Konstytucja RP

Kodeks wyborczy

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich

i inne akty prawne

Wprowadzenie
Lecha Garlickiego

11. wydanie

C · H · BECK

TEKSTY USTAW BECKA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Polecamy inne publikacje z tego zakresu:

Bogusław Banaszak
KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, wyd. 2
Komentarze Becka

Bogusław Banaszak, Artur Preisner
PRAWA I WOLNOŚCI W KONSTYTUCJI RP
Zarys Prawa

Bogusław Banaszak
PRAWO KONSTYTUCYJNE, wyd. 6
Studia Prawnicze

Tadeusz Maciejewski
HISTORIA POWSZECHNA USTROJU I PRAWA, wyd. 4
Studia Prawnicze

Marek Zubik
KONSTYTUCJA III RP W TEZACH ORZECZNICZYCH TK I WYBRANYH SĄDÓW, wyd. 2
Zbiory Orzecznictwa Becka

Pod red. Pawła Sarneckiego
PRAWO KONSTYTUCYJNE RP, wyd. 8
Podręczniki Prawnicze

Bogumił Szmulik
SKARGA KONSTYTUCYJNA. POLSKI MODEL NA TLE PORÓWNAWCZYM
Monografie Prawnicze

Z wprowadzeniem
KONSTYTUCJA RP, wyd. 10
Twoje Prawo

Legalis
System Informacji Prawnej

testy-prawnicze.pl
CH BECK

www.ksiegarnia.beck.pl

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

i inne akty prawne

Teksty jednolite

wraz z wprowadzeniem
Profesora dr. hab. Lecha Garlickiego
oraz z indeksem rzeczowym

11. wydanie

WYDAWNICTWO C.H. BECK
WARSZAWA 2012

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
i inne akty prawne

11. wydanie
Stan prawny: 10 sierpnia 2012 r.

Redakcja: Aneta Flisek

© Wydawnictwo C. H. Beck 2012

Informacje wydawcy: Spisy treści poszczególnych aktów oraz tytuły artykułów umieszczone w nawiasach kwadratowych pochodzą od redakcji. Są one, tak jak i przypisy, chronione prawem autorskim.

Wydawnictwo C. H. Beck, Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C. H. Beck
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-4236-8

ISBN e-book 978-83-255-4237-5

Spis treści

Wykaz skrótów VI

Wprowadzenie – *Prof. dr hab. Lech Garlicki* VII

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) 1

2. Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112) 59

2a. Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 113) 275

3. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 350) 283

4. Ustawa o sejmowej komisji śledczej z dnia 21 stycznia 1999 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 321) 307

5. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 8 października 2010 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1395) 317

6. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 643) 327

7. Ustawa o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 84) 351

8. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 123) 369

9. Ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych z dnia 31 stycznia 1980 r. (Dz.U. Nr 7, poz. 18) 379

Indeks rzeczowy 393

Wykaz skrótów

Cyfry w nawiasach oznaczają pozycję w spisie treści.

GodłoRPU	Ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pieczęciach państwowych (9)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1)
KWybU	Ustawa – Kodeks wyborczy (2)
ManPosłU	Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (3)
PWKWybU	Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (2a)
RPOU	Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (8)
SejmKomŚU	Ustawa o sejmowej komisji śledczej (4)
TKU	Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (6)
TSU	Ustawa o Trybunale Stanu (7)
WspółRMU	Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (5)

Wprowadzenie

Prof. dr hab. Lech Garlicki

Spis treści

I. Uwagi wstępne VII
II. Konstytucja jako ustawa zasadnicza X
III. Rzeczpospolita – zasady konstytucyjnego ustroju państwa XII
IV. Konstytucyjny status jednostki XVI
V. Źródła prawa XIX
VI. Parlament XXI
VII. Prezydent XXIII
VIII. Rada Ministrów i administracja publiczna XXV
IX. Samorząd terytorialny XXVII
X. Władza sądownicza XXVIII
XI. Stany nadzwyczajne XXIX
XII. Polska w Unii Europejskiej XXX

I. Uwagi wstępne

Obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe (tzn. Sejm i Senat połączone w jeden organ) w dniu 2 kwietnia 1997 r., znalazła zatwierdzenie w referendum ogólnonarodowym w dniu 25 maja 1997 r. i – po podpisaniu przez Prezydenta RP – weszła w życie z dniem 17 października 1997 r.

Stanowiła ona siódmy akt konstytucyjny dwudziestowiecznej Polski: w okresie międzywojennym obowiązywała najpierw tzw. **Mała Konstytucja z 1919 r.**, a potem dwie konstytucje pełne: **Marcowa z 1921 r.** i **Kwietniowa z 1935 r.** Po drugiej wojnie światowej uchwalono najpierw tzw. **Małą Konstytucję z 1947 r.**, która – w 1952 r. – została zastąpiona **Konstytucją PRL**, istniejącą w polskim porządku prawnym przez następne 40 lat. Przełom 1989 r. znalazł najpierw wyraz w dwóch obszernych nowelizacjach Konstytucji z 1952 r. (określanych czasem jako nowele kwietniowa i grudniowa), a w 1992 r. uchwalono kolejną **Małą Konstytucję** (ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym). Utrzymała ona w mocy część przepisów Konstytucji z 1952 r., co wprowadziło bardzo złożoną sytuację współ-

istnienia unormowań konstytucyjnych przyjętych w różnych okresach historycznych i wyrażających odmienne wizje ustrojowe.

Potrzebę opracowania nowej Konstytucji RP uświadomiono sobie już jesienią 1989 r., gdy stało się oczywiste, że proces transformacji ustrojowej nabiera pełnego charakteru. Obie izby parlamentu (wybrane – przypomnijmy – w czerwcu 1989 r.) powołały swoje Komisje Konstytucyjne, a pierwotnym zamiarem było uchwalenie nowej konstytucji w dniu 3 maja 1991 r., w symbolicznym związku z 200-leciem tzw. Konstytucji 3 Maja. Spory polityczne przekreśliły jednak to zamierzenie i dla uporządkowania prac konstytucyjnych unormowano ich tryb w specjalnej ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

Ustawa ta przewidywała, że ostateczny projekt nowej konstytucji zostanie opracowany przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, złożoną z 46 posłów i 10 senatorów i obradującą z udziałem przedstawicieli innych konstytucyjnych organów państwa (Prezydenta, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego), organizacji społecznych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Komisja Konstytucyjna miała pracować w oparciu o wstępne projekty, które mogły być zgłaszane przez Prezydenta RP oraz przez grupy 56 parlamentarzystów; w 1994 r. przyznano też to prawo grupom co najmniej 500 000 wyborców (inicjatywa ludowa). Ostatecznie Komisja Konstytucyjna pracowała nad 7 projektami, wniesionymi przez: Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji (projekt sygnowała grupa 56 posłów i senatorów), Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy, Konfederację Polski Niepodległej, Unię Wolności, Sojusz Lewicy Demokratycznej, prezydenta Lecha Wałęsę, NSZZ Solidarność i ugrupowania centroprawicowe (tzw. projekt obywatelski wniesiony w drodze inicjatywy ludowej). Prace Komisji Konstytucyjnej ZN toczyły się w 6 stałych podkomisjach, przygotowujących poszczególne fragmenty konstytucji, brała też w nich udział duża grupa ekspertów. W styczniu 1997 r. – po blisko 100 posiedzeniach – Komisja Konstytucyjna przyjęła finalny projekt konstytucji. Po dwóch miesiącach ożywionych konsultacji politycznych, projekt (w nieco zmienionej wersji) uchwaliło Zgromadzenie Narodowe. Następnie swoje poprawki zgłosił prezydent, a Zgromadzenie rozpatrzyło je i – w dniu 2 kwietnia 1997 r. – dokonało ostatecznego uchwalenia Konstytucji. Jak już wspomniano, kolejnym etapem postępowania było poddanie Konstytucji pod referendum ogólnonarodowe: przy skromnej frekwencji (42,86% uprawnionych) Konstytucja została zaakceptowana, choć skąpą większością głosów (6 398 641 głosów „za", wobec 5 570 493 głosów „przeciw").

Należy przypomnieć, że pracom konstytucyjnym towarzyszyły ostre spory polityczne. Ponieważ w parlamencie – wybranym jesienią 1993 r. – zdecydowaną większość miały ugrupowania lewicowe (SLD, PSL i UP), tworzące – wraz z Unią Wolności – tzw. koalicję konstytucyjną, opozycja prawicowa koncentrowała się raczej na kampanii referendalnej, nawołując do odrzucenia projektu konstytucji, przedstawionego przez Komisję Konstytucyjną ZN. Stąd konieczne stały się różnego rodzaju rewizje tego projektu już w trakcie prac Zgromadzenia, m.in. wychodzące naprzeciw niektórym propozycjom zgłaszanym ze strony Kościoła. Utrudniło to nadanie konstytucji w pełni jednolitego charakteru, ale umożliwiło jej przyjęcie przez Naród i ułatwiło późniejszy proces jej stosowania. W latach następnych Konstytucja funkcjonowała w zmieniających się warunkach politycznych (przypomnijmy, że jesienne wybory parlamentarne w 1997 r. wygrały ugrupowania centroprawicowe, po wyborach 2001 r. większość sejmową uformowała koalicja SLD-UP-PSL, w wyborach w 2005 r. najsilniejszą partią okazał się PiS, a w wyborach 2007 – PO). Czterokrotnie dokonał się więc proces alternacji politycznej (a przypomnijmy, że podobny efekt przyniosły wybory prezydenckie w 2005 r.). Trzykrotnie (2000, 2003 i 2007) doszło też do rozpadu większości sejmowej i pojawienia się rządu mniejszościowego; podobna sytuacja utrzymywała się przez kilka pierwszych miesięcy V kadencji Sejmu. Tylko jednak raz – w 2007 r. – doprowadziło to niemal natychmiast do przedterminowych wyborów parlamentarnych. To, że za każdym razem proces zmiany władzy i jej sprawowania przebiegał w sposób prawnie uporządkowany dowodzi, że Konstytucja z 1997 r. okazała się dokumentem zdolnym do kształtowania demokratycznych ram procesu rządzenia i w tym sensie zyskała aprobatę wszystkich ważniejszych uczestników życia politycznego. Równie sprawnie mechanizmy konstytucyjne zadziałały wiosną 2010, gdy śmierć Prezydenta RP i szeregu innych osób piastujących urzędy państwowe, wywołała konieczność szybkiego uruchomienia procedury zastępstwa prezydenta, nowych wyborów prezydenckich (które, jak wiadomo, wygrał B. Komorowski) i obsadzenia innych opróżnionych urzędów i stanowisk. Wybory parlamentarne w 2011 r. pokazały natomiast, że – po raz pierwszy od 1989 r. – rządząca większość potrafiła wygrać wybory. Konstytucja z 1997 r. dała też dobrą podstawę sfinalizowania procesu integracji Polski ze światem zachodnim, tak więc wejścia najpierw do NATO (1999), a potem do Unii Europejskiej (2004).

Konstytucja okazała się też dokumentem stabilnym: choć stale dyskutuje się nad różnego rodzaju jej zmianami – tekst (podbudowany

bogatym już orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) uległ dotąd zmianie tylko dwa razy:

– ustawą z 8.9.2006 r., która nadała nową treść art. 55 (ekstradycja), dostosowując go do – obowiązującej w Unii Europejskiej – procedury europejskiego nakazu aresztowania,
– ustawą z 7.5.2009 r., która dodała ust. 3 do art. 99, przewidując utratę biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu (więc także – utratę aktualnie pełnionego mandatu) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (przepis ten nabrał mocy prawnej od kadencji parlamentu rozpoczętej się w 2011 roku).

II. Konstytucja jako ustawa zasadnicza

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. składa się z 243 artykułów, poprzedzonych obszernym Wstępem (zwanym niekiedy preambułą) i ujętych w trzynastu rozdziałach, określających najpierw podstawowe zasady ustroju (rozdział I, zatytułowany „Rzeczpospolita"), podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki (rozdział II) oraz system źródeł prawa (rozdział III). Następnie, normowane są zasady powoływania i funkcjonowania oraz kompetencje najważniejszych organów państwa (tzw. organów konstytucyjnych): Sejmu i Senatu (rozdział IV), Prezydenta RP (rozdział V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdział VI), samorządu terytorialnego (rozdział VII), sądów i trybunałów (rozdział VIII) oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdział IX, dotyczący NIK, RPO oraz KRRiT). Ostatnia grupa przepisów konstytucyjnych dotyczy materii o specyficznym charakterze: finansów publicznych (rozdział X), stanów nadzwyczajnych (rozdział XI) oraz zmiany konstytucji (rozdział XII), a zamknięcie tekstu stanowią przepisy przejściowe i końcowe (rozdział XIII).

Konstytucja jest aktem obszernym, zarówno w porównaniu do swych polskich poprzedniczek, jak i do innych ustaw zasadniczych współczesnego świata. Należy zauważyć, że rozrost zakresu regulacji konstytucyjnej jest jednym z typowych elementów współczesnego konstytucjonalizmu i wynika z rosnącej roli prawnej tego aktu. Konstytucja stanowi bowiem nie tylko istotny dokument polityczny, ale jest też **aktem prawnym**, tzn. ustanawia – w sposób bezwzględnie wiążący – prawa, obowiązki i zadania wszystkich adresatów jej norm. Dotyczy to w szczególności organów władzy publicznej, które w swej działalności mają obowiązek realizowania przepisów konstytucji, tzn. nie tylko

nie mogą podejmować działań sprzecznych z konstytucją, ale powinny podejmować działania służące możliwie najpełniejszemu urzeczywistnianiu jej postanowień. Stąd konstytucję określa się jako najwyższy akt prawa stanowionego: ustawę zasadniczą (art. 8 ust. 1) i wymaga, aby wszystkie inne unormowania prawne były jej podporządkowane. Przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2), co m.in. oznacza, że każdy może żądać, by znajdowały one zastosowanie przy rozstrzyganiu sporów prawnych go dotyczących.

Tym samym unormowanie określonych materii wprost w konstytucji ma znaczenie gwarancyjne, bo oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej muszą tych unormowań przestrzegać, w szczególności nie mogą one ulec zmianie w drodze uchwalania przez parlament ustaw zwykłych. Jedną z cech charakteryzujących konstytucję jako ustawę zasadniczą jest **szczególny tryb jej zmiany**, co politycznie oznacza zwykle konieczność uzyskania aprobaty także części ugrupowań opozycyjnych dla dokonania takiej zmiany. Konstytucja z 1997 r. może być zmieniona tylko w drodze szczególnej ustawy uchwalonej najpierw – większością dwóch trzecich głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – przez Sejm, a potem – bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów – przez Senat (art. 235 ust. 4). Obowiązują szczególne, dłuższe terminy rozdzielające poszczególne etapy procedury parlamentarnej, co ma chronić przed nieprzemyślanym pośpiechem przy nowelizowaniu konstytucji. Jeżeli natomiast zmiany dotyczą przepisów zawartych w rozdziale I („Rzeczpospolita"), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela") lub XII („Zmiana konstytucji"), to – już po ich uchwaleniu przez parlament – prezydent, Senat lub grupa co najmniej 92 posłów mogą zażądać, by zmiany te zostały poddane referendum zatwierdzającemu (art. 235 ust. 6). Dokonywanie zmian konstytucji nie jest możliwe w czasie obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6).

Jednym z najważniejszych środków ochrony nadrzędności konstytucji jest ustanowienie **szczególnych procedur sądowych** dla rozpoznawania zarzutów naruszenia jej postanowień. W Polsce podstawową rolę odgrywają w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny (właściwy przede wszystkim do badania zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych – art. 188 i art. 193) oraz Trybunał Stanu (właściwy m.in. do orzekania o naruszeniach konstytucji przez osoby zajmujące najwyższe stanowiska w łonie władzy wykonawczej – art. 145 i art. 156).

III. Rzeczpospolita – zasady konstytucyjnego ustroju państwa

Konstytucja z 1997 r., jak większość aktów tego typu, formułuje najpierw pewne podstawowe zasady i wartości, których realizacji mają służyć dalsze, bardziej szczegółowe postanowienia. Gdy chodzi o wartości, to najważniejsze z nich wymienione są we „Wstępie", łączącym cechy deklaracji aksjologicznej i dokumentu prawnego. Zawiera on treści o różnym charakterze. Niektóre sformułowania odnoszą się do polskiej historii i tradycji, w tym kontekście widzieć należy odwołanie się do Boga, a także nawiązanie do okresu I i II Rzeczypospolitej, z pominięciem czasów PRL. Inne określają cele i nadzieje związane z przyjmowaną Konstytucją (zagwarantowanie praw obywatelskich, rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych), podstawy aksjologiczne jej unormowań (poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasada subsydiarności), związki z prawem natury (nawiązanie do przyrodzonej godności człowieka), a także wskazują rolę konstytucji jako najwyższej (zasadniczej) ustawy państwa.

Określenie zasad konstytucyjnego ustroju państwa można odnaleźć przede wszystkim w rozdziale I, złożonym zresztą także z przepisów o znacznie szczegółowszym charakterze. Wskazać można sześć najważniejszych zasad:

A. Zasada suwerenności Narodu – jak wskazuje art. 4 ust. 1 „władza zwierzchnia w RP należy do Narodu", co m.in. oznacza, że władzy tej nie może sobie uzurpować żadna węższa klasa czy grupa społeczna. Pojęcie „Narodu" ma charakter filozoficzno-społeczny, a nie etniczny i odnosi się do wspólnoty wszystkich obywateli Rzeczpospolitej (co zresztą zaznaczone jest wyraźnie we „Wstępie" do Konstytucji).

Formy wykonywania władzy przez Naród określa art. 4 ust. 2, przypisujący podstawowy charakter instytucjom demokracji przedstawicielskiej (pośredniej). Władza wykonywana ma więc być poprzez organy pochodzące z wyboru – na szczeblu centralnym przez Sejm i Senat. Ten szczególny, przedstawicielski charakter parlamentu oznacza, po pierwsze, że może i powinna mu być przyznana wiodąca pozycja w systemie stosunków z władzą wykonawczą, a – po drugie, że musi być szanowany jego pluralistyczny charakter, bo jednym z podstawowych zadań parlamentu jest stwarzanie ram dla politycznej działalności opozycji.

Odmienną drogą wykonywania władzy przez naród są procedury demokracji bezpośredniej: ludowa inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2) i – przede wszystkim – referendum. Konstytucja zna cztery rodzaje referendów: 1) ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym zna-

czeniu dla państwa (art. 125 – przeprowadzane ono może być na podstawie decyzji Sejmu lub decyzji Prezydenta podjętej za zgodą Senatu); 2) w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidującej przekazanie organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2); 3) w sprawie zatwierdzenia zmiany konstytucji dotyczącej postanowień zawartych w jej rozdziałach I, II lub XII (art. 235 ust. 6); 4) referendum lokalne (art. 170). Zasada suwerenności narodu odnosi się do określenia podmiotu władzy w RP, więc należy do sfery prawa konstytucyjnego. Mimo zaś językowej bliskości, stanowi coś zupełnie innego niż – należąca do sfery prawa międzynarodowego – zasada suwerennej pozycji państwa polskiego w stosunkach zewnętrznych (zob. niżej pkt XII).

B. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2) wyraża nakaz oparcia organizacji i funkcjonowania władz publicznych na idei rządów prawa. Oznacza to, najpierw, obowiązek wszystkich władz i osób urzędowych do szanowania i przestrzegania obowiązującego prawa, w szczególności do działania tylko „na podstawie i w granicach prawa" (art. 7). Od prawodawcy zasada ta wymaga też, by w procesie stanowienia prawa respektował on pewne podstawowe kanony, zapewniające ochronę praw i interesów jednostki, w szczególności zakaz nadawania przepisom prawa mocy wstecznej (zakaz retroakcji), nakaz poszanowania praw nabytych i interesów w toku, nakaz zapewnienia przepisom prawa należytej precyzji (określoności), nakaz publikowania przepisów prawa w sposób powszechnie dostępny i poprzedzający ich wejście w życie.

Obok tych, określanych czasem jako formalne, wymagań pod adresem procesu tworzenia prawa, omawiana zasada nakazuje też, by treść stanowionego prawa odpowiadała ogólnym wymogom sprawiedliwości i równości. Łączy się z tym idea proporcjonalności: gdy unormowanie prawne służy harmonizowaniu przeciwstawnych interesów, musi zachowywać równowagę między wagą interesu (wartości) chronionej a rangą interesu (wartości) ulegającego z tej racji ograniczeniom. Wszystkie te rozstrzygnięcia wymagają dokonywania ocen politycznych i aksjologicznych, więc z tego względu ich podejmowanie musi należeć przede wszystkim do parlamentu, zawsze jednak działającego pod kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, który często powołuje art. 2 Konstytucji jako podstawę swoich wyroków.

Artykuł 2 Konstytucji formułuje też nakaz urzeczywistniania przez RP „zasad sprawiedliwości społecznej", co wprowadza pierwiastek socjalny do celów działania władz publicznych i koresponduje z zasadą

społecznej gospodarki rynkowej, wyrażoną w art. 20, zaś art. 1 – przypominając, iż Rzeczpospolita jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli" wymaga poszanowania interesu publicznego w procesie stanowienia i stosowania prawa.

C. Zasada społeczeństwa obywatelskiego odzwierciedla postulat, by obywatel stał się podmiotem (więc świadomym i aktywnym uczestnikiem) procesów przemian w naszym kraju, a nie jedynie biernym adresatem poleceń władzy. Aby było to możliwe, konieczne jest m.in. umożliwienie obywatelom organizowania się dla obrony i reprezentacji swych interesów. Znaczenie podstawowe ma tu zasada pluralizmu politycznego, tzn. swoboda tworzenia i działania partii politycznych (art. 11). Dalszymi elementami są: swoboda tworzenia i działania innych zrzeszeń (art. 12 i art. 58), w szczególności związków zawodowych i organizacji pracodawców (art. 59) oraz samorządów zawodowych, zwłaszcza w tzw. zawodach zaufania publicznego (art. 17).

Drugim wymiarem społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie samorządu terytorialnego, pozwalającego na samodzielne rozwiązywanie spraw o znaczeniu lokalnym (art. 16), z czym wiąże się nakaz zapewnienia decentralizacji administracji publicznej (art. 15), lecz tylko w granicach pozwalających na zachowanie jednolitego (unitarnego) charakteru państwa (art. 3).

Za przesłanki powstania społeczeństwa obywatelskiego uznaje się także istnienie wolnych i pluralistycznych środków masowego przekazu (art. 14 i art. 54), a także swobodę tworzenia i działania związków wyznaniowych (art. 25 m.in. formułujący zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oraz oparcia ich stosunków z państwem na poszanowaniu ich autonomii, na wzajemnej niezależności i na współdziałaniu dla dobra człowieka i dobra wspólnego).

D. Zasada podziału władz (art. 10) określa sposób zorganizowania aparatu państwowego. W największym uproszczeniu powiedzieć można, że wyodrębnia ona trzy podstawowe sfery działania państwa (ustawodawstwo, wykonawstwo i wymierzanie sprawiedliwości) i wymaga, by w każdej z nich działały oddzielone od siebie grupy organów państwowych (odpowiednio: parlament; prezydent, rząd i administracja oraz sądy). Pozycja sądów wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej charakteryzuje się przede wszystkim niezależnością: tylko sądy (i trybunały) mogą sprawować wymiar sprawiedliwości i w tym zakresie żaden inny organ państwowy nie może oddziaływać na ich rozstrzygnięcia. Organy i przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej muszą tą niezależność szanować, bo tylko pod tym warunkiem sądy i trybunały mogą sprostać zadaniu niezawisłego kształtowania praw i obowiązków obywateli.

Natomiast stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą oparte są na skomplikowanym systemie powiązań, zwanych czasem „systemem hamulców i równowagi" i mających na celu wzajemne kontrolowanie się tych władz. W poszczególnych państwach przyjmuje się bardzo różne wersje tego systemu; obecne rozwiązania polskie można scharakteryzować w czterech punktach.

Po pierwsze, Konstytucja z 1997 r., w nawiązaniu do polskiej tradycji, przyjmuje tzw. parlamentarny model rządów (a – tym samym – odrzuca model prezydencki). Oznacza to, że podstawowymi aktorami procesu rządzenia są, z jednej strony – parlament (a w jego ramach – Sejm), a z drugiej – Rada Ministrów z premierem na czele. Rada Ministrów zostaje utworzona w oparciu o aprobatę większości sejmowej i ponosi przed Sejmem odpowiedzialność parlamentarną. Natomiast prezydent pełni funkcję głowy państwa, ale pozostaje oddzielony od Rady Ministrów i nie ma prawnych możliwości kierowania jej działalnością. Zarazem, i tu polskie rozwiązania nie są do końca konsekwentne, bo prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, co stwarza mu silniejszą pozycję niż w „klasycznych" modelach parlamentarnych. Co więcej, niekiedy w praktyce życia politycznego pozycja kolejnych premierów okazała się słabsza niż zakładali to twórcy konstytucji, a tym samym odpowiednio umacniała się pozycja prezydenta.

Po drugie, Konstytucja z 1997 r., w nawiązaniu do polskiej tradycji, nie przyjęła pełnej równowagi pozycji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, a przyznała nieco silniejszą rolę parlamentowi (a w jego ramach Sejmowi jako „pierwszej izbie"). Warunkiem jest jednak istnienie w Sejmie stabilnej większości zdolnej do wyłonienia rządu, udzielania mu poparcia, ale i oddziaływania na jego funkcjonowanie.

Po trzecie, Konstytucja z 1997 r., w nawiązaniu do rozwiązań Małej Konstytucji z 1992 r., nadała systemowi parlamentarnemu tzw. postać zracjonalizowaną, tzn. uzależniła rolę parlamentu, prezydenta i rządu od tego, czy w Sejmie istnieje stabilna większość zdolna do wyłonienia rządu. Jeżeli taka sytuacja zachodzi, to proces rządzenia jest realizowany przez większość sejmową wraz z rządem, przy czym na plan pierwszy wysuwa się rola premiera. Jeżeli natomiast zabraknie stabilnej większości w Sejmie, to rośnie zwłaszcza rola prezydenta, który zaczyna odgrywać rolę arbitra między władzami, zyskuje większy wpływ na proces tworzenia (więc i działania) rządu, a także możliwość rozwiązania parlamentu. Jest to jednak tylko „sytuacja rezerwowa", wynikająca z niezdolności parlamentu do prawidłowego wykonywania jego konstytucyjnej roli, ale nie jest nieznana polskiej praktyce politycznej, bo rządy mniejszościowe działały w latach 2000–2001; 2003–2005; od listopada 2005 r. do maja 2006 r. i od sierpnia do listopada 2007.

Po czwarte, Konstytucja z 1997 r., w nawiązaniu do polskiej tradycji, nie przyjęła równouprawnienia izb i przyznała Sejmowi rolę podstawowej, „pierwszej" izby parlamentu, zaś zadania Senatu ograniczyła do współudziału w wykonywaniu szeroko rozumianej (bo obejmującej też udział w stanowieniu prawa UE) funkcji ustawodawczej.

Pamiętać oczywiście należy, że zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego i istnieje cała grupa organów państwowych (m.in. NIK, RPO, KRRiT), które nie mieszczą się w tradycyjnym ich trójpodziale.

E. Zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20) dokonuje ogólnej charakterystyki ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Istotą tej koncepcji jest oparcie ustroju gospodarczego na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej (zakładającej, że podstawowym regulatorem procesów gospodarczych są prawa rynku) oraz państwa socjalnego (zakładającej, że państwo może ingerować w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, w szczególności dla ochrony najsłabszych grup społecznych). Konstytucja wskazuje podstawowe komponenty tego systemu: wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22, dopuszczającą ingerencję państwa tylko w drodze ustawy i tylko gdy wymaga tego interes publiczny; kryje się w niej zakaz powrotu do socjalistycznej gospodarki planowej), własność prywatną (art. 20, art. 21 i art. 64; musi ona stanowić podstawę systemu gospodarczego, w czym kryje się m.in. zakaz powrotu do dominacji własności publicznej) oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych (przede wszystkim związków zawodowych, pracodawców, ale i państwa jako organizatora życia społecznego), które muszą m.in. szanować zasadę, iż Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1).

F. Zasada przyrodzonej godności człowieka („Wstęp" oraz art. 30), która wyznacza nie tylko treść konstytucyjnych przepisów o wolnościach i prawach jednostki (zob. niżej pkt IV), ale stanowi też uniwersalną wartość, której realizacji powinien być podporządkowany zarówno cały system unormowań konstytucyjnych, jak i proces ich wykładni i stosowania.

IV. Konstytucyjny status jednostki

Konstytucja z 1997 r. zawiera **obszerny katalog wolności i praw** jednostki. Wyróżnia ona ich przedmiotowe kategorie (wolności i prawa osobiste – art. 38–56; wolności i prawa polityczne – art. 57–63; wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne – art. 64–76), formułuje

też pewne wspólne zasady ogólne (art. 30–37). Przy tworzeniu tych regulacji konstytucyjnych kierowano się m.in. dorobkiem międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka, w szczególności treściami zawartymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, na straży której stoi Trybunał w Strasburgu. Trzeba podkreślić, że w zakresie praw człowieka polskie władze publiczne są związane nie tylko postanowieniami konstytucyjnymi, ale też licznymi aktami prawa międzynarodowego (przyjętymi zwłaszcza w ramach ONZ, Rady Europy i MOP) oraz aktami prawa Unii Europejskiej zwłaszcza art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Wszystkie te akty mają moc bezpośrednio obowiązującą w prawie polskim i można się na nie powoływać także w postępowaniu przed polskimi sądami.

Konstytucja ustanawia trzy **przewodnie zasady** statusu jednostki: godność, wolność i równość. Znaczenie podstawowe należy przypisać **zasadzie godności**, nakazującej władzom publicznym traktowanie każdego w sposób respektujący fakt bycia człowiekiem, więc szanującym jego podmiotowość i autonomię. Została ona zapisana w art. 30, który: 1) określa godność jako przyrodzoną i niezbywalną cechę człowieka (wyprowadza więc jej istnienie z prawa natury, a nie z woli ustawodawcy państwowego); 2) określa ją jako źródło wolności i praw jednostki (nakazuje więc aby realizacji tej zasady podporządkowano treść wszystkich szczegółowych praw i wolności); 3) nadaje godności przymiot nienaruszalności (zakazuje więc jej ograniczania); 4) ustanawia po stronie wszystkich władz publicznych obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka.

Ujęcie **zasady wolności** (art. 31 ust. 1–2) nawiązuje do sformułowań francuskiej Deklaracji Praw z 1789 r. Wolność oznacza, że – z jednej strony, każdemu przysługuje swoboda czynienia wszystkiego, co nie jest przez prawo zakazane. Jednostka nie musi wskazywać podstawy prawnej swoich działań; jest to sytuacja odwrotna niż w odniesieniu do organów władzy publicznej, które mogą działać tylko, gdy prawo im na to pozwala (art. 7). Wolność oznacza dalej zakaz zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Zarazem jednak każdy ma obowiązek szanowania praw i wolności innych. Dopuszczalne są więc ograniczenia wolności jednostki (i to m.in. odróżnia wolność od godności), byle miały uzasadniony zakres i charakter.

Równość (art. 32) oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych, tak w procesie stanowienia prawa (równość w prawie), jak i w procesie jego stosowania (równość wobec prawa). Odstępstwa od nakazu równego traktowania są dopuszczalne jedynie, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty konstytucyjne, a ich zakres

pozostaje proporcjonalny do celu, jakim ograniczenia te mają służyć. Równość oznacza zarówno zakaz nieuzasadnionej dyskryminacji, jak i bezzasadnego uprzywilejowania. Konstytucja dodatkowo odnosi zasadę równości do niektórych szczegółowych dziedzin życia społecznego: równouprawnienia kobiet i mężczyzn (art. 33), równości dostępu do służby publicznej (art. 60), równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2), a także równości praw wyborczych (art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2).

Konstytucja mówi o wolnościach i prawach **„człowieka i obywatela"**, co oznacza, że ich podmiotami są przede wszystkim osoby fizyczne. Zarazem uznaje się, że wiele praw i wolności może też przysługiwać osobom prawnym (podmiotom zbiorowym; zresztą o wielu z nich – np. kościoły, partie polityczne, związki zawodowe) konstytucja mówi bezpośrednio. Rozróżnienie statusu „człowieka" i „obywatela" wyznaczone jest posiadaniem obywatelstwa polskiego (art. 34), pewna grupa praw politycznych i socjalnych jest zastrzeżona tylko dla obywateli RP. Regułą jest jednak przyznanie praw i wolności każdemu, kto znajduje się pod władzą RP, niezależnie od obywatelstwa (art. 37). Trzeba też pamiętać, że wejście Polski do Unii Europejskiej nakazuje w znacznym stopniu przyznanie jednakowych wolności i praw obywatelom innych państw UE.

Adresatami konstytucyjnych wolności i praw są przede wszystkim władze publiczne, więc wszystkie podmioty, organy i instytucje – o państwowym lub samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze lub w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą. Wszystkie te podmioty są obowiązane do respektowania wolności i praw jednostki, a także do podejmowania działań umożliwiających praktyczną realizację tych wolności i praw. Obowiązkowi temu odpowiadają roszczenia po stronie osób uprawnionych, w szczególności mogą one uruchamiać postępowania prawne różnego typu dla wyegzekwowania należnych im wolności i praw (zob. art. 77–81). Konstytucja formułuje jednak także tzw. zasady polityki państwa (np. art. 18, art. 71 ust. 1, art. 72, art. 75, art. 76). Nakładają one na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania działań służących ich realizacji, ale nie tworzą roszczeń indywidualnych, nadających się do dochodzenia na drodze sądowej.

Konstytucja dopuszcza **ustanawianie ograniczeń** poszczególnych wolności i praw, zarazem ustanawia jednak zespół warunków, które muszą być w takim wypadku dochowane (art. 31 ust. 3). Po pierwsze, ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Po drugie, ich ustanowienie musi służyć realizacji jednej z następujących warto-

ści: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie publiczne, moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Po trzecie, ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w zakresie „koniecznym w demokratycznym państwie" (zasada proporcjonalności) i nie mogą naruszać istoty wolności i praw (nie mogą ich przekreślać w całości).

Konstytucja ustanawia różnego rodzaju instytucje i procedury gwarantujące realizację wolności i praw, m.in. procedurę skargi konstytucyjnej (art. 79) oraz urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 i art. 208–212), powoływanego przez Sejm za zgodą Senatu i wyposażonego w szereg kompetencji interwencyjnych wobec innych władz.

Konstytucja określa wreszcie pewne **obowiązki jednostki** (art. 82–86), zawsze jednak konieczne jest przy tym ich skonkretyzowanie w drodze ustawy zwykłej. Samoistne (bezpośrednie) zastosowanie mają bowiem tylko konstytucyjne przepisy o wolnościach i prawach.

V. Źródła prawa

Konstytucja z 1997 r. jest pierwszą polską ustawą zasadniczą, w której (rozdz. III) podjęto próbę całościowego ujęcia systemu źródeł prawa. Podstawowy charakter ma w tym zakresie **rozróżnienie** przepisów prawa o powszechnie obowiązującym charakterze (tzn. takich, których adresatem może być każdy, w szczególności jednostka) oraz przepisów o charakterze wewnętrznym (tzn. takich, których adresatami mogą być tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te przepisy – art. 93). O ile kompetencje do stanowienia przepisów wewnętrznych nie zostały szczegółowo ujęte na poziomie konstytucyjnym (bo wychodzono z założenia, że skoro przepisy te nie mogą być adresowane do obywatela, to problem dotyczy przede wszystkim stosunków wewnątrz administracji publicznej), to unormowaniu kompetencji do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego nadano charakter zupełny i zamknięty (art. 87). Oznacza to, że przepisy te mogą być wydawane tylko przez organy wyraźnie do tego w konstytucji upoważnione i tylko w takich formach prawnych, jakie konstytucja wyraźnie przewiduje. Zarazem źródła prawa powszechnie obowiązującego zostały ujęte w system, zbudowany na **zasadzie hierarchiczności**, co wymaga, aby akty niższego rzędu były zgodne z aktami wyższego rzędu.

Najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego zajmuje **konstytucja** (art. 8 ust. 1). Jak już wspomniano,