



Warszawa, dnia 7 kwietnia 2011 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Krótki przewodnik po systemie politycznym i konstytucyjnym Polski¹

Demokratyczne przemiany w Polsce od wiosny 1989 roku były definiowane poprzez kolejne zmiany Konstytucji. Wielkim otwarciem procesu przemian były ustalenia konferencji Okrągłego Stołu, czyli ustalenia pomiędzy przedstawicielami rządzącej w Polsce partii komunistycznej i przedstawicielami opozycji demokratycznej, zogniskowanej wokół Solidarności. Nowelizacja konstytucji PRL, uchwalona 7 kwietnia 1989 r., która weszła w życie 8 kwietnia 1989 r., wprowadzała kilka zasadniczych zmian w ustroju politycznym Polski. Nowelizacja przywracała uprzednio zlikwidowane przez komunistów następujące instytucje:

- Senat, który posiadał m. in. prawo wnoszenia poprawek do ustaw oraz prawo inicjatywy ustawodawczej,
- urząd Prezydenta w miejsce dotychczasowej kolegialnej Rady Państwa,
- Zgromadzenie Narodowe, jako wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu, posiadające kompetencje wyboru Prezydenta,
- Krajową Radę Sądownictwa, jako organ posiadający kompetencje w zakresie nominacji sędziowskich.

Kilka miesięcy później, w kolejnej nowelizacji Konstytucji uchwalonej 29 grudnia 1989 roku, wprowadzono zasadę, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, w którym władza należy do narodu, zlikwidowano przepisy o przewodniej roli partii komunistycznej oraz wprowadzono swobodę tworzenia partii politycznych i działalności gospodarczej. W sferze wartości symbolicznych zdecydowano wówczas o przywróceniu dawnej nazwy państwa - Rzeczpospolita Polska w miejsce Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej i jego tradycyjnego godła - wizerunek orła białego w koronie.

Kolejne zasadnicze zmiany wprowadziła tzw. Mała Konstytucja, uchwalona 17 października 1992 roku, która przywracała zasadę trójpodziału władzy i utrzymywała dwuizbowość parlamentu oraz autonomię samorządu terytorialnego, ale kształt ustroju politycznego III Rzeczpospolitej został zdefiniowany dopiero w nowej Konstytucji, która

¹ Materiał przygotowany na spotkanie przedstawicieli Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu Europejskiego z senacką Komisją Rodziny i Polityki Społecznej.

została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku, a przez naród w referendum 25 maja 1997 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku jest aktem pełnym, normującym całokształt materii tradycyjnie i powszechnie uznawanej za konstytucyjną.

Konstytucja w swej części pierwszej zawiera normy i zasady, na jakich zbudowany jest ustrój państwa. Należą do nich:

1. zasada suwerenności narodu,
2. republikańska forma państwa,
3. demokratyczne państwo prawne,
4. podział władzy i równowaga władz,
5. reprezentacja polityczna,
6. dwuizbowość parlamentu,
7. pluralizm polityczny,
8. wzajemna niezależność i współdziałanie państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych,
9. prawa i wolności człowieka i obywatela,
10. decentralizacja władzy publicznej i samorządu,
11. parlamentarna forma rządów,
12. odrębność władzy sądowniczej oraz niezawisłość trybunałów i sądów,
13. społeczna gospodarka rynkowa,
14. wolność gospodarcza,
15. ochrona własności²

Zasada suwerenności narodu wyrażona jest w art. 4 Konstytucji, stanowiącym, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Pojęcie narodu nie jest rozumiane socjologicznie; w preambule zostało to zaznaczone: „Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...)”, przywoływane jest tu więc w znaczeniu politycznym, zgodnie z którym naród tworzą wszyscy obywatele danego państwa, niezależnie od swego etnicznego pochodzenia i etnicznej identyfikacji. Suwerenność narodu oznacza, że to naród sprawuje pełnię władzy w kraju, bezpośrednio, czyli poprzez instytucję referendum, albo pośrednio,

² Typologia przedstawiona przez Wiesława Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, wyd. 2 uaktualnione, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2000, s. 58. Przedstawiona w opracowaniu charakterystyka zasad prawnych oparta jest na cytowanym opracowaniu.

poprzez swych przedstawicieli, wybranych w głosowaniu tajnym w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

Zasada republikańskiej formy państwa ujęta jest w samej oficjalnej nazwie państwa, gdyż „Rzeczpospolita” wywodzi się z języka łacińskiego, a „res publica” oznacza „sprawa publiczna, rzecz ludu”. Zapisana ona jest również w preambule Konstytucji i w samej Konstytucji. Zasada ta odnosi się do sposobu organizacji państwa; wyklucza dziedziczenie władzy i jej dożywotnie sprawowanie.

Zasada demokratycznego państwa prawa jest zasadą wprowadzoną po raz pierwszy do polskiego prawa konstytucyjnego w 1989 roku; stała się ona podstawową zasadą w ustroju politycznym państwa polskiego. Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do tej zasady w większości swych orzeczeń. Jej istotę można streścić następująco: państwo chce być rządzone prawem, zapewnia ono rządy prawa i stawia prawo ponad państwem³.

Demokratyczne państwo prawa odzwierciedla uniwersalne wartości, które oparte są na prawie międzynarodowym i naturalnym. Państwo takie wyraża wolę większości obywateli, zapewniając równocześnie ochronę praw mniejszości. Dotyczy to zarówno np. praw dziecka, jak i praw mniejszości narodowych czy etnicznych.

Zasada podziału władzy i równowagi władz odwołuje się do klasycznego trójpodziału władz. Jej zaprzeczeniem była przyjęta w Konstytucji PRL z 1952 roku zasada jedności i jednolitości władzy państwowej, w której wszystkie organy państwa podlegają jednemu. W zrealizowanej w III Rzeczpospolitej zasadzie trójpodziału władzy władza ustawodawcza należy do Sejmu i Senatu, władza wykonawcza – do Prezydenta Rzeczypospolitej i do Rady Ministrów (czyli do premiera i do ministrów wchodzących w skład rządu), natomiast władza sądownicza należy do niezawisłych sądów i trybunałów. Z zasady tej wynika równowaga tych trzech władz i niedopuszczalność dominacji jednej władzy, pozbawiającej samodzielności inne władze.

Zasada reprezentacji politycznej oznacza, że naród sprawuje władzę za pośrednictwem swych przedstawicieli, wybieranych w wyborach bezpośrednich. Wybrani przedstawiciele, posłowie i senatorowie, reprezentują cały naród, a nie tylko okręg wyborczy, z którego zostali wybrani, i sprawują mandat wolny, czyli nie są związani jakimikolwiek instrukcjami wyborczymi. Wybory parlamentarne są zdominowane przez partie polityczne,

³ Ibidem, s. 60.

które opracowują programy polityczne, zgłaszają listy wyborcze z kandydatami, w parlamencie organizują pracę poprzez działania klubów politycznych, poprzez zawiązywanie koalicji doprowadzają do uformowania większości i powołania rządu. W Polsce obowiązuje zasada rejestracji partii politycznych przez sąd. Do rejestracji konieczne jest przedstawienie, oprócz statutu i składu organu przedstawicielskiego partii, listy z podpisami 1000 obywateli popierających założenie partii. Obecnie w Polsce jest zarejestrowanych 80 partii politycznych.

W Polsce funkcjonują również instytucje demokracji bezpośredniej, do których zalicza się referendum i prawo obywatelskiej (tzw. ludowej) inicjatywy ustawodawczej.

Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP referendum ogólnokrajowe może zostać przeprowadzane w sprawie o szczególnie ważnym znaczeniu dla całego państwa. Referendum ogólnokrajowe zarządzane jest przez Sejm. Do podjęcia tej decyzji potrzebna jest bezwzględna większość głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Referendum ogólnokrajowe może zarządzić również Prezydent RP, jednak za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Referendum lokalne może odbywać się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego albo na wniosek mieszkańców. Warunki ogłoszenia referendum precyzuje ustawa.

Inicjatywa obywatelska przy zgłaszaniu projektu ustawy przysługuje 100 tysiącom obywateli, którzy mają czynne prawo wyborcze do Sejmu.

Zasada dwuizbowości parlamentu wyrażona w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawuje Sejm i Senat. Obie izby zostały potraktowane równorzędnie jako organy przedstawicielskie reprezentujące naród. Reprezentacja ta wyrażona jest poprzez działalność parlamentarną posłów i senatorów, wybranych przez naród w wyborach bezpośrednich. Mimo iż ich charakter prawny jako organów przedstawicielskich nie różni się, to zakres i rodzaj kompetencji wykonywanych przez te izby jest inny. Wyraża się to zwłaszcza w sprawowaniu przez obie izby ich podstawowych funkcji tj. ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej. Zarówno Sejm jak i Senat obdarzone są prawem do inicjatywy ustawodawczej i realizują funkcję ustawodawczą, ale ostateczne decyzje w sprawie ustaw podejmuje wyłącznie Sejm. Funkcja kreacyjna, polegająca na wyborze organów państwowych, przynależy obu izbom, z tym że Sejm większość organów wybiera samodzielnie, zaś Senat wybiera część z nich współdziałając z Sejmem. Równie istotna funkcja kontrolna polegająca na parlamentarnej kontroli działalności rządu i administracji rządowej jest przypisana wyłącznie Sejmowi.

Senatowi powierzono sprawowanie opieki nad Polakami zamieszkałymi poza granicami Polski, podejmowanie inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz rozpatrywanie petycji, o których jest mowa w art. 63 Konstytucji. Petycja jest jedną z ważniejszych form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy. Obywatele mogą w ramach petycji zgłaszać prośby, propozycje i żądania odnośnie wszelkich spraw związanych z życiem publicznym.

Zasada pluralizmu politycznego zapewnia prawidłowe funkcjonowanie systemu przedstawicielskiego w oparciu o działalność partii politycznych, które wzajemnie rywalizując o poparcie społeczne, uzyskują mandat do uczestniczenia w krajowym życiu politycznym i odgrywania w nim roli uzależnionej od stopnia poparcia przez wyborców, wyrażonego podczas wyborów, odbywających się w Polsce w cyklu czteroletnim. Po II wojnie światowej, w okresie PRL, obowiązywała zasada monopartyjności. Obok partii rządzącej - PZPR (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza) do działalności dopuszczone były dwa tak zwane stronnictwa sojusznice - PSL i SD (Polskie Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne). Pierwsza po II wojnie światowej ustawa o partiach politycznych, umożliwiająca wprowadzenie w Polsce swobody zrzeszania się i zakładania partii politycznych, została uchwalona w 1990 roku. Prawo polskie zabrania istnienia partii, które w swych programach odwołują się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także partii, których programy nawołują do nienawiści rasowej czy narodowościowej, przewidują stosowanie przemocy dla zdobycia władzy czy przewidują tajność działania i tajność struktur. Na straży zgodności z obowiązującym prawem działalności partii politycznych stoi Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 ust. 4 Konstytucji).

Obecnie obowiązuje ustawa o partiach politycznych z 1997 roku, która wprowadziła subwencje dla partii politycznych pochodzące z budżetu państwa. Subwencje otrzymują tylko te partie, które samodzielnie tworząc komitet wyborczy uzyskają w wyborach w skali kraju minimum 3% ważnie oddanych głosów oraz partie wchodzące w skład koalicji wyborczej, która w skali kraju otrzymała co najmniej 6% ważnie oddanych głosów.

Do uzyskania miejsc w Sejmie niezbędne jest uzyskanie przez partię polityczną poparcia na poziomie 5% ważnie oddanych głosów, a w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych konieczne jest przekroczenie progu poparcia 8% ważnie oddanych głosów. Obecnie w Sejmie zasiadają przedstawiciele 7 partii politycznych. Są to: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy

Demokratycznej, Socjaldemokracja Polska, Stronnictwo Demokratyczne oraz Polska jest Najważniejsza.

Zasada wzajemnej niezależności i współdziałania państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych zawiera dwie ważne dominanty. Po pierwsze, zapewnia ona partnerskie i równoprawne traktowanie kościołów i innych związków wyznaniowych, a po drugie – zachowanie bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych obywateli, z zapewnieniem swobody ich prezentowania w życiu publicznym. Zasada niezależności oznacza rozdział instytucjonalny państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych, wykluczający uzależnianie państwa od któregośkolwiek z wyznań. Polska Konstytucja odrzuciła model państwa religijnego, wyznaniowego. Kościoły i związki wyznaniowe są instytucjami niezależnymi i suwerennymi, co nie oznacza iż są one na pozycji równorzędnej z państwem. Autonomia kościoła oznacza bowiem, iż władze kościelne są niezależne tylko w sprawach religijnych, doktrynalnych, kultowych i wewnętrznej organizacji kościoła. Konstytucja podkreśla zasadę współdziałania pomiędzy kościołem a państwem, dla dobra jednostki oraz dla dobra całej wspólnoty.

Poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela to wartości konstytucyjnie zagwarantowane, a ich realizacja stanowi jeden z fundamentów państwa. Konstytucja polska zawiera w swych postanowieniach wszystkie ważne gwarancje praw jednostki, zawarte w wypracowanych po II wojnie światowej umowach międzynarodowych, ratyfikowanych przez Polskę. Trafna jest ocena, że *Konstytucja nie tylko deklaruje ujęte w niej wolności i prawa jednostki, ale stwarza także rozbudowany system ich ochrony prawnej, wskazuje na instytucjonalne gwarancje ich stosowania z podkreśleniem roli prawa skargi konstytucyjnej włącznie*⁴. Ważnym elementem praw jednostki jest założenie, że organy władzy państwowej zobowiązane są do opieki nad osobami potrzebującymi pomocy, poprzez tworzenie praw socjalnych, które są kluczem do organizacji sprawiedliwego porządku społecznego.

Państwo, chroniąc prawa i wolności człowieka i obywatela, zmuszone jest do ścisłego zakreślania granic ingerencji władzy i jej organów w prawa jednostki. „Każde ograniczenia 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.” (art. 31 ust 3 Konstytucji).

⁴ Ibidem, s. 75.

Decentralizacja władzy publicznej i samorządu terytorialnego to norma konstytucyjna, zapisana w art. 15 Konstytucji. Przez decentralizację rozumiany jest proces przekazywania części kompetencji i zadań przez centralne organy państwa do jednostek niższego rzędu, z jednoczesnym wyposażeniem ich w uprawnienia i środki finansowe pozwalające na samodzielne podejmowanie decyzji i ich realizację. W preambule Konstytucji zapisany został obowiązek realizacji zasady subsydiarności, zarówno w pionie samorządowym, jak i w pionie administracji rządowej. Należy podkreślić istniejący w Polsce dualizm administracji publicznej, dzielącej się na administrację rządową i administrację samorządową. Zasada decentralizacji i subsydiarności obowiązuje w obu pionach administracji.

Samorząd terytorialny został w Polsce przywrócony w 1990 roku. Zastąpił on obowiązujący w okresie PRL system rad narodowych, będących quasi reprezentacją społeczną, w pełni podporządkowaną władzy partii rządzącej. Pierwszym etapem było odtworzenie gmin, jako podstawowych i jedynych organów samorządowych. Po ośmiu latach, w 1998 roku, powołano dwa kolejne szczeble samorządu terytorialnego - powiaty i województwa.

Samorząd terytorialny posiada swoje organy stanowiące, rady, pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich, oraz własne władze wykonawcze. Od 2002 roku organ wykonawczy gminy wybierany jest w wyborach powszechnych, natomiast w powiatach i w województwach organy wykonawcze nadal powoływane są przez odpowiednie organy uchwałodawcze. Każdy ze szczebli samorządu posiada swój ustrój, swoje zadania i przydzielone sobie środki budżetowe na ich realizację. Samorzady, w ramach porozumień, mogą realizować zadania powierzone im przez administrację rządową.

Zasada parlamentarnej formy rządów realizowana w Polsce określa wzajemną pozycję głównych organów państwa, czyli Prezydenta, rządu, Sejmu i Senatu. Zgodnie z Konstytucją w Polsce obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy, ze wzmocnioną pozycją Sejmu, stosunkowo niewielkimi uprawnieniami Prezydenta i mocną pozycją Prezesa Rady Ministrów.

Po wyborach większość w Sejmie, przeważnie kształtowana przez koalicję partii politycznych (nie było przypadku uzyskania absolutnej większości przez jedną partię) otrzymuje legitymację do powołania rządu. Przedstawiciele koalicji występują do Prezydenta z wnioskiem o desygnowanie premiera i o powołanie rządu na jego wniosek. Prezydent prawnie nie jest zobowiązany do powołania konkretnej osoby na urząd premiera, ale musi liczyć się z układem sił w Sejmie.

Rola Sejmu w tworzeniu rządu ogranicza się do wyrażenia mu wotum zaufania. Sejm ma również prawo udzielenia wotum nieufności całemu rządowi a także prawo wyrażenia wotum nieufności poszczególnym ministrom.

W polskim systemie konstytucyjnym premier posiada mocną pozycję, do niego należy inicjatywa powołania członków rządu i ich wymiany, do niego należy definiowanie programu działania rządu. Kierując rządem premier koordynuje pracę ministrów, określa ich zadania służbowe oraz jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej.

Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Nie posiada on szczególnych uprawnień w stosunku do żadnego z resortów. Jest jednak najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych i z tego powodu posiada wpływ na sprawy bezpieczeństwa narodowego. Organem doradczym Prezydenta w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Do kompetencji Prezydenta należy również ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz powoływanie oraz odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Do uprawnień Prezydenta należy również zwoływanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady Ministrów, któremu wówczas przewodniczy: zgromadzenie to zwane jest Radą Gabinetową.

Zasada odrębności władzy sądowniczej oraz niezawisłości trybunałów i sądów uzyskała ostateczny kształt dopiero w Konstytucji z 1997 roku. Dopiero ona wprowadziła zasadę ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wprowadziła dwuinstancyjność postępowania przed sądami administracyjnymi. Zapewniła ona pełną niezależność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Prawo obywateli do sądu łączy się z zapewnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Zasady społecznej gospodarki rynkowej i wolności gospodarczej to podstawy gospodarczego ustroju Rzeczypospolitej. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się na swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, jak również na własności prywatnej, dialogu, solidarności oraz współpracy partnerów społecznych. Zasada wolności gospodarczej nie jest zasadą bezwzględną, a jej ograniczenie może nastąpić tylko na mocy ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Konstytucja uzupełnia zasadę wolności gospodarczej zasadami ochrony własności prywatnej oraz prawa do dziedziczenia. Prawo do własności nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest wywłaszczenie na publiczne cele i za słusznym odszkodowaniem.