nasilaniem się w Polsce zjawisk stalinizmu. Jednocześnie głoszono konieczność recepcji na grunt polski radzieckich rozwiązań prawnoustrojowych. W tym też kierunku zmierzały przyjęte w 1950 r. nowe rozwiązania w zakresie struktury władz lokalnych (zniesienie instytucji samorządu terytorialnego i wprowadzenie jednolitego systemu rad narodowych) oraz organizacji sądownictwa i prokuratury. Praktyczne znaczenie rozwiązań wprowadzonych przez „Małą Konstytucję” było więc coraz mniejsze.

Podstawowym zadaniem Sejmu Ustawodawczego, określonym wyraźnie w „Małej Konstytucji”, miało być uchwalenie nowej konstytucji. Prace w tym zakresie zapoczątkowała ustawa konstytucyjna z 26 V 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski

Ludowej. Przewidywała ona powołanie Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem było przygotowanie projektu konstytucji i zgłoszenie go do Sejmu. W skład tej komisji powołano 103 osoby (spośród posłów oraz spoza składu Sejmu), jej przewodniczącym został z urzędu prezydent B. Bierut. Komisja miała przedłożyć Sejmowi gotowy projekt konstytucji do końca 1951 r. Nie była jednak w stanie dotrzymać tego terminu, dlatego też Sejm Ustawodawczy w drodze ustawy konstytucyjnej z 15 XII 1951 r. przesunął termin opracowania projektu konstytucji o 4 miesiące i jednocześnie przedłużył o 6 miesięcy swoją kadencję - do 4 VIII 1952 r.

Zgodnie z założeniami ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, opracowany przez Komisję Konstytucyjną projekt ustawy zasadniczej miał być poddany pod ogólnonarodową dyskusję. Przeprowadzona w pierwszych miesiącach 1952 r. owa „dyskusja” miała jednak pozorny charakter, polegała bowiem głównie na gromadzeniu wypowiedzi popierających projekt konstytucji, czemu służyły m.in. zwoływane w tym celu masowe zebrania, przede wszystkim w różnego rodzaju instytucjach i zakładach pracy. Znacznie wcześniej (jesienią 1951 r.) wstępny projekt konstytucji w języku rosyjskim przedstawiony został „do zaopiniowania” Stalinowi, który wprowadził do jego tekstu około 50 poprawek i uzupełnień. Zostały one następnie przez Bieruta przeniesione na tekst polskojęzyczny i znalazły się później w całości w treści uchwalonej konstytucji.

W myśl ustawy konstytucyjnej z 26 V 1951 r. konstytucję miał uchwalić Sejm Ustawodawczy kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów. W rzeczywistości Konstytucja PRL została uchwalona w dniu 22 VII 1952 r. jednomyślnie. Jednocześnie Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną - Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Określiła ona zarówno datę wejścia w życie konstytucji (nastąpiło to w dniu jej uchwalenia), jak też uregulowała na okres przejściowy szereg zagadnień wynikających z faktycznego wprowadzania w życie niektórych jej postanowień.

Konstytucja z 1952 r. była swego rodzaju podsumowaniem przemian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce od 1944 r. Jednocześnie jednak miała ona charakter programowy, określała bowiem kierunki rozwoju państwa, których realizacja miała doprowadzić do ukształtowania w Polsce ustroju „sprawiedliwości społecznej”. Dlatego też w jej treści znalazło się tak dużo sformułowań stricte ideologicznych, wyrażających marksistowsko-leninowskie założenia budowy socjalizmu w ich stalinowskiej wersji. Przykładem może być tu chociażby fragment art. 3, który stanowił, że PRL „ogranicza, wypiera i likwiduje klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów”. Podkreślić przy tym należy, że zarówno pod względem treści, jak też systematyki wewnętrznej konstytucja PRL wzorowana była na konstytucji ZSRR z 1936 r., służącej jako model dla uchwalonych w latach 40-tych i 50-tych konstytucji państw określanych mianem „krajów demokracji ludowej”.

Konstytucja PRL w swym pierwotnym kształcie składała się ze wstępu oraz 10 rozdziałów. Wstęp do konstytucji miał charakter uroczystej deklaracji, ukazującej genezę oraz istotę ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa polskiego - określanego odtąd oficjalnie mianem Polska Rzeczpospolita Ludowa. Do zawartych we wstępie sformułowań nawiązywały wyraźnie dwa pierwsze rozdziały konstytucji. W rozdziale 1 (*Ustrój polityczny*) określony został charakter PRL jako państwa „demokracji ludowej” oraz jego podstawowe zasady ustroju politycznego (m.in. zwierzchnictwa „ludu pracującego miast i wsi”, przedstawicielskiej formy sprawowania władzy państwowej oraz praworządności „socjalistycznej”). Rozdział 2 (*Ustrój społeczno-gospodarczy*) uregulował przede wszystkim problematykę form własności oraz określał podstawowe kierunki polityki społeczno-gospodarczej państwa. Za podstawową formę własności konstytucja uznała tzw. mienie ogólnonarodowe (własność państwową), które miało podlegać „szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”. Inne wymienione w konstytucji formy własności miały być chronione przez państwo w znacznie węższym zakresie. W rozdziale tym sformułowano zarazem takie zasady ustroju społeczno-gospodarczego, jak: planowania rozwoju gospodarki narodowej, monopolu państwa w handlu zagranicznym

oraz sojuszu robotniczo-chłopskiego. Znalazła się tu także formuła podkreślająca szczególną rolę pracy („praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela”) oraz przejęta z doktryny marksistowskiej zasada „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”.

W zakresie organizacji aparatu państwowego konstytucja z 1952 r. zerwała z zasadą podziału władz, wprowadzając zasadę jednolitości władzy państwowej. Wiązało się z tym zniesienie urzędu prezydenta, gdyż w sytuacji odrzucenia podziału władzy na ustawodawczą i wykonawczą, zwierzchnie uprawnienia wobec rządu przejął „najwyższy organ władzy państwowej” - Sejm PRL. Drugim, obok Sejmu, naczelnym organem władzy państwowej uczyniono Radę Państwa, która w wyniku likwidacji instytucji prezydenta miała realizować głównie funkcje kolegiatnej głowy państwa. W konsekwencji wprowadzenia zasady jednolitości władzy ukształtowana została pionowa konstrukcja organów państwa, w ramach której wyodrębniono cztery pionowe organy: 1) organy władzy państwowej (Sejm, Rada Państwa i rady narodowe), 2) organy administracji państwowej (Rada Ministrów i terenowe organy administracji), 3) organy wymiaru sprawiedliwości (sądy), 4) organy prokuratury.

Sejmowi i Radzie Państwa poświęcony został rozdział 3 konstytucji (*Naczelne organy władzy państwowej*). Uprawnienia Sejmu określone zostały w konstytucji bardzo szeroko, gdyż obok tradycyjnych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej, realizował on też m.in. funkcję kreacyjną (powoływanie i odwoływanie Rady Państwa oraz Rady Ministrów) oraz uchwalał wieloletnie narodowe plany gospodarcze. W rzeczywistości jego rola była jednak ograniczona, znajdował się on bowiem pod kierownictwem politycznym PZPR. Konstytucja przyjęła sesyjny system funkcjonowania Sejmu - był on zwoływany przez Radę Państwa na 2 sesje w ciągu roku (wiosenną i jesienną). Kadencję Sejmu określono na 4 lata. Na okres swojej kadencji Sejm powoływał (wyłącznie spośród posłów) Radę Państwa, której działalność podporządkowana została Sejmowi. Konstytucja wyposażała Radę Państwa w szeroki zakres kompetencji - obok tradycyjnych funkcji głowy państwa (w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych).

wych) należało do niej m.in. zarządzanie wyborów do Sejmu, wydawanie dekretów z mocą ustawy, powoływanie niektórych organów państwowych (np. Prokuratora Generalnego PRL) oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi. Niektóre uprawnienia Rada Państwa mogła wykonywać jedynie między sesjami Sejmu (np. dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów), a podejmowane wówczas decyzje podlegały zatwierdzeniu na najbliższej jego sesji.

Rozdział 4 (*Naczelne organy administracji państwowej*) określił sposób powoływania i odwoływania Rady Ministrów oraz pozycję ustrojową, skład i zakres kompetencji tego organu. W kwestii odpowiedzialności rządu przyjęta została zasada, że „Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje - przed Radą Państwa”. Treścią rozdziału 5 (*Terenowe organy władzy państwowej*) była regulacja ustroju rad narodowych - lokalnych organów przedstawicielskich. Funkcjonowały one we wszystkich jednostkach podziału administracyjnego (gminy, miasta, dzielnice większych miast, powiaty, województwa) i zostały powiązane pionowym systemem nadzoru. Kolegialne organy wykonawcze rad narodowych (prezydium) konstytucja umiejscowiła na zasadzie tzw. podwójnego podporządkowania. W myśl tej zasady prezydium podlegało radzie, która je wybrała, oraz prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Z kolei rozdział 6 (*Sąd i Prokuratura*) określał zasady organizacji i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Niektóre z tych zasad (np. niezawisłości sędziów, jawności postępowania oraz prawa oskarżonego do obrony) były jednak w praktyce bardzo często łamane, co uwidoczniło się zwłaszcza w pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji z 1952 r.

Najbardziej rozbudowany w konstytucji był rozdział 7, który określał podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL. Umiejscowienie tej problematyki dopiero po regulacji ustroju organów państwa uzasadniano wówczas tym, że treść i zakres praw jednostki są determinowane przez istniejący w danym państwie ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy. Wiązało się z tym przyjęcie formuły, że PRL „utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli” (art. 57). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że konstytu-

cja powstała w okresie, gdy powszechnym zjawiskiem było ograniczanie i łamanie praw jednostki, założenie to miało całkowicie fikcyjny charakter.

W rozdziale 8 określone zostały podstawowe zasady prawa wyborczego. Wybory do Sejmu i rad narodowych miały być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów i radnych konstytucja przyznała jedynie organizacjom politycznym i społecznym, przy czym - co wynikało z innych postanowień konstytucji - mogły to być wyłącznie organizacje stojące na gruncie istniejącego ustroju. Rozdział 9 dotyczył godła, barw i stolicy PRL. W ostatnim 10 rozdziale (art. 91) określono procedurę zmiany konstytucji PRL. Mogła ona nastąpić tylko w drodze ustawy (konstytucyjnej), uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Nie były to daleko idące wymogi formalne, sprzyjały więc one w praktyce dokonywaniu częstych zmian konstytucyjnych.

Konstytucja PRL z 1952 r. była wielokrotnie nowelizowana. Jej nowelizacje były często wynikiem określonych, dokonujących się w Polsce przemian politycznych lub społeczno-gospodarczych. Z drugiej jednak strony liczne były przypadki faktycznych zmian ustrojowych, które dokonywały się jedynie w drodze ustawodawstwa zwykłego lub praktyki i nie znalazły odzwierciedlenia w treści konstytucji. Było to możliwe m.in. wskutek ogólnikowości i ramowości wielu postanowień konstytucji, otwierających drogę dla różnorodnych przekształceń ustrojowych poza tekstem ustawy zasadniczej. Nie mogły to być jednak przeobrażenia o zasadniczym charakterze, gdyż następowały zawsze w ramach tego samego systemu politycznego, opartego na zasadzie kierowniczej roli PZPR i przy utrzymującym się uzależnieniu PRL od ZSRR. Dlatego też, mimo licznych nowelizacji, konstytucja PRL zachowała swój podstawowy kształt (zarówno pod względem treści, jak i systematyki) do czasu daleko idących przeobrażeń politycznych i ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w 1989 r.

Pierwsza zmiana konstytucji PRL miała miejsce w dniu 25 IX 1954 r. i wiązała się z reformą podziału administracyjnego na

szczeblu podstawowym - w miejsce 3000 gmin utworzono wówczas prawie 8800 gromad (i gromadzkich rad narodowych). Tak znaczne rozdrobnienie najniższych jednostek podziału terytorialnego uzasadniano koniecznością „zbliżenia władzy do obywatela”, w rzeczywistości zaś gromady miały spełniać rolę instrumentu przyspieszającego proces kolektywizacji polskiej wsi. Przemiany polityczne z 1956 r. spowodowały tylko jedną zmianę konstytucji, której dokonano 13 XII 1957 r. Polegała ona na restytuowaniu Najwyższej Izby Kontroli jako organu niezależnego od rządu (w latach 1952-1957 kontrolę państwową sprawowało Ministerstwo Kontroli Państwowej), a podporządkowanego Sejmowi i Radzie Państwa. Wiązało się to z wprowadzeniem do konstytucji nowego rozdziału dotyczącego właśnie Najwyższej Izby Kontroli. Kilka szczegółowych zmian wprowadzono do konstytucji w początkach lat 60-tych, m.in. ustawą z 22 XII 1960 r. zastąpiono obowiązującą dotychczas normę przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu (1 poseł na 60 tys. mieszkańców) przez stałą liczbę 460 posłów, zaś w 1963 r. przedłużono o rok kadencję rad narodowych i zrównano ją tym samym z kadencją Sejmu.

Czterokrotnie konstytucja PRL była nowelizowana w latach 1972-1975, co wiązało się z przeprowadzaną wówczas istotną reformą systemu władz lokalnych. Zmiany te polegały m.in. na przywróceniu gmin, wprowadzeniu (poprzez likwidację powiatów) dwustopniowego podziału administracyjnego oraz utworzeniu jednoosobowych terenowych organów administracji państwowej (w postaci naczelników, prezydentów i wojewodów). Również te nowelizacje miały w sumie charakter fragmentaryczny, ograniczono je bowiem do minimum niezbędnego dla wprowadzenia określonych zmian w ustawodawstwie zwykłym.

Najszerze i najdalej idące w dziejach PRL zmiany konstytucyjne wprowadzono w drodze ustawy z 10 II 1976 r. Nowelizacja ta była w znacznej mierze odzwierciedleniem lansowanych przez ówczesne kierownictwo PZPR określonych założeń ideologiczno-programowych, w tym m.in. tezy, że Polska „wkroczyła w etap budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”. Dotyczy to głównie zmian w dziedzinie podstawowych zasad ustroju politycznego PRL. Do rozdziału 1

konstytucji wprowadzono wówczas m.in.: a) sformułowanie, że PRL jest „państwem socjalistycznym”, b) zasadę przewodniej roli PZPR, c) określenie roli Frontu Jedności Narodu (stwarzał on teoretyczną możliwość udziału w życiu politycznym wszystkim obywatelom bez względu na ich przynależność organizacyjną oraz stosunek do religii), d) zapis, że PRL w swej polityce „umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi”. Podkreślić przy tym należy, że część nowych rozwiązań, w tym zwłaszcza zapis o przewodniej roli PZPR oraz o ścisłym sojuszu PRL z ZSRR, poddana została w tym okresie ostrej krytyce ze strony rodzącej się opozycji oraz Episkopatu Polski. Zmiany konstytucyjne z 1976 r. objęły także sferę praw obywatelskich oraz strukturę aparatu państwowego (np. uległa zmianie pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli, którą podporządkowano Radzie Ministrów). W sumie przeprowadzona wówczas nowelizacja dotknęła ponad 1/3 dotychczasowego tekstu konstytucji.

Istotne zmiany polityczne, jakie nastąpiły w Polsce w 1980 r. (m.in. podpisanie porozumień sierpniowych oraz powstanie NSZZ „Solidarność”) nie znalazły odzwierciedlenia w treści ustawy zasadniczej. Jedyna w tym okresie nowelizacja konstytucji miała miejsce 8 X 1980 r. i dotyczyła zmiany usytuowania Najwyższej Izby Kontroli. Powrócono w tym wypadku do rozwiązania sprzed 1976 r., ponownie podporządkowując ten organ Sejmowi. Także wprowadzenie w grudniu 1981 r. stanu wojennego nie wiązało się ze zmianą konstytucji. Tymczasem Rada Państwa uchwaliła dekret o stanie wojennym z 12 XII 1981 r. w czasie trwania sesji Sejmu, a więc w okresie, gdy organowi temu nie przysługiwało - zgodnie z art. 31 konstytucji - prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Wprowadzenie stanu wojennego wiązało się także z ograniczeniem wielu zagwarantowanych w konstytucji praw i wolności obywatelskich. Poza tym utworzono nie przewidziany w konstytucji organ pod nazwą Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego (WRON), który w okresie stanu wojennego miał znaczący wpływ na funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwa.

Istotne znaczenie miała kolejna nowelizacja konstytucji, którą przeprowadzono 26 III 1982 r. Wprowadzała ona do ustawy zasadniczej



dwie nowe instytucje: Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Stanu powołany został do orzekania o odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, Trybunał Konstytucyjny zaś miał orzekać o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych. Instytucje te znalazły trwałe miejsce w ustroju Polski, spełniając rolę istotnych gwarancji istniejącego w naszym kraju porządku prawnego.

W latach 1983-1988 konstytucja PRL nowelizowana była jeszcze trzykrotnie, zmiany te miały jednak mniejsze znaczenie. Zmiana z 20 VII 1983 r. polegała m.in. na: a) konstytucjonalizacji Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (ukształtował się on w miejsce dotychczasowego Frontu Jedności Narodu), b) zagwarantowaniu „trwałości” indywidualnych gospodarstw rolnych, c) sprecyzowaniu przepisów konstytucji dotyczących stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu wojennego i stanu wyjątkowego. W drodze ustawy z 6 V 1987 r. wprowadzono do konstytucji instytucję demokracji bezpośredniej w postaci referendum, stworzono więc społeczeństwu możliwość podejmowania decyzji o znaczeniu ogólnopaństwowym. Wreszcie nowelizacja konstytucji z 16 VI 1988 r. wprowadziła kategorię własności komunalnej, którą miały dysponować rady narodowe jako „podstawowe organy samorządu terytorialnego”.

Dokonane w latach 80-tych zmiany konstytucji nie spowodowały poważnych przekształceń ustrojowych, były jedynie próbą reformowania istniejących instytucji ustroju politycznego. Zasadnicze przemiany ustrojowe w Polsce stały się możliwe dopiero po „okrągłym stole”, czego wyrazem były dwie istotne zmiany ustawy zasadniczej, przeprowadzone w kwietniu i grudniu 1989 r.

## 8. ZMIANY KONSTITUCYJNE W POLSCE W LATACH 1989-1992

Podejmowane przez władze PRL w latach 80-tych próby częściowych reform politycznych i gospodarczych kończyły się z reguły niepowodzeniem, do czego przyczyniał się m.in. brak poparcia dla tych reform ze strony przeważającej części społeczeństwa. Jednocześnie utrzymywał się stale stan napięcia społecznego, czego wyrazem były liczne strajki, organizowane najczęściej przez podziemne struktury „Solidarności” (najszerzy zasięg akcje strajkowe miały wiosną i latem 1988 r.). Fakty te zmusiły ówczesne władze do podjęcia dialogu ze społeczeństwem, do poszukiwania dróg porozumienia z solidarnościową opozycją. Przywódcy reformatorskiej grupy w kierownictwie PZPR (W. Jaruzelski, Cz. Kiszczak, M. Rakowski) uznali za konieczne przeprowadzenie takich zmian politycznych i ustrojowych, które umożliwiłyby opozycji udział w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym. Mimo oporu ze strony znacznej części członków KC PZPR, grupie tej udało się na plenum partii w styczniu 1989 r. przeforsować uchwały w sprawie pluralizmu politycznego i związkowego (w tym odnośnie ponownej legalizacji „Solidarności”). Decyzje te uznane zostały przez solidarnościową opozycję za zasadniczy krok w kierunku rozpoczęcia dialogu władzy ze społeczeństwem, powstała więc tym samym możliwość realizacji idei „okrągłego stołu”.

Obrady „okrągłego stołu”, w których uczestniczyła strona koalicyjno-rządowa i strona opozycyjno-solidarnościowa, trwały dwa miesiące (obradowano głównie w zespołach i podzespołach) i zakończyły się 5 IV 1989 r. podpisaniem przygotowanego porozumienia. W podpisanych dokumentach znalazły się ustalenia dotyczące kierunków reformy politycznej i gospodarczej, polityki społecznej, przekształceń w strukturze ruchu związkowego a także niezbędnych przeobrażeń w różnych dziedzinach życia publicznego. Szczególne znaczenie posiadało zwłaszcza „Stanowisko w sprawie reform politycznych”, określono w nim bowiem główne kierunki przeobrażeń ustrojowych w Polsce, w tym także ogólny zarys przyszłych regulacji konstytucyjnych. Za jedno z najważniejszych założeń tego dokumentu uznać należy zasadę ewolu-

cyjnej drogi przemian ustrojowych, czyli stopniowego odchodzenia od systemu rządów autorytarnych przy jednoczesnej rozbudowie instytucji demokracji parlamentarnej. Wyrazem tej tendencji było m.in. porozumienie w sprawie przeprowadzenia najbliższych wyborów do Sejmu według zasady kontraktowej, gwarantującej kandydatom bezpartyjnym (opozycji) 35% miejsc w Sejmie, ale jednocześnie zachowującej większość mandatów poselskich (65%) stronie koalicyjno-rządowej.

Rezultatem porozumień zawartych przy „okrągłym stole” była nowelizacja konstytucji z 7 IV 1989 r. Nowelizacja ta miała przełomowe znaczenie w ewolucji konstytucjonalizmu Polski powojennej, zapoczątkowała bowiem proces demokratycznych przemian prawnoustrojowych. Wprowadzała ona do ustroju Polski elementy pluralizmu politycznego, co umożliwiło opozycji udział w życiu publicznym, zaakcentowany bardzo wyraźnie już w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r.

Kwietniowa nowelizacja konstytucji dotyczyła w zasadzie jedynie struktury oraz sposobu powoływania naczelnych organów państwowych. Do najważniejszych zmian należało bez wątpienia przywrócenie dwóch instytucji ustrojowych: drugiej izby parlamentu (Senatu) oraz urzędu prezydenta. Powrót do prezydentury wiązał się z jednoczesnym zniesieniem Rady Państwa, która w latach 1952-1989 pełniła m.in. funkcje głowy państwa. Zmiany te pociągnęły za sobą istotne przekształcenia we wzajemnych stosunkach między naczelnymi organami państwowymi. Za „najwyższy organ władzy państwowej” konstytucja uznawała wprawdzie nadal Sejm, jednak zakres jego zwierzchnictwa nad innymi organami państwowymi uległ ograniczeniu. Przyczyniło się do tego zarówno wprowadzenie dwuizbowości parlamentu, jak też wyeksponowanie pozycji ustrojowej Prezydenta, który otrzymał m.in. uprawnienie do rozwiązywania Sejmu i zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Przepisy dotyczące Senatu umieszczone zostały w rozdziale 3 konstytucji, któremu nadano przy tym nowy tytuł *Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Senat miał być wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich i składać się ze 100 senatorów. Senatowi

zagwarantowano przede wszystkim udział w realizowanej przez Sejm funkcji ustawodawczej, uzyskał on też prawo zgłaszania projektów ustaw. Konstytucja zapewniła poza tym Senatowi wpływ na obsadę niektórych stanowisk państwowych, wprowadzając np. wymóg uzyskania zgody Senatu na powołanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Kadencja Senatu została zrównana z kadencją Sejmu - w przypadku rozwiązania Sejmu przez Prezydenta następować miało równoczesne rozwiązanie Senatu.

W tym samym rozdziale konstytucji wprowadzono pewne zmiany odnoszące się do zasad funkcjonowania Sejmu, których intencją było zwiększenie samodzielności tej izby w zakresie organizacji swoich prac. Zniesiono przede wszystkim sesyjny tryb pracy Sejmu, wprowadzając w jego miejsce system permanencji. Oznaczało to, że Sejm mógł w każdej chwili zebrać się z własnej inicjatywy na posiedzenie plenarne, z wyjątkiem zwoływanego przez Prezydenta pierwszego posiedzenia po wyborach. Sejmowi stworzono też możliwość skrócenia swojej kadencji w drodze uchwały o samorozwiązaniu się, podejmowanej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Prezydentowi poświęcony został nowy rozdział 3a konstytucji. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi przy „okrągłym stole” Prezydent miał stanowić gwarancję ewolucyjnych przemian ustrojowych w Polsce. Wynikało to wyraźnie z art. 32 ust. 2 konstytucji, który stanowił, że „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji /.../, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych”. Jego uprawnienia określone zostały bardzo szeroko, przejął on m.in. większość kompetencji przysługujących dotychczas Radzie Państwa. Za swoją działalność Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, mógł być jednak pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. W kwestii obsady urzędu Prezydenta przyjęta została zasada, że jest on wybierany na 6-letnią kadencję przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe.

Nowelizacja konstytucji z 7 IV 1989 r. dotyczyła także innych naczelnych organów państwowych. Dokonano konstytucjonalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, którego pozycja i zakres uprawnień określone były dotąd jedynie w ustawodawstwie zwykłym. Trybunał Konstytucyjny otrzymał kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (wcześniej uprawnienie to posiadała Rada Państwa). Powoływanie sędziów powierzono Prezydentowi, przy czym z wnioskami w tym zakresie miał występować nowo ustanowiony organ - Krajowa Rada Sądownictwa. Prezydentowi przekazano również wykonywane dotychczas przez Radę Państwa zwierzchnie uprawnienia w stosunku do organów prokuratury oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi.

Wyrazem realizacji porozumień „okrągłego stołu” w noweli kwietniowej było poza tym przełamanie wyłączności organizacji politycznych i społecznych jako jedynych podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. Prawo to przyznano także wyborcom, zwiększając tym samym wpływ społeczeństwa na skład personalny parlamentu. Szczegółowy tryb przeprowadzenia wyborów parlamentarnych określono w uchwalonych w tym samym dniu odrębnych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu. Na ich podstawie przeprowadzono w czerwcu 1989 r. większościowe wybory do obu izb parlamentu. Odbły się one w dwóch turach (4 i 18 czerwca), gdyż w pierwszej turze bezwzględną większość głosów uzyskała niespełna połowa kandydatów (w drugiej turze do objęcia mandatu wystarczała już większość względna). Wybory te zakończyły się znaczącym sukcesem kandydatów „Solidarności”. Obsadzili oni w Sejmie wszystkie mandaty (35%), które w ramach porozumień „okrągłego stołu” były przewidziane dla opozycji. W Senacie zaś, który został wybrany w wolnych, demokratycznych wyborach, przeprowadzonych na zasadzie pełnej konkurencyjności różnych ugrupowań politycznych, kandydaci „Solidarności” zdobyli 99 na ogólną liczbę 100 mandatów senatorskich.

Wybór Sejmu „kontraktowego” poważnie utrudnił proces wyłaniania konstytucyjnych organów państwa, co uwidoczniło się już podczas powoływania Prezydenta i Rady Ministrów. W dniu 19 VII 1989 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało W. Jaruzelskiego na urząd Prezyden-

ta większością zaledwie 1 głosu, zaś wybrany przez Sejm na stanowisko premiera Cz. Kiszczak nie był w stanie sformować rządu („Solidarność” odmówiła zdecydowanie wejścia do rządu kierowanego przez członka PZPR), wobec czego zrezygnował z powierzonej mu misji. W tej sytuacji dochodzi do ukształtowania się nowej koalicji („Solidarność”, ZSL i SD) i powołania pierwszego w Polsce powojennej niekomunistycznego rządu premiera T. Mazowieckiego. Rząd ten podjął się przede wszystkim wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej, ale także zainicjował istotne przemiany ustrojowe, które znalazły wyraz m.in. w kolejnych nowelizacjach obowiązującej ustawy zasadniczej.

Najszerzy zasięg miała nowelizacja konstytucji z 29 XII 1989 r. W odróżnieniu od noweli kwietniowej, która koncentrowała się głównie na problematyce struktury naczelných organów państwa, grudniowa zmiana konstytucji objęła swoim zakresem przede wszystkim podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Z obowiązującego dotychczas tekstu konstytucji wyeliminowano szereg zasad ustrojowych charakterystycznych dla państwa realnego socjalizmu. Jednocześnie wprowadzono do niej rozwiązania prawnoustrojowe wzorowane na rozwiązaniach powszechnie przyjętych w konstytucjonalizmie państw demokratycznych. Tym samym w wyniku grudniowej nowelizacji konstytucji nastąpiła jakościowa zmiana ustroju państwa polskiego.

Nowela konstytucji z grudnia 1989 r. przywróciła historyczną nazwę państwa - Rzeczpospolita Polska. Zmiana nazwy państwa znalazła swój wyraz m.in. w przyjęciu nowego określenia tytułu ustawy zasadniczej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Zmieniono jednocześnie godło państwowe, powracając do tradycyjnego orła w koronie. Powrót do dawnej symboliki państwowej i narodowej miał w tym wypadku na celu podkreślenie faktu odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności.

W zmienionych warunkach społeczno-politycznych całkowicie uzasadnione było wykreślenie wstępu do konstytucji, zawierał on bowiem sformułowania określające genezę, charakter i cele nie istniejącej już władzy komunistycznej w Polsce. Uchylono także w całości rozdział 2 konstytucji, który regulował ustrój społeczno-gospodarczy. Oznaczało

to rezygnację z takich zasad tego ustroju, jak chociażby: dominacji własności państwowej, planowania społeczno-gospodarczego, monopolu państwa w dziedzinie handlu zagranicznego. Kilka nowych postanowień odnoszących się do ustroju społeczno-gospodarczego włączono do znacznie przebudowanego rozdziału 1 konstytucji, który otrzymał tytuł *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*. W tym zakresie na uwagę zasługuje zwłaszcza przyjęcie zasady równouprawnienia wszystkich form własności oraz zagwarantowanie każdemu podmiotowi swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej. W konstytucji znalazł się też zapis nakładający na państwo obowiązek ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz wprowadzający zakaz konfiskaty mienia („wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” - art. 7). Zmiany te stworzyły konstytucyjne podstawy ukształtowania ustroju społeczno-gospodarczego Polski na zasadach gospodarki rynkowej.

Istotne zmiany wprowadzone w rozdziale 1 konstytucji dotyczyły przede wszystkim podstawowych zasad ustroju politycznego. Ująć je można w kilku punktach.

1. Wykreślono z konstytucji postanowienie określające PRL jako „państwo socjalistyczne”, wprowadzając jednocześnie nową definicję państwa polskiego. Zmieniony art. 1 stanowił, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzędowością państwa, opierającym się na zasadach sprawiedliwości społecznej”.
2. Wprowadzono nowe określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie. Przestał nim być „lud pracujący miast i wsi”, albowiem w art. 2 ust. 1 zapisano, że w Rzeczypospolitej Polskiej „władza zwierzchnia należy do Narodu”.
3. Zniesiona została zasada, że przedstawiciele (posłowie, senatorowie i radni) ponoszą odpowiedzialność przed wyborcami i mogą być przez nich odwoływani.
4. Nastąpiła istotna zmiana w określeniu zasady praworządności. Powiązano ją obecnie jedynie z obowiązkiem przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej przez organy państwa, a nie jak dotąd także przez obywateli.

5. Usunięte zostały sformułowania określające zasadę przewodniej roli PZPR oraz rolę innych elementów składowych systemu politycznego z okresu PRL (ZSL, SD oraz PRON). Wyeliminowano także przepisy podkreślające szczególną rolę klasy robotniczej, wytyczające cele państwa realnego socjalizmu oraz deklarujące „przyjaźń i współpracę z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi”.
6. Sformułowano zasadę swobody tworzenia i działalności partii politycznych. Nałożono przy tym na partie obowiązek przestrzegania przepisów konstytucji. O sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych miał orzekać Trybunał Konstytucyjny.
7. Proklamowana została zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej oraz swoboda działalności innych form samorządu.

Z innych wprowadzonych nowelą grudniową rozwiązań na uwagę zasługuje istotna zmiana pozycji ustrojowej prokuratury. Polegała ona na pozbawieniu Prezydenta zwierzchnich uprawnień wobec organów prokuratury, zostały one bowiem powiązane z resortem sprawiedliwości. Prokuraturę podporządkowano Ministrowi Sprawiedliwości, który miał sprawować jednocześnie funkcje Prokuratora Generalnego.

Kolejna nowelizacja konstytucji, którą przeprowadzono w dniu 8 III 1990 r., objęła terenowe struktury aparatu państwowego. Zniosła ona system rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, wprowadzając w ich miejsce organy samorządu terytorialnego. Wymagało to całkowitej zmiany przepisów w rozdziale 6 konstytucji, któremu nadano też nowy tytuł *Samorząd terytorialny*.

Wiosną 1990 r. część obozu solidarnościowego wystąpiła z postulatem zmiany sposobu obsadzania urzędu Prezydenta. Znalazł on poparcie większości sił politycznych w Polsce, które stały na stanowisku, że nowy Prezydent powinien być wybrany w drodze wyborów powszechnych. Tym samym miało nastąpić poważne skrócenie kadencji W. Jaruzelskiego, która upłynęłaby z dniem objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagało jednak dokonania odpowiednich zmian konstytucyjnych.



Uczyniono to w drodze nowelizacji konstytucji z 27 IX 1990 r. Jednocześnie Sejm uchwalił ustawę o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób wprowadzono po raz pierwszy w historii Polski zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Odbyły się one w dwóch turach (25 XI i 9 XII 1990 r.) i zakończyły sukcesem L. Wałęsy, który w drugiej turze głosowania uzyskał 74,3% głosów wyborców.

Po dokonaniu zmiany na stanowisku głowy państwa pojawił się z kolei postulat przeprowadzenia przyspieszonych wyborów parlamentarnych. W tym wypadku chodziło głównie o skrócenie kadencji Sejmu, któremu coraz częściej wypominano jego „kontraktowy” charakter. W zaistniałej sytuacji Sejm podejmuje w marcu 1991 r. uchwałę o zakończeniu swojej kadencji w dniu poprzedzającym kolejne wybory parlamentarne, nie później jednak niż do 30 X 1991 r. Z decyzją tą wiązała się ściśle nowelizacja konstytucji z 19 IV 1991 r. Wprowadziła ona zasadę, że kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji. Rozwiązanie takie miało być stosowane także w przypadku przedterminowego rozwiązania Sejmu. Obowiązkiem Prezydenta było wówczas zarządzanie nowych wyborów do Sejmu i Senatu, przy czym musiały się one odbyć w ciągu 4 miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu. Nowela ta wprowadziła poza tym zasadę domicylu, zgodnie z którą bierne prawo wyborcze (prawo kandydowania) w wyborach do Sejmu i Senatu miały posiadać jedynie osoby stale zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

Wybory do Sejmu z 1991 r. nie mogły odbyć się na podstawie dotychczasowej ordynacji wyborczej, gdyż przygotowano ją jedynie w celu wyłonienia składu Sejmu w czerwcu 1989 r., a ponadto zawierała ona w swej treści ograniczenia, które uniemożliwiały przeprowadzenie wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych. Dlatego też Sejm uchwalił 28 VI 1991 r. nową ordynację wyborczą, w której nie znalazły się już ograniczenia wprowadzone w następstwie porozumień „okrągłego stołu”. Nieco wcześniej (10 V) uchwalono także nową ordynację wyborczą do Senatu. Akty te stanowiły podstawę przeprowadzenia przedterminowych wyborów do obu izb parlamentu, które odbyły się 27 X 1991 r. W konsekwencji tych wyborów nastąpiło ogromne

rozbić polityczne Sejmu, będące - jak się miało wkrótce okazać - jedną z głównych przyczyn wielu problemów związanych z jego działalnością.

Druga w 1991 r. zmiana konstytucji przeprowadzona została tuż przed wyborami parlamentarnymi ustawą z 18 X 1991 r. Dotyczyła ona jedynie określonego w art. 88 ustawy zasadniczej prawa azylu. W wyniku nowelizacji usunięto z tekstu tego artykułu wyliczenie, jakim kategoriom obywateli państw obcych udziela się w Polsce azylu (m.in. prześladowanym „za obronę interesów mas pracujących”), wprowadzając bardziej ogólną formułę, iż „obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą”. Jeszcze bardziej kosmetyczny charakter miała kolejna zmiana konstytucji z 30 VII 1992 r. W związku ze zniesieniem tytułów honorowych wykreślono wówczas z tekstu ustawy zasadniczej uprawnienie Prezydenta do ich nadawania. Ostatnia zmiana konstytucji z 1952 r. miała miejsce 15 X 1992 r. Polegała ona na utworzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, co wymagało wprowadzenia do ustawy zasadniczej nowego art. 36b. Określił on przede wszystkim charakter tego organu, stwierdzając, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji”. Szczegółowe zasady powoływania, organizacji i funkcjonowania Rady zostały określone w uchwalonej przez Sejm 20 XII 1992 r. ustawie o radiofonii i telewizji.

Niezależnie od formalnych zmian konstytucji od 1989 r. prowadzone były prace nad przygotowaniem nowej ustawy z Sejm uchwalił 23 IV 1992 r. ustawę konstytucyjną o trybasadniczej. W celu sprecyzowania zasad tworzenia przyszłej konstytucjiie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odniosła się ona także do przepisów konstytucji z 1952 r. - art. 12 ust. 2 tej ustawy uznał je jako tymczasowe. Ze względu jednak na zbyt odległą perspektywę uchwalenia nowej konstytucji, uzasadnione stało się podjęcie prac nad przygotowaniem aktu rangi konstytucyjnej na okres przejściowy, regulującego jedynie wybrane kwestie ustrojowe. Taki charakter posiadała uchwalona 17 X 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, określana potocznie jako „Mała Konstytucja”.

## 9. MAŁA KONSTYTUCJA Z 1992 ROKU

Uchwalenie przez Sejm ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. było - jak już zauważono w literaturze prawniczej - jedynie połowicznym sukcesem. Był to bez wątpienia sukces, jeśli uwzględni się fakt ogromnych podziałów politycznych w ówczesnym polskim parlamencie, które poważnie utrudniały osiągnięcie kompromisu pomiędzy zwolennikami przeciwstawnych rozwiązań ustrojowych. Niemniej jednak, mimo zaawansowanych prac nad przygotowaniem pełnej ustawy zasadniczej, uchwalony został jedynie fragmentaryczny i tymczasowy akt konstytucyjny. Pod tym względem Polska została wyprzedzona przez większość państw byłego bloku wschodniego, które stosunkowo szybko uchwaliły nowe, pełne konstytucje (m.in. Bułgaria, Rumunia, Słowacja i Rosja).

Pojęcie „Mała Konstytucja” odnosi się w każdym wypadku do aktu, który reguluje na okres przejściowy tylko niektóre zasady i instytucje ustroju politycznego, a zwłaszcza organizację i tryb funkcjonowania najwyższych organów państwowych. Tradycja uchwalania tego rodzaju aktów sięga w Polsce początków II Rzeczypospolitej. Mianem Małej Konstytucji nazwano wówczas uchwałę Sejmu Ustawodawczego z 20 II 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Określała ona w kilku punktach zakres uprawnień Naczelnika Państwa, Sejmu Ustawodawczego i Rządu, kształtując jednocześnie wzajemne stosunki między tymi organami na zasadach systemu parlamentarnego. Ukształtowany przez nią ustrój najwyższych władz państwowych funkcjonował do czasu wejścia w życie Konstytucji Marcowej z 1921 r. Drugim z kolei aktem, który także przeszedł do historii pod nazwą Małej Konstytucji, była uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 19 II 1947 r. ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Regulowała ona jedynie organizację i funkcjonowanie kilku naczelnich organów państwowych (Sejmu Ustawodawczego, Prezydenta, Rady Państwa, Rady Ministrów, Najwyższej Izby Kontroli, organów wymiaru sprawiedliwości), pozostawiając poza zakresem regulacji szereg zagadnień, w tym m.in. określenie zasad ustroju politycznego oraz podstawowych praw i wolności jednostki. Z założenia również ten akt posiadał tymcza-

sowy charakter, gdyż miał obowiązywać „do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (była nią konstytucja PRL z 1952 r.). Mała Konstytucja z 1992 r. była więc już trzecim tego typu aktem w dziejach polskiego konstytucjonalizmu.

Prace nad przygotowaniem Małej Konstytucji rozpoczęły się już jesienią 1991 r. Wniesiono wówczas pod obrady parlamentu 2 zbliżone do siebie pod względem treści projekty ustaw konstytucyjnych: pierwszy z nich zgłosił rząd J.K. Bieleckiego, drugi - Komisja Konstytucyjna Sejmu. Zostały one jednak przez Sejm odrzucone, uznał on bowiem, że istotne zmiany konstytucyjne nie powinny być wprowadzane w przededniu nowych wyborów parlamentarnych. Bezpośrednio po wyborach z 27 X 1991 r. projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa wniósł do Sejmu Prezydent RP. W celu rozpatrzenia tego projektu powołano sejmową komisję nadzwyczajną, której przewodniczył T. Mazowiecki. Komisja ta wprowadziła do projektu szereg poprawek i uzupełnień, dlatego też Prezydent wycofał go ostatecznie spod obrad parlamentu.

Kolejny projekt Małej Konstytucji przygotował Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej. Projekt ten, oparty w znacznym stopniu na fragmentach projektu konstytucji opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Sejmu poprzedniej kadencji, po kilkumiesięcznych pracach komisji nadzwyczajnej został przez Sejm uchwalony 1 VIII 1992 r. Do uchwalonej ustawy konstytucyjnej Senat zgłosił szereg propozycji zmian i uzupełnień, zostały one jednak prawie w całości odrzucone przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 X 1992 r. Grupa posłów zaskarżyła co prawda do Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z konstytucją, regulaminowy tryb odrzucenia przez Sejm senackich propozycji zmian w ustawie konstytucyjnej, jednak Trybunał Konstytucyjny oddalił w swoim orzeczeniu zarzut o naruszeniu w tym wypadku przepisów ustawy zasadniczej. Dlatego też 17 X 1992 r. był datą ostatecznego uchwalenia Małej Konstytucji.

Mała Konstytucja była obszernym, rozbudowanym aktem prawnym, określającym w zasadzie całokształt stosunków między organami

władzy ustawodawczej a organami władzy wykonawczej. Wynika to z faktu, że jej zadaniem nie było - w odróżnieniu od podobnych aktów z 1919 i 1947 r. - wypełnienie istniejącej „pustki” w zakresie regulacji prawnoustrojowej, lecz wprowadzenie zmian w istniejących unormowaniach konstytucyjnych. Dlatego też szczegółowa regulacja w Małej Konstytucji pozycji ustrojowej, organizacji i trybu funkcjonowania Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów, a także określenie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego związane były z utratą mocy obowiązującej tych przepisów konstytucji z 1952 r., które tworzyły konstytucyjne podstawy ustroju oraz działania parlamentu, głowy państwa, rządu i organów samorządu lokalnego.

Mała Konstytucja składała się ze wstępu oraz 6 rozdziałów. Zwięzła preambuła zawierała przede wszystkim określenie celu, jaki przyświecał twórcom tej ustawy konstytucyjnej - było nim „usprawienie działalności naczelnych władz Państwa”. Jej uchwalenie miało więc doprowadzić do wyeliminowania wszelkich sprzeczności i niejasności w istniejących rozwiązaniach konstytucyjnych i tym samym do stworzenia podstaw prawnych efektywnego i sprawnego systemu rządów. Wymagało to jednak wprowadzenia istotnych zmian w dotychczasowym układzie stosunków między naczelnymi organami państwa, a zwłaszcza wyraźnego ograniczenia dominującej pozycji Sejmu. We wstępie podkreślono także tymczasowy charakter Małej Konstytucji, która miała obowiązywać jedynie „do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W lakonicznym rozdziale 1 (*Zasady ogólne*) sformułowano przede wszystkim podstawową zasadę organizacji naczelnych organów państwa - zasadę podziału władz. Zasada ta została wprowadzona w klasycznej postaci: władzę ustawodawczą powierzono Sejmowi i Senatowi, władzę wykonawczą - Prezydentowi i Radzie Ministrów, władzę sądowniczą - niezawisłym sądom. Przyjęcie zasady podziału władz oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą dotychczas zasadą jedności władzy, której wyrazem było zwierzchnictwo parlamentu (Sejmu) w systemie organów państwowych. W rozdziale 1 przyjęta została także zasada, że posłowie i senatorowie oraz inne osoby pełniące urzędy lub funkcje publiczne w Państwie „nie mogą prowadzić działalności nie dającej się

pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie”. W dodatku osoby te zostały zobowiązane do składania (na początku i na końcu kadencji lub przed objęciem danego stanowiska i po jego opuszczeniu) oświadczeń o swoim stanie majątkowym. Kwestie te uregulowane zostały szczegółowo w ustawie z 5 VI 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Rozdział 2 zawierał regulację pozycji ustrojowej, zakresu uprawnień oraz trybu funkcjonowania Sejmu i Senatu. Obie izby parlamentu zaliczone zostały do władzy ustawodawczej, jednak rola Senatu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej pozostała nadal wyraźnie ograniczona. Właśnie ze względu na niewielki zakres uprawnień Senat określony został mianem „izby refleksji”. Sejm zaś, mimo wyraźnego osłabienia jego pozycji w Małej Konstytucji, utrzymał szereg istotnych kompetencji m.in. w dziedzinie kontroli nad działalnością rządu oraz powoływania innych organów państwowych (np. Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu).

Mała Konstytucja wprowadziła odmienne niż poprzednio uregulowanie problematyki kadencji Sejmu i Senatu. Przyjęto zasadę, że w przypadku rozwiązania się Sejmu mocą własnej uchwały lub jego rozwiązania w drodze zarządzenia Prezydenta kadencja obu izb kończy się w dniu podjęcia decyzji o rozwiązaniu Sejmu. Konsekwencją wprowadzenia takiej konstrukcji mogła być, w przypadku przedterminowego rozwiązania parlamentu, bardzo długa (nawet pięciomiesięczna) przerwa międzykadencyjna. Dlatego też Sejm ustawą konstytucyjną z 17 III 1995 r. dokonał zmiany Małej Konstytucji, w wyniku której przerwa międzykadencyjna została całkowicie zlikwidowana. Artykuł 4 ust. 2 Małej Konstytucji przyjął w tej kwestii zasadę, że: „Kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji”.

W rozdziale 2 znalazło się także określenie statusu posłów oraz senatorów. W tym zakresie Mała Konstytucja bardziej zdecydowanie niż nowela konstytucji z grudnia 1989 r. zerwała z koncepcją mandatu imperatywnego, zakładającą odpowiedzialność przedstawicieli przed wy-

borcami. Wprowadzona została konstrukcja mandatu wolnego, w myśl której poseł (senator) „jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany”. Przyjęto poza tym zasadę niepołączalności mandatu posła i senatora z niektórymi stanowiskami i funkcjami państwowymi (m.in. sędziego Sądu Najwyższego, ambasadora i wojewody).

Rozdział 3 został poświęcony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Jego pozycja ustrojowa, w porównaniu z dotychczasową regulacją konstytucyjną, nie uległa zasadniczej zmianie. Prezydent otrzymał co prawda uprawnienie do powoływania Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków rządu, jednak powołany przez Prezydenta rząd musiał zdobyć zaufanie Sejmu. Prezydentowi stworzona została możliwość kierowania pracami rządu, gdyż „w sprawach szczególnej wagi dla Państwa” mógł on zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć.

Przepisy rozdziału 4, odnoszące się do Rady Ministrów, wyraźnie wzmacniały pozycję tego organu. Rada Ministrów stała się centralnym ośrodkiem władzy wykonawczej - do niej należało prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej, kierowanie całą administracją rządową, podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach polityki Państwa, które nie zostały zastrzeżone dla Prezydenta, innego organu administracji lub samorządu. Rząd uzyskał ponadto uprawnienie do podejmowania rozporządzeń z mocą ustawy, zwiększyła się także jego swoboda w zakresie kształtowania swojej wewnętrznej organizacji.

W rozdziale 5 określone zostały podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Do ukształtowanej wcześniej koncepcji samorządu terytorialnego Mała Konstytucja nie wprowadzała w zasadzie żadnych poważniejszych zmian. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że obok gminy (będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego) dopuszczono możliwość tworzenia w drodze ustaw innych jednostek samorządu lokalnego. Można przyjąć, iż w ten sposób starano się stworzyć podstawy konstytucyjne przywrócenia powiatów jako pośrednich jednostek podziału terytorialnego kraju.

W treści rozdziału 6 (*Przepisy przejściowe i końcowe*) na uwagę zasługiwał przede wszystkim art. 77, albowiem uchylał on w całości obowiązującą dotychczas konstytucję z 1952 r. W tym wypadku ustawodawca kierował się dążeniem do ostatecznego zerwania więzi prawnych łączących nowe regulacje konstytucyjne z rozwiązaniami konstytucji poprzedniego systemu ustrojowego. Do zupełnego zerwania tych więzi jednak nie doszło. Na podstawie tegoż art. 77 utrzymano bowiem w mocy większość rozdziałów „starej” konstytucji: rozdz. 1 (*Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*), rozdz. 4 (*Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*), rozdz. 7 (*Sąd i Prokuratura*) z wyjątkiem art. 60 ust. 1, rozdz. 8 (*Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*), rozdz. 9 (*Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta*) z wyjątkiem art. 94, rozdz. 10 (*Godło, barwy, hymn i stolica Rzeczypospolitej Polskiej*), rozdz. 11 (*Zmiana Konstytucji*). Utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 1952 r., znajdujące się formalnie poza tekstem Małej Konstytucji, stanowiły jednak integralną część konstytucyjnego porządku prawnego III Rzeczypospolitej.

Z utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. na osobną uwagę zasługiwał art. 106, który określał tryb zmiany norm konstytucyjnych. Stało się już wtedy oczywiste, że przepis ten nie będzie miał zastosowania przy uchwalaniu nowej ustawy zasadniczej, gdyż tryb przygotowania i uchwalenia przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej został określony w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. Art. 106 mógł więc być wykorzystywany tylko przy dokonywaniu zmian w Małej Konstytucji (i w obowiązujących nadal przepisach konstytucji z 1952 r.) oraz w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

Do źródeł prawa konstytucyjnego zawierających normy prawne rangi konstytucyjnej zaliczały się więc po uchwaleniu Małej Konstytucji: 1) omówiona wyżej ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, 2) ustawa konstytucyjna z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 3) utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 1952 r.



Charakter ustaw konstytucyjnych posiadały również te akty prawne, na mocy których następowało uchylenie, zmiana lub uzupełnienie obowiązujących norm konstytucyjnych. Wszystkie te normy prawne rangi konstytucyjnej miały obowiązywać do czasu uchwalenia nowej, pełnej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## 10. TRYB PRZYGOTOWANIA I UCHWALENIA NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Na konieczność jak najszybszego uchwalenia nowej konstytucji wskazywano już w 1989 r. Dominowało wówczas przekonanie, że przyjęcie nowej ustawy zasadniczej powinno nastąpić 3 V 1991 r. - w 200-lecie uchwalenia Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. Stąd też już w grudniu 1989 r. obie izby parlamentu powołały odrębne Komisje Konstytucyjne, których zadaniem było przygotowanie projektów przyszłej konstytucji. Projekty konstytucji opracowywały także środowiska naukowe, partie polityczne oraz osoby prywatne. Od jesieni 1990 r. zaczęła jednak przeważać opinia, że wyłoniony rok wcześniej parlament, a w szczególności posiadający ograniczoną legitymizację „kontraktowy” Sejm, nie ma politycznego i moralnego tytułu do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Także sam parlament uznał, że nowa konstytucja powinna być uchwalona dopiero w następnej kadencji przez parlament wybrany już w pełni demokratycznych wyborach. Z tego względu przygotowane w 1991 r. przez Komisje Konstytucyjne Sejmu i Senatu projekty konstytucji, jak też tzw. projekty społeczne, nie stały się przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej.

Z kolei po wyborach parlamentarnych z 27 X 1991 r. rozbieżności polityczne Sejmu było tak znaczne, że nie widziano możliwości osiągnięcia consensusu między różnymi orientacjami politycznymi co do kształtu przyszłych rozwiązań konstytucyjnych. Wobec tego parlament skoncentrował się na pracach nad Małą Konstytucją, odsuwając na później opracowanie i uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Postanowiono jednak już na tym etapie określić szczegółowo tryb przygotowania oraz procedurę uchwalenia przyszłej konstytucji, uznano bowiem wówczas, że nowa ustawa zasadnicza nie może być przyjęta w trybie przewidzianym w art.106 konstytucji z 1952 r. Zagadnienia te zostały rozstrzygnięte w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl ustawy konstytucyjnej przyszła konstytucja miała być uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, czyli na wspólnym posie-

dzeniu Sejmu i Senatu. Podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie przyjęcia lub odrzucenia konstytucji przyznano jednak Narodowi, przewidując przeprowadzenie w tej sprawie referendum konstytucyjnego. Ustawa konstytucyjna przewidywała, że posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w celu przygotowania i uchwalenia konstytucji będzie zwoływał Marszałek Sejmu w porozumieniu z Marszałkiem Senatu. On też miał przewodniczyć podczas obrad Zgromadzenia Narodowego, przy czym w miarę potrzeby mógł go zastępować Marszałek Senatu. Szczegółowe zasady i tryb działania Zgromadzenia Narodowego, zwołanego w celu uchwalenia ustawy zasadniczej, miały być jednak określone dopiero w jego regulaminie. Regulamin ten Zgromadzenie Narodowe uchwaliło przed przystąpieniem do debaty na forum Zgromadzenia nad projektami przyszłej konstytucji w dniu 22 IX 1994 r.

Do prowadzenia zasadniczych prac nad projektem nowej konstytucji powołana została Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. W jej skład miało wchodzić 46 posłów wybieranych przez Sejm i 10 senatorów wybieranych przez Senat. Komisja Konstytucyjna wybierała ze swego składu przewodniczącego Komisji i jego zastępcę. Przyjęto przy tym zasadę, że jeśli przewodniczący Komisji jest posłem, to jego zastępca musi być senatorem. W posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej mogli także uczestniczyć (z prawem przedkładania wniosków) upoważnieni przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania Komisji Konstytucyjnej określiła sama Komisja w swoim regulaminie.

Pierwszy skład Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego został powołany przez Sejm i Senat w październiku 1992 r. Przewodniczącym tej Komisji został senator W. Piotrowski, a jego zastępcą poseł J. Ciemniowski. Od chwili powołania do końca maja 1993 r. odbyła ona 9 posiedzeń, uchwalając m.in. swój regulamin. Jej działalność uległa jednak zakończeniu wraz z rozwiązaniem Sejmu przez Prezydenta L. Wałęsę w dniu 29 V 1993 r. Dlatego też po wyborach parlamentarnych z 19 IX 1993 r. konieczne było powołanie nowego składu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, bowiem wielu członków poprzedniej Komisji nie znalazło się tym razem w składzie

Sejmu i Senatu. Nowym przewodniczącym Komisji został poseł A. Kwaśniewski, jego zastępcą - senator S. Pastuszka. W związku z wyborem nowego składu Komisji Konstytucyjnej uznano za niezbędne uchwalenie także nowego regulaminu prac tej Komisji (został on przyjęty w dniu 18 I 1994 r.).

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przyznana została początkowo jedynie:

- 1) Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,
- 2) grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego,
- 3) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione podmioty otrzymały prawo wnoszenia projektów nowej konstytucji w ciągu 6 miesięcy od ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej, czyli od dnia zebrania się tej Komisji na pierwsze posiedzenie. Jednak w wyniku przeprowadzonej w dniu 22 IV 1994 r. nowelizacji ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP prawo zgłoszenia projektu nowej konstytucji przyznane zostało również grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskiliby poparcie (poprzez zebranie podpisów) co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Wprowadzono przy tym zasadę, że inicjatywa ludowa w tej dziedzinie może być wykonana najpóźniej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie powyższej zmiany ustawy konstytucyjnej.

W okresie funkcjonowania pierwszej Komisji Konstytucyjnej (1992-1993) termin zgłaszania projektów konstytucji upływał 30 IV 1993 r. i w tym terminie zgłoszono 7 projektów ustawy zasadniczej. Były to projekty: 1) Prezydenta, 2) Senatu, 3) Unii Demokratycznej (UD), 4) Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), 5) Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) i Unii Pracy (UP), 6) Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), 7) Porozumienia Centrum (PC). Z powodu przedterminowego rozwiązania Sejmu prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad tymi projektami zostały przerwane jeszcze na etapie ich prezentacji na posiedzeniach Komisji. W związku z tym

po wyborach parlamentarnych z 19 IX 1993 r i powołaniu w nowym składzie Komisji Konstytucyjnej powstało pytanie, czy prace nad zgłoszonymi projektami konstytucji powinny być kontynuowane, czy też należy przystąpić ponownie do zgłaszania projektów ustawy zasadniczej. Komisja Konstytucyjna uznała, powołując się na art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej, że przewidywany na zgłaszanie projektów konstytucji termin 6 miesięcy powinien być liczony od nowa. Za takim postępowaniem przemawiał również fakt, że nowy skład Komisji Konstytucyjnej został wyłoniony przez parlament różniący się zasadniczo pod względem składu politycznego od Sejmu i Senatu poprzedniej kadencji. W następstwie wspomnianej już nowelizacji ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji przyjęto jednak zasadę, że Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego będzie rozpatrywała także te projekty konstytucji, które zostały zgłoszone podczas poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu.

W tej sytuacji bez żadnych zmian pozostawione zostały w Komisji Konstytucyjnej projekty konstytucji zgłoszone rok wcześniej przez Senat, KPN oraz wspólny projekt PSL i UP. Istotnie zmodyfikowane w stosunku do poprzednich projekty konstytucji przedłożyli: Prezydent, SLD oraz Unia Wolności (wcześniej UD), wycofany został natomiast projekt Porozumienia Centrum. Z przewidzianej w art. 2a ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. możliwości skorzystał jedynie NSZZ „Solidarność”, którego projekt konstytucji (poparty przez ponad 950 tys. podpisów) przekazany został do Komisji w terminie określonym w ustawie konstytucyjnej. Tak więc przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zostało w sumie 7 projektów nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa konstytucyjna z 23 IV 1992 r. przewidywała, że po zgłoszeniu projektów konstytucji przeprowadzona będzie w Sejmie debata na temat zasadniczych kwestii ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną (przeprowadzono ją na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 X 1994 r.). Poza tym przyjęta została zasada, że Komisja Konstytucyjna będzie mogła w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie dyskusji na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych. Podstawowym zadaniem tej Komisji było jednak opracowanie,

na podstawie skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektów konstytucji oraz z uwzględnieniem debaty przeprowadzonej podczas pierwszego czytania tych projektów na posiedzeniu Zgromadzenia, jednolitego tekstu projektu ustawy zasadniczej. Przyjęcie tego projektu przez Komisję Konstytucyjną miało nastąpić większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.

Pierwsze czytanie 7 zgłoszonych projektów nowej ustawy zasadniczej odbyło się na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniach 21-23 IX 1994 r. Podczas tej debaty w Zgromadzeniu Narodowym nastąpiła prezentacja projektów konstytucji przez wnioskodawców, miały miejsce wystąpienia przedstawicieli klubów parlamentarnych, były też liczne wypowiedzi indywidualne posłów i senatorów w sprawie ogólnych zasad projektów konstytucji. Pierwsze czytanie zakończyło się skierowaniem wszystkich zgłoszonych projektów konstytucji do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Z tą chwilą przystąpiła ona do prac nad przygotowaniem jednolitego tekstu projektu przyszłej konstytucji, który miał być przedmiotem debaty konstytucyjnej podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym.

Prace Komisji Konstytucyjnej nad jednolitym projektem konstytucji trwały w sumie aż ponad 2,5 roku. Złożyły się na to różne przyczyny, jak chociażby: powtarzający się ciągle brak wymaganego quorum na posiedzeniach Komisji, niewielkie zaangażowanie części członków Komisji (unikanie uczestnictwa w dyskusjach i składania wniosków), wielokrotne powracanie w dyskusjach oraz w głosowaniach do tych spraw, które były już dyskutowane i rozstrzygane na wcześniejszych posiedzeniach Komisji. Poza tym pojawiał się ciągle postulat (zgłaszany m.in. przez Unię Pracy) przeprowadzenia tzw. referendum częściowego, poprzedzającego uchwalenie konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe. W referendum tym głosujący mieliby ustosunkować się do propozycji niektórych rozwiązań przyszłej konstytucji, a ich opinie miałyby być brane pod uwagę podczas prac parlamentarnych nad ostatecznym kształtem nowej ustawy zasadniczej. Takie rozwiązanie było nawet przewidywane w znowelizowanej ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, której nowy art. 2c ust. 1 stanowił, że „zasady, na których opierać się ma Konstytucja, mogą być poddane

pod referendum”. Ostatecznie jednolity projekt konstytucji został przyjęty podczas głosowania w Komisji Konstytucyjnej (45 głosów za, 2 przeciw, 1 wstrzymujący się) w dniu 16 stycznia 1997 r.

Po uchwaleniu przez Komisję Konstytucyjną jednolitego projektu konstytucji mogło być przeprowadzone drugie czytanie tego projektu w Zgromadzeniu Narodowym. Zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, drugie czytanie projektu w Zgromadzeniu Narodowym obejmowało:

- 1) przedstawienie przez Komisję Konstytucyjną sprawozdania zawierającego projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego,
- 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek do projektu,
- 3) głosowanie.

Przyjęcie poprawek oraz uchwalenie konstytucji w drugim czytaniu miało nastąpić większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. W przypadku nieuchwalenia ustawy zasadniczej w drugim czytaniu, jej projekt mógł być decyzją Zgromadzenia Narodowego przekazany ponownie Komisji Konstytucyjnej. Ustawa konstytucyjna nie określała jednak dalszego trybu postępowania z tym projektem. Kwestię tą rozstrzygnął dopiero regulamin Zgromadzenia Narodowego, który stanowił (art. 13 ust. 2), że w przypadku nieuchwalenia konstytucji w drugim czytaniu i przekazania projektu ponownie do Komisji Konstytucyjnej „następuje ponowne przeprowadzenie drugiego czytania zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej i regulaminu Zgromadzenia Narodowego”.

Rozpatrywanie jednolitego projektu konstytucji w ramach drugiego czytania rozpoczęło się w Zgromadzeniu Narodowym 24 II 1997 r. w tym celu Zgromadzenie zwoływane było w kilkakrotnie. Poza wystąpieniem sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej i wystąpieniami przedstawicieli klubów i kół parlamentarnych, w debacie na temat projektu konstytucji wypowiedało ponad 200 posłów i senatorów. Zgłoszono też ogromną liczbę poprawek do projektu, które były na bieżąco rozpatrywane przez Komisję Konstytucyjną, a następnie poddawane pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym. Głosowanie nad przyjęciem

w całości projektu konstytucji odbyło się w Zgromadzeniu Narodowym 22 III 1997 r. Za przyjęciem projektu konstytucji głosowało 461 członków Zgromadzenia (przeciw było 31, a 5 wstrzymało się od głosowania) i tym samym konstytucja została uchwalona w drugim czytaniu wymaganą większością 2/3 głosów.

Ustawa konstytucyjna z 23 IV 1992 r. przewidywała, że konstytucję uchwaloną podczas drugiego czytania Marszałek Sejmu (jako Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego) przesyła Prezydentowi, zarządzając jednocześnie podanie jej do wiadomości publicznej. Od tej chwili już tylko Prezydent mógł w ciągu 60 dni zgłosić propozycje zmian w tekście uchwalonej konstytucji. Prezydent A. Kwaśniewski skorzystał z tej możliwości i zgłosił propozycje zmian w treści 41 artykułów konstytucji. W tej sytuacji zaistniała konieczność zwołania kolejnego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego i przeprowadzenia trzeciego czytania projektu konstytucji. Przyjęcie zgłoszonych przez Prezydenta propozycji zmian mogło nastąpić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia (przy czym głosowanie nad poszczególnymi propozycjami Prezydenta musiało odbywać się oddzielnie). W trakcie trzeciego czytania, które odbyło się 2 IV 1997 r., Zgromadzenie Narodowe przyjęło większość poprawek Prezydenta, a następnie jeszcze raz odbyło się głosowanie w sprawie uchwalenia konstytucji w całości (wraz z przyjętymi poprawkami Prezydenta). Za uchwaleniem konstytucji opowiedziało się w sumie 451 posłów i senatorów, przeciwko było 40, zaś 6 wstrzymało się od głosu. W ten sposób w dniu 2 kwietnia 1997 r. wymaganą większością 2/3 głosów Zgromadzenie Narodowe uchwała nową Konstytucję RP. Stało się to możliwe głównie dzięki ukształtowanemu w toku prac nad przygotowaniem konstytucji porozumieniu 4 ugrupowań parlamentarnych (SLD, PSL, UP, UW), które gwarantowało uzyskanie kwalifikowanej większości głosów zarówno w Komisji Konstytucyjnej, jak też na forum Zgromadzenia Narodowego.

W ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji przewidywano, że w ciągu 14 dni: a) od daty uchwalenia konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w trzecim czytaniu lub b) od upływu terminu (60 dni) przeznaczanego na zgłoszenie przez Prezy-



denta propozycji zmian w treści uchwalonej ustawy zasadniczej, Prezydent zarządził poddanie konstytucji pod referendum. Prezydent miał obowiązek wyznaczenia daty przeprowadzenia referendum na dzień wolny od pracy przypadający w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od dnia zarządzenia referendum. W referendum tym mogli wziąć udział wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadali czynne prawo wyborcze do Sejmu. Ustawa konstytucyjna wprowadziła przy tym zasadę, że przyjęcie w referendum nowej konstytucji nastąpi wówczas, gdy za jej przyjęciem opowie się większość biorących udział w głosowaniu. W przypadku referendum konstytucyjnego nie wprowadzono więc, tak jak w odniesieniu do przewidywanego wówczas w art. 19 Małej Konstytucji zwykłego referendum, wymogu uczestnictwa w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, będącego niezbędnym warunkiem uznania jego wyników za wiążące.

Decyzję o przeprowadzeniu referendum konstytucyjnego Prezydent podjął już w dniu uchwalenia konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, wyznaczając jego termin na 25 maja 1997 r. Referendum to poprzedziła wyjątkowo ostra kampania referendalna, podczas której ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej nawoływały do głosowania „nie” i odrzucenia konstytucji. Przeciwnicy konstytucji nie byli jednak w stanie przekonać większości biorących udział w referendum, bowiem za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 6 396 641 głosujących, przeciwko - 5 570 493. W referendum wzięło udział jedynie 42,86% uprawnionych do głosowania, co spowodowało wniesienie licznych protestów przeciwko ważności referendum (podnoszony był zarzut, że dla przyjęcia konstytucji niezbędny był udział w referendum ponad połowy uprawnionych do głosowania). Po rozpatrzeniu protestów Sąd Najwyższy stwierdził jednak ważność przeprowadzonego referendum konstytucyjnego. Prezydent podpisał nową konstytucję 16 lipca 1997 r. i tego samego dnia została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw (Nr 78, poz. 483). Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, czyli 17 października 1997 r. (taki termin wejścia w życie konstytucji przewidywał jej art. 243). Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP przestała obowiązywać Mała Konstytucja z 1992 r. oraz utrzymane przez nią w mocy przepisy konstytucyjne z 1952 r.

## 11. SYSTEMATYKA I ZASADY NACZELNE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. ma charakter pełnej konstytucji, gdyż uregulowane w niej zostały wszystkie materie konstytucyjne. Składa się ona z 243 artykułów, co pozwala zaliczyć ją do najobszerniejszych ustaw zasadniczych w Europie. Tak rozbudowana regulacja konstytucyjna nie może być uznawana za zaletę obecnej konstytucji, bowiem w jej treści pojawiły się powtórzenia, zaś niektóre regulacje można było pozostawić do rozstrzygnięcia w drodze ustawodawstwa zwykłego. Niekiedy jednak szczegółowość regulacji określonych zagadnień w konstytucji była koniecznością, gdyż tylko w ten sposób możliwe było osiągnięcie kompromisu między ugrupowaniami politycznymi decydującymi o ostatecznym kształcie ustawy zasadniczej. Była ona również wynikiem tego, że przy tworzeniu konstytucji 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 zapoczątkowanej w 1989 r., a zwłaszcza do regulacji prawnych zawartych w Małej Konstytucji z 1992 r.

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 on 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 system prawa w państwie. W tekście preambuły nie umieszczono natomiast, wbrew postulatowi wysuwanyemu m.in. przez Episkopat Polski, formuły *Invocatio Dei*. Znalazł się w niej jednak zapis odwołujący się do „Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna”. Część sformułowań zawartych w treści preambuły została następnie skonkretyzowana w niektórych artykułach konstytucji,

co może mieć istotne znaczenie m.in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W rozdziale I (*Rzeczpospolita*) określone zostały przede wszystkim podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Są to w większości klasyczne, najczęściej formułowane we współczesnych systemach ustrojowych zasady ustroju państwowego, które określają fundamenty prawno-polityczne, na jakich oparty jest ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. Poza regulacją podstawowych zasad ustrojowych (do których powrócę jeszcze nieco później), rozdział ten traktuje też o innych zagadnieniach, m.in. formułuje zasadę bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji (art. 8 ust. 2) oraz określa godło, barwy narodowe, hymn i stolicę państwa polskiego.

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. 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”. Konstytucja 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 i prawo obywateli do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie wprowadzony został zakaz dyskryminacji jed-

nostki w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ogół określonych w konstytucji praw i wolności jednostki podzielono na 3 grupy: 1) wolności i prawa osobiste (m.in. prawo do ochrony życia, prawo do nietykalności osobistej, prawo do ochrony prywatności, wolność sumienia i religii), 2) prawa i wolności polityczne (m.in. wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, prawo wyborcze, prawo dostępu do służby publicznej), 3) prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne (m.in. prawo do własności i jej dziedziczenia, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do opieki zdrowotnej, prawo do nauki). Istotną nowością 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 wszelkich 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 źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczono: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz - na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Konstytucja traktowana jest w tym systemie jako akt o najwyższej mocy prawnej, stojący na czele całego systemu źródeł prawa. Ustawy i 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 upoważnienia ustawowego, w przypadku kolizji norm ustępują ustawie, ale są nadrzędne nad innymi aktami normatywnymi. Podkreślić też należy, że przewidując w przyszłości członkostwo Polski w Unii Europejskiej konstytucja wprowadziła przepis (art. 91 ust. 3) umożliwiający stosowanie w kraju prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe.

Jedynym aktem organów władzy wykonawczej uznanym przez konstytucję za źródło powszechnie obowiązującego prawa jest rozporządzenie. Prawo do wydawania rozporządzeń 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 kategorii aktów prawa wewnętrznego zalicza: 1) uchwały Rady Ministrów, 2) zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Prawo wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93 przyznano także Prezydentowi RP oraz przewodniczącym komitetów powołanych w skład Rady Ministrów.

Konstytucyjna regulacja ustroju organów państwowych zamieszczona została w rozdziałach od IV do IX, co stanowi faktycznie połowę tekstu całej ustawy zasadniczej. W rozdziale IV (*Sejm i Senat*) uregulowano zasady wyboru, strukturę i tryb funkcjonowania parlamentu, rozdział V (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*) określa tryb wyboru oraz kompetencje Prezydenta RP, rozdział VI (*Rada Ministrów i administracja rządowa*) poświęcony został procedurze powoływania Rządu oraz strukturze organizacyjnej i zasadom funkcjonowania administracji rządowej, rozdział VII (*Samorząd terytorialny*) tworzy podstawy organizacji i działania samorządu lokalnego, rozdział VIII (*Sądy i trybu-*

nały) reguluje ustroj sędów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, natomiast w rozdziale IX (*Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*) znalazły się postanowienia określające podstawy ustroju Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Konstytucyjne podstawy ustroju organów państwowych omawiam szerzej w następnej części tego opracowania.

Całkowicie nowym rozwiązaniem jest wyodrębnienie w konstytucji 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. Określono tu ponadto pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Narodowego Banku Polskiego.

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.

1. 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.

2. 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. Przedłużenie tego stanu może mieć miejsce tylko za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

3. 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. Przedłużenie tego stanu może nastąpić jedynie za zgodą Sejmu.

Treścią rozdziału XII (*Zmiana Konstytucji*) jest określenie procedury wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej, która jest poważnie utrudniona w porównaniu ze sposobem zmiany ustaw zwykłych. Z inicjatywą w sprawie zmiany konstytucji może wystąpić jedynie 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 tego rodzaju utrudnień ma przede wszystkim na celu zagwarantowanie stabilności obowiązującej ustawy zasadniczej.

Rozdział XIII (*Przepisy przejściowe i końcowe*) reguluje problemy związane z wprowadzaniem w życie nowej ustawy zasadniczej, a więc są to przepisy posiadające jedynie przejściowe znaczenie. Przepisy tego rozdziału m.in.: 1) zobowiązują Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie konstytucji projektów ustaw niezbędnych do stosowania ustawy zasadniczej (art. 236), 2) określają terminy upływu kadencji organów powołanych (wybranych) przed uchwaleniem konstytucji (art. 238), 3) przyjmują zasadę, że w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić takie orzeczenie większością 2/3 głosów, 4) stwierdzają utratę mocy obowiązującej Małej Konstytucji z 1992 r. oraz ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (art. 242). Wreszcie w art. 243 znalazło się stwierdzenie

nie, że „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia”.

W każdej konstytucji szczególnie istotne znaczenie posiadają 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.

Katalog konstytucyjnych zasad ustroju RP, o czym już wcześniej wspominałem, został określony w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym *Rzeczpospolita*. Analiza treści rozdziału I pozwala wyodrębnić co najmniej kilkanaście zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego III Rzeczypospolitej, 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 przepisach konstytucji, tak jak czynią to ustawy zasadnicze wielu innych państw (m.in. art. 5 konstytucji Ukrainy). 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. Zasada ta została wprowadzona do polskiego systemu konstytucyjnego w 1989 r., co nie oznaczało, że Polska stała się od razu państwem demokratycznym i rządzonym za pomocą prawa. Był to raczej postulat, adresowany m.in. do twórców nowej konstytucji, ukształtowania w RP takiego systemu



ustrojowego, który odpowiadałby wymogom demokratycznego państwa prawnego. Przyjęcie tej zasady (art. 2 konstytucji) oznacza zagwarantowanie przez państwo rządów prawa i związanie państwa obowiązującymi normami prawnymi. Z zasadą tą wiąże się przy tym ściśle zapisane w art. 7 sformułowanie, iż: „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 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 instytucjami demokracji bezpośredniej (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza).

5. Zasada podziału i równowagi władz. Jest ona sformułowana w art. 10, który stanowi, że ustrój 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) przyjmuje zasadę dobrowolności zrzeszania się w partie polityczne, 3) stwierdza, że celem partii jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie w art. 13 wprowadzono zakaz istnienia m.in. tych partii politycznych, które odwołują się

w swoich programach do „totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu”.

7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej. Jej istota polega na tym, że podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi: 1) wolność 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 i 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 związkami wyznaniowymi. Przyjęcie tej zasady w art. 25 ust. 3 konstytucji oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą wcześniej, a praktykowaną głównie 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 Rzymskokatolickiego istotne znaczenie mają też postanowienia Konkordatu podpisanego w 1993 r. przez rząd RP ze Stolicą Apostolską.

## 12. KONSTITUCYJNA REGULACJA USTROJU ORGANÓW PAŃSTWOWYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. opiera ustrój organów państwowych na zasadzie podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Natomiast wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą kształtuje na zasadach tzw. zrationalizowanego systemu rządów parlamentarnych. Jego istota polega w gruncie rzeczy na tym, że: 1) z jednej strony - zaznacza się przewaga parlamentu (Sejmu) wśród naczelnych organów państwa, 2) z drugiej zaś - szereg istotnych uprawnień konstytucja przyznaje Prezydentowi, który w dodatku powoływany jest przez Naród w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Tym głównie system rządów w Polsce różni się od klasycznego systemu rządów parlamentarnych.

Władza ustawodawcza powierzona została w art. 95 ust. 1 dwuizbowemu parlamentowi, składającemu się z Sejmu i Senatu. Sejm składa się z 460 posłów, Senat zaś liczy 100 senatorów. Obie izby parlamentu powoływane są w wyborach powszechnych i bezpośrednich na 4-letnią kadencję. Kadencja parlamentu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach i trwa do dnia poprzedzającego zebranie się Sejmu następnej kadencji. Sejm może skrócić swoją kadencję w drodze uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Kadencja Sejmu może być także skrócona w drodze zarządzenia Prezydenta RP. W każdym przypadku wraz ze skróceniem kadencji Sejmu zostaje również skrócona kadencja Senatu.

Wybory parlamentarne zarządza Prezydent RP nie później niż na 90 dni przed upływem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu. Czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu konstytucja gwarantuje obywatelom polskim, którzy ukończyli 18 lat i korzystają z pełni praw publicznych. Bierne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu posiadają obywatele polscy, którzy ukończyli 21 lat. Do Senatu może kandydować obywatel polski posiadający czynne prawo wyborcze, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Kandydatów na posłów i

senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy. Każdemu wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów. Protesty te rozpatruje i rozstrzyga ostatecznie o ważności wyborów parlamentarnych Sąd Najwyższy.

W stosunku do posłów i senatorów konstytucja wprowadza zasadę *incompatibilitas*. Mandatu posła i senatora nie można łączyć m.in. z takimi funkcjami, jak Prezes NBP, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, ambasador oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu, stąd też nie wiążą ich instrukcje wyborców (art. 104 ust. 1). Konstytucja RP kształtuje więc wyraźnie konstrukcję mandatu wolnego. Każdemu posłowi i senatorowi przysługuje:

- 1) immunitet materialny - poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani też po jego wygaśnięciu,
- 2) immunitet formalny - podczas kadencji parlamentu poseł lub senator nie może być pociągnięty bez zgody izby do odpowiedzialności karnej (może on jednak sam wyrazić zgodę na pociągnięcie go do takiej odpowiedzialności).

Poza immunitetem posłowie korzystają też z nietykalności. Oznacza to, że poseł (senator) nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu (Senatu), z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy jednak powiadomić Marszałka Sejmu (Senatu), który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 105 ust. 5 konstytucji).

Konstytucja wprowadza zasadę permanencji w funkcjonowaniu Sejmu i Senatu, gdyż stanowi, że obie izby parlamentu obradują na posiedzeniach (art. 109 ust. 1). Pierwsze po wyborach posiedzenia Sejmu i Senatu zwołuje Prezydent RP w ciągu 30 dni od dnia wyborów. Sejm (Senat) wybiera ze swego grona Marszałka oraz wicemar-

szalków, a także powołuje komisje stałe i może powoływać komisje nadzwyczajne. W Sejmie może być ponadto powoływana komisja śledcza w celu wnikliwego zbadania określonej sprawy (art. 111). Posłowie mogą kierować do Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rządu interpelacje i zapytania, na które adresaci mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w ciągu 21 dni. Konstytucja przewiduje też, że Sejm i Senat mogą (w określonych przez konstytucję przypadkach) zbierać się na wspólne posiedzenia, działając wtedy jako Zgromadzenie Narodowe.

W konstytucji uregulowane zostały podstawowe zasady procedury ustawodawczej. Prawo zgłaszania do Sejmu projektów ustaw przyznano posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Przyjęta została zasada rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach. Ustawy są uchwalane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Każda ustawa uchwalona przez Sejm jest przekazywana do Senatu, który może: 1) przyjąć tę ustawę bez żadnych zmian, 2) uchwalić do niej poprawki, 3) uchwalić odrzucenie tej ustawy w całości. Uchwała Senatu odrzucająca ustawę lub wprowadzająca do niej poprawki może być jednak przez Sejm odrzucona bezwzględną większością głosów. Po zakończeniu postępowania ustawodawczego w parlamencie Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który ma wtedy 3 możliwości.

1. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”.

2. Przed podpisaniem ustawy Prezydent RP może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Gdy Trybunał uzna ustawę za zgodną z konstytucją, Prezydent nie może już odmówić jej podpisania.

3. Prezydentowi przysługuje prawo zastosowania weta zawieszającego. Może on odmówić podpisania ustawy i przekazać ją Sejmovi do ponownego rozpatrzenia. Sejm może jednak odrzucić veto Prezy-

denta większością 3/5 głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent RP, zgodnie z art. 126 konstytucji, jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa on nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium.

Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Na urząd Prezydenta może kandydować obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Prezydentem zostaje wybrany ten z kandydatów, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Ważność wyboru na ten urząd stwierdza, podobnie jak w wyborach parlamentarnych, Sąd Najwyższy. Kadencja Prezydenta RP rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu, przy czym urząd ten obejmuje on dopiero po złożeniu przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego.

Prezydent RP nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić jakiejkolwiek funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które wiążą się ze sprawowanym urzędem. Jeżeli Prezydent nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje jego obowiązki. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta, sprawuje funkcje głowy państwa także w przypadku: 1) śmierci Prezydenta, 2) zrzeczenia się przez niego urzędu, 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP, 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, 5) złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Konstytucja przyznała Prezydentowi szereg uprawnień, które można podzielić na 5 zasadniczych grup:

- 1) uprawnienia wobec Sejmu i Senatu, m.in. zwoływanie pierwszych po wyborach posiedzeń obu izb parlamentu, prawo inicjatywy

- ustawodawczej, prawo weta zawieszającego, możliwość skrócenia kadencji parlamentu,
- 2) uprawnienia wobec innych organów państwowych, m.in. powoływanie Rządu, zwoływanie Rady Gabinetowej, powoływanie I Prezesa Sądu Najwyższego,
  - 3) funkcje głowy państwa w stosunkach międzynarodowych, m.in. reprezentowanie RP w stosunkach zewnętrznych, ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych,
  - 4) funkcje głowy państwa w stosunkach wewnętrznych, m.in. stosowanie prawa łaski, nadawanie orderów i odznaczeń,
  - 5) uprawnienia nadzwyczajne - możliwość wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

Znaczna część aktów urzędowych Prezydenta RP wymaga dla swojej ważności podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie w art. 144 ust. 3 konstytucji wyliczono aż w 40 punktach sprawy, które mogą być rozstrzygane przez Prezydenta bez formalnej kontrasygnaty ze strony premiera.

Rada Ministrów traktowana jest w konstytucji (art. 146) jako organ władzy wykonawczej, do którego należą sprawy polityki wewnętrznej i zagranicznej RP nie zastrzeżone dla innych organów państwowych. Do podstawowych kompetencji Rady Ministrów zaliczono w konstytucji m.in.: 1) zapewnienie wykonania ustaw, 2) kontrolę działalności organów administracji rządowej, 3) przygotowywanie projektu budżetu państwa, 4) kierowanie wykonaniem budżetu państwa, 5) zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego, 6) sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami.

Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów. W skład Rządu mogą być powoływani także wiceprezesi Rady Ministrów. Prezes oraz wiceprezesi Rady Ministrów mogą pełnić jednocześnie funkcję ministra. Ponadto do składu Rządu mogą być powoływani przewodniczący komitetów działających przy Radzie Ministrów. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest woje-

woda, który jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji.

W art. 154 i 155 konstytucji określona została rozbudowana procedura powoływania składu Rady Ministrów. Rząd powoływany jest przez Prezydenta, ale w procedurze tej uczestniczy także Sejm. Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania Rządu powołanego przez Prezydenta wraz z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po trzykrotnej odmowie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów, Prezydent RP skraca kadencję Sejmu i zarządza przedterminowe wybory parlamentarne.

Konstytucja RP wprowadza zasadę odpowiedzialności politycznej Rządu przed Sejmem. Sejm może wyrazić Rządowi wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów (jest to tzw. konstruktywne wotum nieufności). Jeżeli uchwała ta zostanie przyjęta przez Sejm, Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów. Sejm może wyrazić wotum nieufności także ministrowi, przy czym wniosek w tej sprawie powinien być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów.

W art.162 konstytucji przyjęta została zasada, że Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Premier ma obowiązek złożenia dymisji Rady Ministrów także w przypadku: 1) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, 2) wyrażenia pod adresem Rady Ministrów wotum nieufności, 3) własnej rezygnacji z funkcji szefa Rządu. Prezydent RP, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały określone w rozdziale VII ustawy zasadniczej. Przyjęta tu została generalna zasada (art. 163), że samorząd terytorialny wykonuje



zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Podstawową jednostką tego samorządu jest gmina, zaś inne jednostki samorządu lokalnego mogą być tworzone w drodze ustawy (art. 164 ust. 2 konstytucji). Wszyscy mieszkańcy każdej jednostki samorządu lokalnego tworzą wspólnotę samorządową, która wykonuje swoje zadania: 1) za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych samorządu, 2) bezpośrednio w drodze referendum lokalnego. Działalność organów samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, czyli zgodności działań tych organów z przepisami prawa. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Najdalej idącym środkiem nadzoru jest możliwość rozwiązania organu stanowiącego samorządu. Decyzję w tym zakresie może podjąć Sejm (na wniosek Prezesa Rady Ministrów), gdy organ ten „rażąco narusza Konstytucję lub ustawy” (art. 171 ust. 3).

Sądy i Trybunały, zgodnie z art. 173 konstytucji, są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Sądy powołane zostały do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i rolę taką spełniają: 1) Sąd Najwyższy, 2) sądy powszechne, 3) sądy administracyjne, 4) sądy wojskowe. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonuje inne czynności określone w konstytucji i ustawach. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powoływany jest przez Prezydenta na 6-letnią kadencję. Sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i apelacyjne) orzekają we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które ustawowo zastrzeżono do właściwości innych sądów. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne zostały powołane do kontroli działalności administracji publicznej.

Przepisy konstytucji określają też rolę Krajowej Rady Sądownictwa, która „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1). Może ona m.in. występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie zgodności z konstytucją aktów normatyw-

nych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W skład tej Rady wchodzi m.in. I Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes NSA, osoba powołana przez Prezydenta RP, 4 posłów i 2 senatorów.

Do konstytucyjnie określonego zakresu działania Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności innych aktów prawnych z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skarg konstytucyjnych. Poza tym Trybunał Konstytucyjny może rozstrzygać ewentualne spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, którzy są wybierani przez Sejm na 9-letnią kadencję. Prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W konstytucji określono ponadto podstawowe zasady działalności orzeczniczej Trybunału, gdzie m.in. przyjęta została formuła (art. 190 ust. 1), że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego „mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”.

Trybunał Stanu został powołany do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, które naruszyły przepisy konstytucji lub ustawy. Zgodnie z art. 198 konstytucji, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą: 1) Prezydent RP, 2) Prezes Rady Ministrów i członkowie Rządu, 3) Prezes NBP, 4) Prezes NIK, 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, 7) Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, 8) w zakresie określonym w art.107 konstytucji - także posłowie i senatorowie. Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm na okres jego kadencji. Przewodniczącym Trybunału Stanu jest z urzędu I Prezes Sądu Najwyższego.

W rozdziale IX konstytucji znalazła się zwięzła regulacja pozycji ustrojowej 3 organów: 1) Najwyższej Izby Kontroli, 2) Rzecznika Praw Obywatelskich, 3) Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Najwyższa Izba Kontroli określona została jako naczelny organ kontroli państwowej, podlegający Sejmowi i działający na zasadach kolegiałności. NIK powołany został przede wszystkim do kontroli działalności organów administracji rządowej, NBP oraz państwowych osób prawnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Zadaniem NIK jest też m.in. przedkładanie Sejmowi: 1) analizy wykonania budżetu państwa, b) opinii w przedmiocie absolutorium dla Rządu, 3) informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli. Działalnością tego organu kieruje Prezes NIK, który jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być wybrany ponownie tylko raz.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1). Jest on powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem. Obowiązkiem Rzecznika jest coroczne informowanie Sejmu i Senatu o swojej działalności, a także o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela. Z kolei Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 konstytucji). Członkowie tej Rady są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jak też pozostałych - zaprezentowanych wcześniej - konstytucyjnych organów państwa regulowane są w drodze ustawodawstwa zwykłego.

## Podstawowa literatura

- A. Bałaban, Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL, Lublin 1978.
- B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1998.
- B. Banaszak, Uwagi o zmianie konstytucji, Przegląd Sejmowy 1995 nr 2.
- S. Bożyk, Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie, (w:) Silne państwo, pod red. M. Szyszkowskiej, Białystok 1999.
- Charakter i struktura norm konstytucji, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997.
- R. Chruściak, Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - przebieg prac parlamentarnych, Warszawa 1997.
- L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 1998.
- A. Gwiźdź, O trybie uchwalania konstytucji - uwagi ogólne, Studia Konstytucyjne 1990 nr 6.
- Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. L. Garlickiego, t. 1-3, Warszawa 1995-1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem, oprac. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Konstytucje Polski, pod red. M. Kallasa, t. 1-2, Warszawa 1990.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.
- Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych, pod red. G. Kryszenia i E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996.
- „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- T. Mołdawa, Konstytucje polskie 1918-1998, Warszawa 1999.
- Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku, wybrał, przełożył i wstępem opatrzył P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Prawo konstytucyjne, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1998.

- Prawo konstytucyjne RP, pod red. P. Sarnieckiego, Warszawa 1999.
- Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego, pod red. K. Działochoy i A. Pułło, Gdańsk 1998.
- A. Pułło, Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy 1996 nr 5.
- S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967.
- P. Sarniecki, Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r., Przegląd Sejmowy 1997 nr 5.
- W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998.
- W. Sokolewicz, Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja, Państwo i Prawo 1992 nr 8.
- A. Szymt, Mała Konstytucja w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Koszalin 1995.
- Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998.
- Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998.
- P. Winczorek, Dyskusje konstytucyjne, Warszawa 1996.
- Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1998.
- Wybrane zagadnienia nowej konstytucji, pod red. A. Szymta, Gdańsk 1998.
- J. Zakrzewska, Spór o konstytucję, Warszawa 1993.
- Zasady podstawowe polskiej konstytucji, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998.
- Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji, pod red. K. Wójtowicza, Wrocław 1997.
- E. Zwierzchowski, Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych, Katowice 1992.



**KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**z dnia 2 kwietnia 1997 r.**

*(Dziennik Ustaw Nr 78 z 16 lipca 1997 r., poz. 483)*

W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,  
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie,  
my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,  
zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,  
jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,  
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski,  
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach,  
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku,  
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,  
pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,  
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,  
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.



Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,

wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

## Rozdział I

### **RZECZPOSPOLITA**

#### Artykuł 1

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

#### Artykuł 2

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

#### Artykuł 3

Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

#### Artykuł 4

1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

#### Artykuł 5

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz

zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

## Artykuł 6

1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

## Artykuł 7

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

## Artykuł 8

1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

## Artykuł 9

Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

## Artykuł 10

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

## Artykuł 11

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowol-

ności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

## Artykuł 12

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

## Artykuł 13

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji 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.

## Artykuł 14

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

## Artykuł 15

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

## Artykuł 16

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. 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.

### Artykuł 17

1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

### Artykuł 18

Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

### Artykuł 19

Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

### Artykuł 20

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

### Artykuł 21

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

## Artykuł 22

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

## Artykuł 23

Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień Artykuł 21 i Artykuł 22.

## Artykuł 24

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

## Artykuł 25

1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

## Artykuł 26

1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.

#### Artykuł 27

W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

#### Artykuł 28

1. Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu.

2. Barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory biały i czerwony.

3. Hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego.

4. Godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej podlegają ochronie prawnej.

5. Szczegóły dotyczące godła, barw i hymnu określa ustawa.

#### Artykuł 29

Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa.

### Rozdział II

## **WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA**

### ZASADY OGÓLNE

#### Artykuł 30

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

## Artykuł 31

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

## Artykuł 32

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

## Artykuł 33

1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

## Artykuł 34

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.

2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

## Artykuł 35

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

## Artykuł 36

Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

## Artykuł 37

1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

## WOLNOŚCI I PRAWA OSOBISTE

### Artykuł 38

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

### Artykuł 39

Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

### Artykuł 40

Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.



## Artykuł 41

1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

## Artykuł 42

1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

## Artykuł 43

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

## Artykuł 44

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

## Artykuł 45

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

## Artykuł 46

Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

## Artykuł 47

Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

## Artykuł 48

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

#### Artykuł 49

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

#### Artykuł 50

Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

#### Artykuł 51

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

#### Artykuł 52

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

4. Obywatela polskiego nie można wydrżyć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

### Artykuł 53

1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.

2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.

3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis Artykuł 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.

7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

#### Artykuł 54

1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

#### Artykuł 55

1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana.

2. Zakazana jest ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych.

3. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.

#### Artykuł 56

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

### WOLNOŚCI I PRAWA POLITYCZNE

#### Artykuł 57

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

## Artykuł 58

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

## Artykuł 59

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

## Artykuł 60

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

## Artykuł 61

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Pra-

wo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

## Artykuł 62

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

## Artykuł 63

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

# WOLNOŚCI I PRAWA EKONOMICZNE, SOCJALNE I KULTURALNE

## Artykuł 64

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

## Artykuł 65

1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.
2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.
3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.
4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.
5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

## Artykuł 66

1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.
2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.



## Artykuł 67

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

## Artykuł 68

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

## Artykuł 69

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

## Artykuł 70

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usługm edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

## Artykuł 71

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

## Artykuł 72

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.

3. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.

4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

### Artykuł 73

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

### Artykuł 74

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

### Artykuł 75

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

### Artykuł 76

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

## ŚRODKI OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW

### Artykuł 77

1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.
2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

### Artykuł 78

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

### Artykuł 79

1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w Artykuł 56.

### Artykuł 80

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

### Artykuł 81

Praw określonych w Artykuł 65 ust. 4 i 5, Artykuł 66, Artykuł 69, Artykuł 71 i Artykuł 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

## OBOWIĄZKI

### Artykuł 82

Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.

### Artykuł 83

Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

### Artykuł 84

Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

### Artykuł 85

1. Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.
2. Zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa.
3. Obywatel, któremu przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może być obowiązany do służby zastępczej na zasadach określonych w ustawie.

### Artykuł 86

Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

## Rozdział III

## **ŹRÓDŁA PRAWA**

### Artykuł 87

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

#### Artykuł 88

1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

#### Artykuł 89

1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.

3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.

## Artykuł 90

1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem Artykuł 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

## Artykuł 91

1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

## Artykuł 92

1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy

do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

### Artykuł 93

1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

### Artykuł 94

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

## Rozdział IV

## SEJM I SENAT

### Artykuł 95

1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.



## WYBORY I KADENCJA

### Artykuł 96

1. Sejm składa się z 460 posłów.
2. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

### Artykuł 97

1. Senat składa się ze 100 senatorów.
2. Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

### Artykuł 98

1. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.

2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.

3. Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.

4. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia

zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów.

6. W razie skrócenia kadencji Sejmu stosuje się odpowiednio przepis ust. 1.

#### Artykuł 99

1. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.

2. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat.

#### Artykuł 100

1. Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy.

2. Nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu.

3. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.

#### Artykuł 101

1. Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.

2. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

### POSŁOWIE I SENATOROWIE

#### Artykuł 102

Nie można być równocześnie posłem i senatorem.

#### Artykuł 103

1. Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw

Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

2. Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego.

3. Inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa.

#### Artykuł 104

1. Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców.

2. Przed rozpoczęciem sprawowania mandatu posłowie składają przed Sejmem następujące ślubowanie: „Uroczycie ślubując rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej.” Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

3. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

#### Artykuł 105

1. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu.

2. Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej.

3. Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym.

4. Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3.

5. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

6. Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa.

#### Artykuł 106

Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa.

#### Artykuł 107

1. W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

2. Za naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.

#### Artykuł 108

Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy Artykuł 103-107.

## ORGANIZACJA I DZIAŁANIE

### Artykuł 109

1. Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.

2. Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w Artykuł 98 ust. 3 i 5.

### Artykuł 110

1. Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.

2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz.

3. Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne.

### Artykuł 111

1. Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.

2. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa.

### Artykuł 112

Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

### Artykuł 113

Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad.

## Artykuł 114

1. W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe.
2. Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin.

## Artykuł 115

1. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni.
2. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu.

## Artykuł 116

1. Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.
2. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.

## Artykuł 117

Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy.

## Artykuł 118

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

3. Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

#### Artykuł 119

1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

#### Artykuł 120

Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

#### Artykuł 121

1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci

jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

## Artykuł 122

1. Po zakończeniu postępowania określonego w Artykuł 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

5. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.



6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy.

### Artykuł 123

1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

### Artykuł 124

Do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy Artykuł 110, Artykuł 112, Artykuł 113 i Artykuł 120.

## REFERENDUM

### Artykuł 125

1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.

2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.

4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w Artykuł 235 ust. 6, stwierdza Sąd Najwyższy.

5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

## Rozdział V

### **PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

#### Artykuł 126

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

#### Artykuł 127

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.

3. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

4. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

5. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni.

6. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów.

7. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.

## Artykuł 128

1. Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu.

2. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

## Artykuł 129

1. Ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy.

2. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

3. W razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadza się nowe wybory, na zasadach przewidzianych w

Artykuł 128 ust. 2 dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

### Artykuł 130

Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego następującej przysięgi: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Przysięga może być złożona z dodatkowym zdaniem „Tak mi dopomóż Bóg”.

### Artykuł 131

1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

2. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie:

- 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,
- 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na

stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego,

5) złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

3. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.

4. Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.

### Artykuł 132

Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem.

### Artykuł 133

1. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
- 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
- 3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.

3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

## Artykuł 134

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.

4. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe.

6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.

## Artykuł 135

Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

## Artykuł 136

W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

## Artykuł 137

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

## Artykuł 138

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia.

## Artykuł 139

Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu.

## Artykuł 140

Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędziami do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego. Orędzia nie czyni się przedmiotem debaty.

## Artykuł 141

1. W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.

2. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów.

## Artykuł 142

1. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w Artykuł 92 i Artykuł 93.

2. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji.

## Artykuł 143

Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej.

## Artykuł 144

1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

- 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
- 2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
- 3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
- 4) inicjatywy ustawodawczej,
- 5) zarządzania referendum ogólnokrajowego,
- 6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy,
- 7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) zwracania się z orędyem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego,
- 9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego,
- 10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,
- 11) desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów,
- 12) przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków,
- 13) wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów,
- 14) odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności,
- 15) zwoływania Rady Gabinetowej,
- 16) nadawania orderów i odznaczeń,
- 17) powoływania sędziów,
- 18) stosowania prawa łaski,



- 19) nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- 20) powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- 21) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- 22) powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 23) powoływania prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 24) wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- 25) powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej,
- 26) powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego,
- 27) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 28) nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 29) wydawania zarządzeń na zasadach określonych w Artykuł 93,
- 30) zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

## Artykuł 145

1. Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

2. Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego.

3. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzę-

du przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu. Przepis Artykuł 131 stosuje się odpowiednio.

## Rozdział VI

### **RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA RZĄDOWA**

#### Artykuł 146

1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.

4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

- 1) zapewnia wykonanie ustaw,
- 2) wydaje rozporządzenia,
- 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- 4) chroni interesy Skarbu Państwa,
- 5) uchwała projekt budżetu państwa,
- 6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,

- 11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- 12) określa organizację i tryb swojej pracy.

#### Artykuł 147

1. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.
2. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów.
3. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra.
4. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

#### Artykuł 148

Prezes Rady Ministrów:

- 1) reprezentuje Radę Ministrów,
- 2) kieruje pracami Rady Ministrów,
- 3) wydaje rozporządzenia,
- 4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,
- 5) koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,
- 6) sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,
- 7) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

#### Artykuł 149

1. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

2. Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.

3. Do przewodniczącego komitetu, o którym mowa w Artykuł 147 ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej.

### Artykuł 150

Członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi.

### Artykuł 151

Prezes Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów i ministrowie składają wobec Prezydenta Rzeczypospolitej następującą przysięgę: „Obejmując urząd Prezesa Rady Ministrów (wiceprezesa Rady Ministrów, ministra), uroczystie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom Rzeczypospolitej Polskiej, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Przysięga może być złożona z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

### Artykuł 152

1. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

2. Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa.

### Artykuł 153

1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

2. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

## Artykuł 154

1. Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.

2. Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

3. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 lub nieudzielenia jej wotum zaufania w trybie ust. 2 Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

## Artykuł 155

1. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie Artykuł 154 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

2. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w ust. 1, Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

## Artykuł 156

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

2. Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów.

## Artykuł 157

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.

2. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.

## Artykuł 158

1. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

2. Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

## Artykuł 159

1. Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Przepis Artykuł 158 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów.

## Artykuł 160

Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

## Artykuł 161

Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów.

## Artykuł 162

1. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu.

2. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów również w razie:

- 1) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów,
- 2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności,
- 3) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

3. Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

4. Prezydent Rzeczypospolitej, w przypadku określonym w ust. 2 pkt 3, może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów.

## Rozdział VII

### **SAMORZĄD TERYTORIALNY**

#### Artykuł 163

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

#### Artykuł 164

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

#### Artykuł 165

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

#### Artykuł 166

1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.
2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.
3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.



## Artykuł 167

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

## Artykuł 168

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

## Artykuł 169

1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.

3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

## Artykuł 170

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorial-

nego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

### Artykuł 171

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

### Artykuł 172

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.

2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa.

## Rozdział VIII

### SĄDY I TRYBUNAŁY

#### Artykuł 173

Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

#### Artykuł 174

Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

## SĄDY

### Artykuł 175

1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy woj-skowe.

2. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny.

### Artykuł 176

1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami okre-słają ustawy.

### Artykuł 177

Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

### Artykuł 178

1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podle-gają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowia-dające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodo-wego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

### Artykuł 179

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

### Artykuł 180

1. Sędziowie są nieusuwalni.

2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek unie możliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

5. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

## Artykuł 181

Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

## Artykuł 182

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

## Artykuł 183

1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

## Artykuł 184

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

## Artykuł 185

Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześćoletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

## Artykuł 186

1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

## Artykuł 187

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojсковych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

## TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

### Artykuł 188

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w Artykuł 79 ust. 1.

### Artykuł 189

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

### Artykuł 190

1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w Artykuł 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

## Artykuł 191

1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w Artykuł 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w Artykuł 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,

6) podmioty określone w Artykuł 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

### Artykuł 192

Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w Artykuł 189, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

### Artykuł 193

Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

### Artykuł 194

1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

### Artykuł 195

1. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

2. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.



3. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

#### Artykuł 196

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

#### Artykuł 197

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

### TRYBUNAŁ STANU

#### Artykuł 198

1. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz 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.

2. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie określonym w Artykuł 107.

3. Rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa.

## Artykuł 199

1. Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego.

2. Przewodniczącym Trybunału Stanu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

3. Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

## Artykuł 200

Członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Członek Trybunału Stanu nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

## Artykuł 201

Organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

## Rozdział IX

# ORGANY KONTROLI PAŃSTWOWEJ I OCHRONY PRAWA

## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

## Artykuł 202

1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.
3. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegiałości.

#### Artykuł 203

1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

#### Artykuł 204

1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie.

2. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

#### Artykuł 205

1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

#### Artykuł 206

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

#### Artykuł 207

Organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa.

### RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

#### Artykuł 208

1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

2. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.

#### Artykuł 209.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

#### Artykuł 210

Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezależny, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

#### Artykuł 211

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

#### Artykuł 212

Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

### KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI

#### Artykuł 213

1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały.

## Artykuł 214

1. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej.

2. Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

## Artykuł 215

Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa.

## Rozdział X

### **FINANSE PUBLICZNE**

## Artykuł 216

1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.

4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

## Artykuł 217

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

## Artykuł 218

Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

## Artykuł 219

1. Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

2. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.

3. W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym.

4. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

## Artykuł 220

1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

## Artykuł 221

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

## Artykuł 222

Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.

## Artykuł 223

Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.

## Artykuł 224

1. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu Artykuł 122 ust. 5.

2. W przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

## Artykuł 225

Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.



## Artykuł 226

1. Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

## Artykuł 227

1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

2. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.

3. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, na 6 lat.

4. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

5. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.

6. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.

7. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

## Rozdział XI

### STANY NADZWYCZAJNE

#### Artykuł 228

1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.

3. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.

4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

5. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do

Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

### Artykuł 229

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

### Artykuł 230

1. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.

2. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

### Artykuł 231

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

### Artykuł 232

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

## Artykuł 233

1. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w Artykuł 30 (godność człowieka), Artykuł 34 i Artykuł 36 (obywatelstwo), Artykuł 38 (ochrona życia), Artykuł 39, Artykuł 40 i Artykuł 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), Artykuł 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), Artykuł 45 (dostęp do sądu), Artykuł 47 (dobra osobiste), Artykuł 53 (sumienie i religia), Artykuł 63 (petycje) oraz Artykuł 48 i Artykuł 72 (rodzina i dziecko).

2. Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

3. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w Artykuł 22 (wolność działalności gospodarczej), Artykuł 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), Artykuł 50 (nienaruszalność mieszkania), Artykuł 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), Artykuł 59 ust. 3 (prawo do strajku), Artykuł 64 (prawo własności), Artykuł 65 ust. 1 (wolność pracy), Artykuł 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz Artykuł 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

## Artykuł 234

1. Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w Artykuł 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

2. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

## Rozdział XII

### ZMIANA KONSTYTUCJI

#### Artykuł 235

1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.

2. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.

3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy.

4. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

5. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy.

6. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

7. Po zakończeniu postępowania określonego w ust. 4 i 6 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21

dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

## Rozdział XIII

### **PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE**

#### Artykuł 236

1. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

2. Ustawy wprowadzające w życie Artykuł 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

#### Artykuł 237

1. W okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.

2. Odwołanie od orzeczenia kolegium rozpoznaje sąd.

#### Artykuł 238

1. Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji.

2. W przypadku, gdy przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji nie ustalały tej kadencji, a od dnia wyboru lub powołania upłynął okres dłuższy niż ustalony przez Konstytucję, kadencja konstytucyjna organów władzy publicznej lub osób wchodzących w ich skład upływa po roku od dnia wejścia w życie Konstytucji.

3. W przypadku, gdy przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji nie ustalały tej kadencji, a od dnia wyboru lub powołania upłynął okres krótszy niż ustalony przez Konstytucję dla konstytucyjnych organów władzy publicznej lub osób wchodzących w ich skład, czas w którym organy te lub osoby pełniły funkcje według przepisów dotychczasowych, wlicza się do kadencji ustalonej w Konstytucji.

### Artykuł 239

1. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Postępowanie w sprawach o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wszczęte przed wejściem w życie Konstytucji podlega umorzeniu.

3. Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą. W mocy pozostają prawomocne wyroki sądu oraz inne prawomocne decyzje organów władzy publicznej podjęte z uwzględnieniem znaczenia przepisów ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

### Artykuł 240

W okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji ustawa budżetowa może przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

### Artykuł 241

1. Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji

przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy Artykuł 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w Artykuł 89 ust. 1 Konstytucji.

2. Rada Ministrów w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawi Sejmowi wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją.

3. Senatorowie wybrani przed dniem wejścia w życie Konstytucji, którzy nie ukończyli 30 lat zachowują swoje mandaty do końca kadencji na którą zostali wybrani.

4. Połączenie mandatu posła lub senatora z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz określony w Artykuł 103, powoduje wygaśnięcie mandatu po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, chyba że poseł albo senator wcześniej zrzeknie się funkcji albo ustanie zatrudnienie.

5. Sprawy będące przedmiotem postępowania ustawodawczego albo przed Trybunałem Konstytucyjnym bądź Trybunałem Stanu, a rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy.

6. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji wymagają - stosownie do warunków określonych w Artykuł 87 ust. 1 i Artykuł 92 Konstytucji - zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu Artykuł 93 Konstytucji.



7. Obowiązujące w dniu wejścia w życie Konstytucji akty prawa miejscowego oraz przepisy gminne stają się aktami prawa miejscowego w rozumieniu Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji.

#### Artykuł 242

Tracą moc:

- 1) ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488),
- 2) ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 oraz z 1994 r. Nr 61, poz. 251).

#### Artykuł 243

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.



## Spis treści

Przedmowa .....	3
1. Pojęcie konstytucji .....	5
2. Geneza konstytucji pisanej .....	9
3. Treść konstytucji .....	17
4. Tryb uchwalania i zmiany konstytucji .....	24
5. Nadrzędność konstytucji w systemie prawa i jej gwarancje .....	31
6. Polskie konstytucje do 1939 roku .....	39
7. Konstytucja PRL i jej ewolucja .....	48
8. Zmiany konstytucyjne w Polsce w latach 1989-1992 .....	58
9. Mała Konstytucja z 1992 roku .....	67
10. Tryb przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej .....	74
11. Systematyka i zasady naczelne Konstytucji RP z 1997 r. ....	82
12. Konstytucyjna regulacja ustroju organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej .....	91
Podstawowa literatura .....	100
Aneks. Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 .....	103