

Andrzej Stelmach

# Konstytucja i podstawowe akty prawne

## Konstytucja jako podstawowy akt prawny

Konstytucja jest podstawowym aktem określającym ustrój polityczny państwa. Stanowi ona doniosły dokument polityczny w którym zostają zapisane najważniejsze idee i wartości na których opiera się funkcjonowanie i struktura państwa, władzy politycznej i społeczeństwa. Szczególna rola prawna konstytucji wynika z faktu, iż formułowane w niej idee i zasady przybierają charakter norm prawnych określających zasady ustroju państwa. Konstytucja jest więc podstawowym i najwyższym aktem prawnym w państwie.

Twórca nowoczesnej koncepcji państwa Charles L. Montesquieu dostrzegł trzy różne możliwości interpretacji konstytucji. Traktował konstytucję jako:

- kształtowanie środowiska geograficznego i ustroju politycznego;
- określenie faktycznego ustroju państwa;
- podstawowe zasady prawne ustroju politycznego.

Współczesna nauka o konstytucji bierze początek od rewolucji burżuazyjnej we Francji i jest związana z pojawieniem się konstytucji pisanej.

Niektórzy prawnicy traktują konstytucję jako samodzielną siłę twórczą, posiadającą określoną moc sprawczą kształtującą stosunki społeczne i system polityczny. Wydaje się jednak, iż konstytucja stanowi raczej odbicie określonych stosunków społeczno-politycznych. Nie jest więc wizją, lecz odzwierciedleniem istniejącej rzeczywistości.

Konstytucja, w sensie formalnym, to ustawa lub zbiór ustaw zasadniczych. Jest to więc prawo, które stanowi podstawę tworzenia innych aktów prawnych. Zasada kontyntyjności ustaw oznacza nadrzędność konstytucji nad innymi aktami prawnymi.

W znaczeniu faktycznym konstytucja oznacza ustrój państwa, bez względu na to, czy zasady tego ustroju są ujęte w jednym akcie prawnym, czy też nie. W znaczeniu prawnym natomiast konstytucja jest ustawą zasadniczą w państwie regulującą zasady ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego. Zawiera więc normy, które są wyposażone w największą moc prawną, stanowiące podstawę całego ustawodawstwa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej na temat konstytucji zob.: Z. Jarosz, S. Zawadzki, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1987.

W znaczeniu pozytywnym nadrzędność konstytucji w hierarchii aktów prawnych oznacza obowiązek zachowania zgodności niższych norm prawnych z ustawą zasadniczą. Z tym, iż przepisy konstytucji mogą mieć dwojaki charakter prawny. Albo zawierają normy, a więc dyspozycje wyposażone w sankcje, co oznacza konieczność ich przestrzegania, albo mają jedynie charakter deklaracyjny, który nie wiąże tak jednoznacznie twórców prawa.

W znaczeniu negatywnym dominująca pozycja konstytucji oznacza obowiązek kontroli zgodności z nią innych aktów prawnych. Na straży tej zgodności stoi zazwyczaj parlament lub specjalnie w tym celu powołany trybunał.

O wyjątkowej pozycji konstytucji w systemie prawnym państwa decyduje również jej szczególna forma, odróżniająca ją od innych ustaw. Składają się na nią:

- szczególny sposób uchwalania;
- szczególny tryb dokonywania zmian;
- szczególna systematyka.

Konstytucje mogą pochodzić z tzw. nadania czyli mogą być okrojone tzn. narzucone przez władzę zwierzchnią z pominięciem organu przedstawicielskiego. Tak się dzieje, gdy np. konstytucję nadaje monarcha. Znacznie częściej są one uchwalane przez parlamenty. Zdarza się niekiedy, iż bywają uchwalane przez specjalnie w tym celu powołane organy, takie jak konstytuanty czy konwenty. Do rzadkości należy przyjmowanie konstytucji na podstawie decyzji ogółu ludności w drodze referendum.

Uchwalanie konstytucji odbywa się zazwyczaj z zachowaniem szczególnego trybu. W tej sprawie bywają także różne regulacje. Do najczęściej spotykanych wymogów należy wyższe niż w przypadku uchwalania ustaw zwykłych kworum oraz specjalna większość głosów (np. 2/3 lub 3/4).

Szczególny jest również tryb dokonywania zmian konstytucji. Zazwyczaj stawia się specjalne wymogi dotyczące samego sposobu zgłaszania takiej inicjatywy. Zastrzega się konieczność upływu pewnego czasu między zgłoszeniem projektu zmiany konstytucji a jego przegłosowaniem. W kwestii kworum i specjalnej większości przy głosowaniu zmian konstytucji dosyć powszechnie stosuje się zasady podobne jak przy jej uchwalaniu. Niekiedy w państwach federacyjnych (np. w USA) nowelizacja konstytucji jest tylko proponowana przez parlament, a zmianę uchwalają poszczególne parlamenty stanowe. Poprawka jest przyjęta wtedy, gdy opowie się za nią odpowiednia większość parlamentów stanowych.

Na szczególną systematykę konstytucji składa się systematyka ogólna i szczegółowa. Systematyka ogólna to ułożenie treści konstytucji w rozdziały. Ma ona za zadanie nie tylko uporządkowanie materii konstytucji, lecz również sugeruje, które kwestie ustawodawca konstytucyjny uważa za najważniejsze. Systematyka szczegółowa to uporządkowanie materii konstytucji wewnątrz rozdziału.

Ze szczególnej treści konstytucji wynikają dla ustawodawcy zwykłego dwojakiego rodzaju konsekwencje: natury pozytywnej i natury negatywnej. Z przesłanki pozytywnej wynika nakaz realizacji tzw. zapowiedzi konstytucyjnych, np. że pewne kwestie zostaną uregulowane poprzez specjalną ustawę. Konsekwencja natury negatywnej sprowadza się do tego, że ustawodawca zwykły nie może wydać ustaw sprzecznych z konstytucją.

Badanie zgodności ustaw z konstytucją może przebiegać dwoma torami. Poprzez system tzw. samokontroli, który polega na tym, że parlament sam w toku działalności ustawodawczej bada, czy stanowione przez niego akty prawne są zgodne z konstytucją. Rozstrzyganie o konstytucyjności ustaw można także powierzyć organom pozaparlamentarnym. W ramach tego systemu zadanie to zleca się albo specjalnie powołanym w tym celu organom tzw. sądom czy trybunałom konstytucyjnym, lub można powierzyć je sądom powszechnym, a praktycznie sądownictwu konstytucyjnego należy również interpretacja postanowień ustawy zasadniczej.

## Konstytucja z 22 lipca 1952

Tradycje polskiego konstytucjonalizmu sięgają roku 1791 i są związane z uchwaleniem Konstytucji 3 Maja. Po niej jeszcze w 1807 r. mieliśmy konstytucję Księstwa Warszawskiego oraz przyjętą osiem lat później Ustawę Konstytucyjną Królestwa Polskiego. Bezpośrednio po uzyskaniu przez Polskę niepodległości obowiązywały dwa akty prawne, które spełniały rolę konstytucji. Był to Dekret Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. O Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej oraz uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Pierszą małą konstytucję z 1918 r. opracował rząd a zatwierdził Tymczasowy Naczelnik Państwa J. Piłsudski. Drugą opracował i uchwalił Sejm. Pełen tekst konstytucji został uchwalony przez parlament w marcu 1921 r. W kwietniu 1934 r. Sejm uchwalił nową konstytucję.

W pierwszym okresie po II wojnie światowej nie było aktu prawnego o randze konstytucji. Nawiązywano wprawdzie w szerokim zakresie do tradycyjnych rozwiązań prawnych z konstytucji marcowej 1921 r., ale formalnie w kraju ona nie obowiązywała. Dopiero 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę o ustroju i zakresie działania Najwyższych Organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Mała konstytucja ściśle nawiązywała do konstytucji marcowej. Regulowała jedynie zasady funkcjonowania najważniejszych organów państwa. Nie zajmowała się zasadami ustroju politycznego, prawami

<sup>2</sup> Dz.U. 1947, nr 18, poz.71.

i wolnościami obywateli, prawem wyborczym czy terenowymi organami państwa. Te kwestie zostały uregulowane całościowo w konstytucji przyjętej dopiero pięć lat później.

Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL czerpała ze wzorów konstytucji radzieckiej z 1936 r. Regulowała ona wszystkie kwestie ustrojowe i polityczne. Ze swej istoty była dokumentem ogólnym o zwięzłej treści. Zmiany konstytucji były stosunkowo liczne i częste, choć wysoki stopień abstrakcyjności jej przepisów powodował, że nawet głębokie zmiany ustrojowe mogły dokonywać się poza konstytucją. Wprowadzanie poprawek do ustawy zasadniczej nie było utrudnione. Z formalnego punktu widzenia wymagało jedynie kwalifikowanej większości (2/3 posłów) głosów w Sejmie.

Pierwszej zmiany dokonano już w 1954 r. wprowadzając w miejsce gmin gromady i osiedla. Kolejna nowelizacja była spowodowana ponownym utworzeniem Najwyższej Izby Kontroli (NIK) jako organu niezależnego od rządu a podporządkowanego Sejmowi i Radzie Państwa. Odpowiedni rozdział regulujący tę kwestię wpisano do konstytucji w grudniu 1957 r. W latach następnych wprowadzono jeszcze drobne zmiany dotyczące norm przedstawicielstwa do Sejmu oraz znowelizowano część przepisów dotyczących rad narodowych.

Poważniejsze i dalej idące zmiany wprowadzono do ustawy zasadniczej obszerną nowelą z 10 lutego 1976 r. Dotyczyły one zwłaszcza podstawowych zasad ustroju politycznego oraz praw i obowiązków obywateli. Zmiany konstytucji polegały na dostosowaniu wspomnianych zasad do określonego przez kierownictwo PZPR aktualnego etapu rozwoju społecznego. Odzwierciedlały one raczej ideologiczno-programowe założenia ustroju niż rzeczywistą praktykę społeczno-polityczną. Niektóre rozwiązania były wręcz nietrafne, czego przykładem może być degradacja pozycji ustrojowej NIK.

W wyniku wspomnianej nowelizacji konstytucji podstawy ustroju politycznego PRL oparte zostały o następujące zasady:

- zwierzchnictwo ludu pracującego miast i wsi;
- kierownicza rola partii komunistycznej w budowie socjalizmu;
- sojusz robotniczo-chłopski i przewodnia rola klasy robotniczej;
- przedstawicielska forma sprawowania władzy;
- nadrzędność organów przedstawicielskich w systemie organów państwa;
- rozwój demokracji socjalistycznej i samorządu społecznego;
- praworządność socjalistyczna.

Do kolejnych zmian konstytucji doszło w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych i były one konsekwencją wydarzeń politycznych zapoczątkowanych w sierpniu 1980 r. Już w październiku tego roku NIK została ponownie podporządkowana Sejmowi. Duże znaczenie ustrojowe miała poprawka wprowadzona 26 marca 1982 r. przewidująca utworzenie dwóch nowych instytucji ustrojowych: Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału

Stanu. Kolejna, dokonana w następnym roku, nowelizacja dotyczyła konstytucjonalizacji Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, zagwarantowania trwałości indywidualnych gospodarstw chłopskich, podkreślenia roli klasy robotniczej jako głównej siły społecznej ustroju politycznego oraz precyzowała przepisy dotyczące stanu wojennego i wyjątkowego.

Charakterystyczne dla całego omawianego okresu obowiązywania konstytucji PRL było to, iż faktyczne zmiany ustrojowe dokonywały się poza jej tekstem. Najczęściej były wprowadzane na mocy ustaw zwykłych. Ewentualnie później znajdowały swe potwierdzenie w konstytucji.

Sz szczególnie istotne zmiany wpisano do ustawy zasadniczej na początku lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Jeszcze w 1987 r. wprowadzono zapis o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W kwietniu 1989 r. w konstytucji znalazły odzwierciedlenie polityczne decyzje o utworzeniu dwuizbowego parlamentu składającego się z Sejmu i Senatu oraz wprowadzono zapis o Prezydencie. Były to już efekty obrad „okrągłego stołu”. Zaowocowały one szybkimi zmianami ustrojowymi, które tym razem znajdowały natychmiastowe odbicie w tekście konstytucji. Dokonano zmian m.in. w jej rozdziale pierwszym, który traktuje o podstawach ustroju politycznego i gospodarczego państwa. W grudniu 1989 r. zmieniono godło a także nazwę państwa na Rzeczpospolitą Polską. Wprowadzone do konstytucji w tym roku poprawki w pełni odzwierciedlały dokonujące się w Polsce przeobrażenia ustrojowe.

W roku 1990 trzykrotnie dokonywano zmian w konstytucji. Dotyczyły one wprowadzenia systemu samorządu terytorialnego, który zastąpił dotychczasowe rady narodowe, a także, w niewielkim stopniu, terenowych organów administracji rządowej. We wrześniu uchwalono poprawkę dotyczącą bezpośredniego wyboru Prezydenta RP.

W roku następnym konstytucyjnie uregulowano zasady wyborów do Sejmu oraz sprecyzowano przepisy dotyczące kadencji parlamentu.

## Zasady ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej

Ogólne, wynikające z obecnej wersji konstytucji zasady ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej sprowadzić można do następujących założeń:

- Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
- władza zwierzchnia należy do Narodu;
- przedstawicielska forma sprawowania władzy;
- udział samorządu w sprawowaniu władzy;
- swoboda działalności gospodarczej bez względu na formę własności;
- ochrona i poszanowanie własności osobistej;
- republikańska forma państwa;
- zasada podziału władzy;
- prezydencko-parlamentarna forma rządu.

Koncepcja demokratycznego państwa prawa opiera się na założeniu, że realizujące ją państwo funkcjonuje zgodnie z obowiązującymi normami prawa. Można wskazać na dwa aspekty tej korelacji. Pierwszy dotyczy etapu tworzenia prawa. Polega on na zachowaniu zgodności stanowionych norm z obowiązującym prawem zarówno jeżeli chodzi o jego literę jak i ducha. Drugi aspekt odnosi się do stosowania prawa i obejmuje przede wszystkim działania władcze.

Istotą demokratycznego państwa prawa jest nie tylko stanowienie prawa i jego stosowanie przez uprawnione organy państwa, ale również przestrzeganie tych norm przez obywateli. W każdym z wymienionych przypadków można powoływać się na określoną koncepcję praworządności uzasadniającą pozytywny bądź negatywny stosunek podmiotu do prawa.

Ideologia praworządności formalnej uzasadnia posłuszeństwo obowiązującemu prawu niezależnie od jego treści. Czyli instytucja bądź obywatel musi przestrzegać prawa, nawet jeżeli pozostaje ono w sprzeczności z jego przekonaniem. Inaczej ten problem interpretuje ideologia praworządności materialnej. Opiera się ona na analizie i ocenie treści obowiązujących zasad. W związku z tym powstaje problem, co począć w przypadku kiedy własne poglądy pozostają w sprzeczności z obowiązującymi normami. Ideologia wewnętrznej praworządności materialnej postuluje w takiej sytuacji dodatnią ocenę zachowania zgodnego z prawem. Z kolei ideologia zewnętrznej praworządności materialnej optuje za pozytywną ocenę zachowania, które jest zgodne z regułą ocenianą dodatnio z pozaprawnego punktu widzenia. Może powstać więc problem zgodności przepisów prawnych z występującym w danym społeczeństwie innym systemem norm.

Państwo prawa powinno dbać, aby stanowione w nim powszechnie obowiązujące przepisy nie kolidowały z systemem wartości preferowanym przez ludność. Wymagając przestrzegania prawa przez obywateli państwo samo musi również je szanować. Ważne jest, aby istniały mechanizmy kontrolujące zgodność zachowań organów państwa z obowiązującymi przepisami. W Polsce, na etapie tworzenia prawa, zajmuje się tym Trybunał Konstytucyjny. W zakresie realizacji prawa kompetencje kontrolne posiada NIK. Rzecznik Praw Obywatelskich dba o poszanowanie przysługujących obywatelom praw i wolności oraz występuje w ich imieniu do organów państwa.

Pojęcie państwa demokratycznego jest związane z koncepcją ludu jako suwerena. O stopniu demokracji decydują wzajemne relacje między formalną (polityczną) a materialną (społeczną) jej postacią. Demokracja formalna określona jest udziałem obywateli w procesach podejmowania decyzji przez organy państwa. Najczęściej zapadają one w oparciu o zasadę „woli większości”. Procesom decyzyjnym muszą towarzyszyć reguły jawności i jasności prawa. Demokracja materialna oznacza w praktyce możliwość wpływania przez obywateli, także w sposób pozaformalny, na treść tworzonych zasad prawa. Oznacza to rzeczywisty dostęp do zagwarantowanych praw i wolności.

Koncepcja demokratycznego państwa prawa oznacza, iż tworzenie i stosowanie prawa jest normowane przez reguły obowiązujących zasad i musi być z nimi zgodne. Prawo powinno również spełniać pewne wymogi treściowe zaspokajające oczekiwania społeczne. W celu realizacji demokratycznych zasad sprawowania władzy, należy stworzyć możliwości wpływania przez ogół obywateli na decyzje organów państwa<sup>3</sup>.

Sposób realizacji koncepcji demokratycznego państwa prawa limituje urzeczywistnianie pozostałych zasad ustrojowych.

Można stwierdzić, iż w Polsce w pełni realizowana jest przedstawicielska forma sprawowania władzy. Wprawdzie rezygnacja z mandatu imperatywnego spowoduje znaczne rozluźnienie więzi deputowanych z wyborcami, ale samej zasady nie podważa. Przewiduje się także możliwość wyrażania woli narodu w drodze referendum. Wzrasta również udział samorządu w sprawowaniu władzy w państwie. Zakres kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie szczebla podstawowego, czyni z niego prawdziwego i jedyne gospodarza na swoim obszarze. Konstytucyjne gwarancje swobody działalności gospodarczej, szczególna ochrona własności osobistej oraz równouprawnienie różnych form własności sprzyja realizacji zasad wolnej konkurencji w życiu gospodarczym. Zapis o wpływie partii politycznych na kształtowanie polityki państwa, z zachowaniem ram konstytucyjnych, oznacza stworzenie warunków do wolnej gry sił politycznych.

## Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r

W dniu 17 października 1992 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>4</sup>. Jest to pierwszy w dziejach naszego kraju przypadek, gdy parlament uchwała tzw. małą konstytucję w sytuacji kiedy obowiązuje konstytucja pełna. Wiadomo jednak, iż stan ten ma charakter przejściowy. Przygotowywany jest przez komisję sejmową jednolity tekst ustawy zasadniczej. Jej przyjęcie zamknie okres prowizorycznych rozwiązań prawnych regulujących podstawowe zasady funkcjonowania państwa. Na razie jednak nowe prawo precyzuje przede wszystkim relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą.

Ustawa stwierdza, iż władzą ustawodawczą jest Sejm i Senat. Zrównuje więc obie izby parlamentu, odchodząc od zasady zapisanej w konstytucji, iż najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm. Oznacza to, w połączeniu z innymi rozstrzygnięciami omawianego aktu prawnego, formalne odejście od zasady jednolitości władzy.

<sup>3</sup> Por.: J. Wróblewski, Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna), Państwo i Prawo, nr 6, 1990.

<sup>4</sup> Dz.U. 1992, nr 84, poz.426.

Jako najwyższe organy wykonawcze w państwie wymienia się Prezydenta i Radę Ministrów. W zakresie wymiaru sprawiedliwości organami państwa ustanawia się niezależne sądy.

Mała konstytucja stawia określone wymogi osobom pełniącym urzędy lub funkcje publiczne. Stwierdza mianowicie, iż nie mogą one prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu lub urzędu. Na początku oraz po zakończeniu kadencji mają obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Rozdział drugi poświęcony jest Sejmowi i Senatowi. Podtrzymuje się, budzącą wiele kontrowersji, zasadę proporcjonalności w prawie wyborczym. Wybory, poza tym, są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Nowym rozwiązaniem jest natomiast ustanowienie tzw. mandatu wolnego. Poseł jest reprezentantem całego narodu i w związku z tym nie jest związany instrukcjami wyborców. W konsekwencji nie może również być przez nich odwoływany. To rozstrzygnięcie znacznie wzmacnia pozycję posła. Nadal deputowanemu przysługuje immunitet poselski. Nie może jednak poseł łączyć sprawowania mandatu z zajmowaniem niektórych stanowisk np. Prezesa NBP czy NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziego Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego a także ambasadora i wojewody.

W ustawie określono szczegółowo strukturę Sejmu i Senatu, ich kompetencje i zasady współpracy. Przewidziano również przyczyny, które mogą spowodować rozwiązanie Sejmu. Prezydent może podjąć decyzję o rozwiązaniu izby, gdy w ciągu trzech miesięcy nie uchwali ona ustawy budżetowej lub jeżeli wystąpią trudne do przewyciężenia problemy z powołaniem Rządu<sup>5</sup>. Sejm może również podjąć decyzję o samorozwiązaniu się, jeżeli opowie się za tym 2/3 jego składu. Każda decyzja o rozwiązaniu Sejmu jest jednoznaczna z rozwiązaniem Senatu.

Nowe są w ustawie konstytucyjnej rozwiązania dotyczące przeprowadzenia referendum. Może je zarządzić Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu. Jeżeli w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, to jego wynik jest wiążący.

Po raz pierwszy wprowadzono możliwość wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy. Decyzję w tej sprawie podejmuje Sejm. Musi on jednak określić przedmiot, którego może dotyczyć taka regulacja oraz wyznaczyć czas obowiązywania upoważnienia. Rozporządzenie z mocą ustawy podpisuje Prezydent. Przedtem ma jednak prawo skierować takie rozporządzenie do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o zbadanie jego konstytucyjności. Może także odmówić podpisania tego aktu prawnego i zwrócić go w ciągu czternastu dni Radzie Ministrów. Rząd może wówczas zwrócone rozporządzenie z mocą ustawy wnieść do Sejmu jako projekt ustawy.

<sup>5</sup> Tryb powoływania Rządu określają art. 57-60 ustawy konstytucyjnej. Z inicjatywą powołania Rządu występują na przemian Prezydent i Sejm. Jeżeli w ostateczności Sejm zwykłą większością głosów nie powoła proponowanego przez siebie składu Rady Ministrów to Prezydent może rozwiązać Izbę.

W porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami prawnymi uproszczeniu uległ tryb rozpatrywania przez Sejm poprawek wniesionych przez Senat do uchwalonych przez niższą izbę ustaw. Poprawki Senatu uważa się za przyjęte, jeżeli Sejm nie odrzuci ich bezwzględną większością głosów. Dotychczas odrzucenie poprawek Senatu wymagało większości 2/3 głosów. Nowe rozwiązanie prawne tej kwestii zapobiega powstaniu w przyszłości tzw. pata legislacyjnego, który następował w chwili, gdy Sejm nie przyjął poprawek Senatu, do czego była wymagana jedynie zwykła większość głosów, ale jednocześnie wniosek o odrzucenie tych poprawek nie uzyskiwał wymaganej większości 2/3 głosów.

Ustawa konstytucyjna przewiduje możliwość wniesienia przez Radę Ministrów tzw. ustawy pilnej. Tryb postępowania ustawodawczego w takim przypadku określa regulamin Sejmu.

Najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych jest Prezydent. Wybierany jest on w wyborach bezpośrednich na pięć lat i może swój urząd sprawować nie dłużej niż przez dwie kadencje.

Ustawa wyraźnie określa pozycję ustrojową Prezydenta. Sprawuje on ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Organem doradczym Prezydenta w sprawach bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Prezydent jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Decyduje o obsadzie funkcji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i odwołuje wyższych dowódców. Do jego kompetencji należy wprowadzanie stanu wojennego a na okres do trzech miesięcy również stanu wyjątkowego.

Prezydent uzyskał silny wpływ na działalność Rządu. Obok już wcześniej omówionych uprawnień przysługuje mu również prawo do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Opiniuje decyzje Premiera w sprawie powołania Ministrów Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych. Utracił jednak możliwość występowania z wnioskiem o odwołanie Prezesa Rady Ministrów.

Także Rząd posiada pewne możliwości wpływania na decyzje Prezydenta. Wynikają one z wymogu uzyskania kontrasygnaty Premiera lub właściwego ministra na aktach prawnych wydawanych przez Prezydenta. Od tej zasady istnieją pewne wyjątki <sup>6</sup>.

Rozdział czwarty małej konstytucji dotyczy funkcjonowania Rady Ministrów. Obok już wcześniej omówionych spraw związanych ze sposobem powoływania Rządu, równie szczegółowo są regulowane kwestie dotyczące jego odwołania. Wniosek o wotum nieufności może być zgłoszony przez

<sup>6</sup> Nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra te akty prawne wydawane przez Prezydenta, które wymienione są w art. 47 ustawy konstytucyjnej.

minimum 46 posłów. Z tym, że podlega on przegłosowaniu dopiero po upływie przynajmniej siedmiu dni od daty jego zgłoszenia. W przypadku kiedy wniosek taki nie uzyska poparcia bezwzględnej większości posłów może być ponownie zgłoszony dopiero po upływie trzech miesięcy. Tylko w przypadku gdy z powtórным wnioskiem wystąpi co najmniej 115 posłów okres karencji nie obowiązuje. Uchwalając wotum nieufności w stosunku do Rządu, Sejm może bezwzględną większością głosów dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli tego nie uczyni to Prezydent przyjmuje dymisję Rządu albo rozwiązuje Sejm.

W kolejnym rozdziale ustawy konstytucyjnej regulowane są zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Stwierdza się, iż samorząd terytorialny jest zasadniczą formą organizacji lokalnego życia publicznego i że jego jednostki posiadają osobowość prawną. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

Wszystkie regulowane w małej konstytucji kwestie dotyczące samorządu terytorialnego znajdują już swoje potwierdzenie i rozwinięcie w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Ostatni rozdział analizowanego aktu prawnego zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Stwierdza się w nich, że wymagania, które uniemożliwiają łączenie mandatu senatorskiego i poselskiego z zajmowaniem określonych stanowisk nie dotyczą osób, które objęły te stanowiska przed wejściem w życie ustawy. Postanawia się, iż traci moc Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lipca 1952 r., z tym, że zachowują moc przepisy rozdziałów 1, 4, 7 z wyjątkiem art. 60, ust. 1, oraz rozdziałów 8 i 9 z wyjątkiem art. 94 a także rozdziałów 10 i 11. Tym samym nadal obowiązują przepisy konstytucyjne regulujące podstawy ustroju politycznego i gospodarczego państwa, rozwiązania dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, NIK i Rzecznika Praw Obywatelskich a także rozstrzygnięcia odnoszące się do sądów i prokuratury, podstawowych praw i obowiązków obywatelskich oraz zasad wyborczych.

Z analizy tekstu małej konstytucji w sposób jasny wynika przyjęta przez ustawodawcę zasada trójpodziału władzy. Zgodnie z koncepcją Monteskiusza władze te wzajemnie się uzupełniają, kontrolują i powstrzymują. Każdy z trzech rodzajów władzy występuje jako struktura złożona z dwóch elementów. Władza ustawodawcza wykonywana jest przez Sejm i Senat, które połączone tworzą kolejny organ nazywany Zgromadzeniem Narodowym. Nie jest on jednak wymieniany w małej konstytucji jako naczelny organ władzy. Jego kompetencje są stosunkowo niewielkie i dotyczą jedynie Prezydenta. Polegają na odbieraniu od niego przysięgi w chwili obejmowania urzędu. Zgromadzenie ma również możliwość uznania niezdolności Prezydenta, ze względu na stan jego zdrowia, do pełnienia urzędu. Może także wnioskować do Trybunału Stanu o pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności za naruszenie konstytucji lub ustaw.

Współdziałanie między Sejmem a Senatem odbywa się także na płaszczyźnie legislacyjnej. Senatowi przysługuje inicjatywa ustawodawcza oraz prawo zgłaszania poprawek do uchwalonych przez Sejm ustaw.

Władza wykonawcza realizowana jest przez Prezydenta i Radę Ministrów. Tu pozycję wyraźnie dominującą ma wyłoniony w drodze bezpośrednich wyborów Prezydent. Rząd tylko w bardzo ograniczonym zakresie, dzięki istnieniu zasady kontrasygnaty, może wpływać na decyzje Prezydenta.

Wymiar sprawiedliwości i prokuratura wprowadzie funkcjonują jako oddzielne piony ale są połączone unią personalną. Prokuratorem Generalnym z urzędu jest Minister Sprawiedliwości.