

**Wyższa Szkoła
Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa**

**Ustrój polityczny
Rzeczypospolitej Polskiej**

Redakcja:

Jerzy Połuszny
Wiesław Skrzydło
Krzysztof Eckhardt

Rzeszów 2017

Recenzenci:

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga
Prof. nadzw. dr hab. Aldona Domańska

Stan prawny: wrzesień 2017 r.
Edycja: 15 listopada 2018 r.

Siedziba redakcji:
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14
www.wspia.eu

Wydano nakładem
WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

© Copyright 2017 by WSPiA
Rzeszowska Szkoła Wyższa

ISBN: 978-83-88009-39-6

Spis treści

Wstęp.....	5
Artur Korobowicz , WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie <i>Ewolucja konstytucjonalizmu polskiego</i>	8
Marian Grzybowski , Uniwersytet Jagielloński <i>Konstytucyjne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej</i>	46
Bogusław Banaszak , Uniwersytet Zielonogórski <i>Prawa i wolności człowieka i obywatela</i>	78
Agnieszka Bień-Kacała , Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu <i>Źródła prawa</i>	118
Stanisław Bożyk , Uniwersytet w Białymstoku <i>Instytucje demokracji bezpośredniej</i>	141
Krzysztof Skotnicki , Uniwersytet Łódzki <i>Sejm i Senat. Zgromadzenie Narodowe</i>	165
Zbigniew Witkowski , Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu <i>Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej</i>	210
Wiesław Skrzydło , WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie <i>Rada Ministrów</i>	278
Zygmunt Niewiadomski , Szkoła Główna Handlowa w Warszawie <i>Samorząd terytorialny</i>	297

Marek Zubik , Uniwersytet Warszawski <i>Władza sądownicza. Sądy i trybunały w Polsce</i>	320
Czesław Kłak , WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa <i>Sąd Najwyższy w świetle ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.</i>	398
Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak , WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa <i>Krajowa Rada Sądownictwa – charakter prawny, skład oraz struktura wewnętrzna</i>	422
Sławomir Patyra , Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie <i>Najwyższa Izba Kontroli</i>	449
Jerzy Jaskiernia , Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach <i>Rzecznik Praw Obywatelskich</i>	473
Krzysztof Eckhardt , WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa <i>Stany nadzwyczajne</i>	495
Andrzej Szmyt , Uniwersytet Gdański <i>Zmiana konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	510
Literatura	534

Wstęp

Inicjatywa wydania publikacji na temat ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, napisanej przez polskich konstytucjonalistów a przeznaczony dla czytelników zagranicznych powstała, na jednym ze spotkań Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów.

Klub utworzyła i działalność jego organizuje Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa. Idea powstania Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów zrodziła się w czasie Międzynarodowej Konferencji Naukowej *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy* zorganizowanej w Krasieczynie w 2005 r., jednej z kilkunastu konferencji jakie odbyły się w ramach współpracy WSPiA z Wydziałem Prawa Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie.

Pomysłodawcą utworzenia Klubu był Rektor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej prof. dr hab. Jerzy Połuszny a jego współprzewodniczącymi zostali: ze strony polskiej prof. zw. dr hab. Wiesław Skrzydło, ze strony ukraińskiej prof. dr hab. Wołodymyr Szapował. W pracach Klubu uczestniczą profesorowie z polskich i ukraińskich szkół wyższych. Jego zadaniem jest prowadzenie badań porównawczych, analiza zmian zachodzących w prawie konstytucyjnym obu państw, wspólna ocena rozwiązań ustrojowych i formułowanie propozycji reform.

Efektami prac Klubu są publikacje: *Suczasyj konstytucjonalizm: doswid nowych demokraty*, red. W. Szapował, W. Skrzydło, P. Steciuk, Kijów–Lwów 2008; *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl 2010; *Prawo naszych sąsiadów, Tom I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. J. Połuszny, Przemyśl–Rzeszów 2013; *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasada samorządności*

w *prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt. P. Steciuk, Rzeszów–Przemyśl 2013, (publikacja wydana w dwóch wersjach językowych).

Zadaniem Klubu jest także popularyzacja osiągnięć polskiego i ukraińskiego konstytucjonalizmu czego wyrazem jest między innymi wydanie pierwszego tłumaczenia Konstytucji 3-go Maja w języku ukraińskim (P. Steciuk, 2010) oraz jedynej w Polsce monografii na temat ukraińskiej Konstytucji Filipa Orlika z 1710 r. (B. Majgier 2005).

Podobny cel ma niniejsza publikacja, co przesądza o jej treści. Jest to charakterystyka podstawowych zasad i instytucji ustrojowych współczesnej Polski. Autorzy, profesorowie reprezentujący wydziały prawa większości uniwersytetów, nie rozważają złożonych problemów doktrynalnych a jedynie opisują ich zdaniem najistotniejsze regulacje konstytucyjne.

Publikacja została przygotowana według stanu prawnego na dzień 30 września 2017 r. jednakże zmiany jakie nastąpiły w późniejszym okresie skłoniły redaktorów do zamieszczenia w niej dwóch dodatkowych rozdziałów zatytułowanych *Krajowa Rada Sądownictwa – charakter prawny, skład oraz struktura wewnętrzna* oraz *Sąd Najwyższy w świetle ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.*

Pierwotne założenia redakcyjne obejmowały umieszczenie w niniejszym tomie także rozdziału dotyczącego prokuratury. Jego Autorem był, zmarły w 2016 r., prof. zw. dr hab. Paweł Sarnecki. Wobec znaczącej zmiany ustawodawstwa, treść tego rozdziału uległa zasadniczej dezaktualizacji dlatego zostanie on opublikowany w odrębnym pliku dostępnym pod adresem internetowym <http://www.wspia.eu/wydawnictwo>

Publikacja, którą mamy przyjemność zaprezentować stanowi pierwszy krok w realizacji idei powstałej w ramach Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów. Dalsze zamierzenia obejmują wydania obcojęzyczne, w szczególności w języku angielskim i ukraińskim.

Składamy serdecznie podziękowania wszystkim Autorom którzy zdecydowali się wesprzeć ten projekt i przygotować swoje opracowania.

Redaktorzy

Ewolucja konstytucjonalizmu polskiego

1. Konstytucja 3. maja 1791 r.

Dzieje konstytucjonalizmu polskiego, rozumianego jako jedność norm prawno-ustrojowych o charakterze konstytucyjnym wraz z ich podłożem doktrynalnym i praktyką ustrojową, rozpoczynają się w momencie uchwalenia przez Sejm Czteroletni konstytucji 3. maja 1791 r.

W Rzeczypospolitej szlacheckiej pojęcie konstytucji, w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, nie funkcjonowało. Niemniej, już w XVI stuleciu wykształciło się pojęcie praw fundamentalnych (*leges fundamentales*), jako nadrzędnych zasad ustrojowych stanowiących fundament gmachu państwowego, wieczyście stałych i niezmiennych. Sformułowano je i spisano przy okazji pierwszej wolnej elekcji w 1573 roku jako „Artykuły Henrykowskie”. W XVIII wieku takie fundamentalne zasady ustrojowe szlacheckiego państwa zaczęto określać jako prawa kardynalne (*leges cardinales*) i pod taką nazwą sejm walny uchwalił je dwukrotnie – w 1768 i 1775 roku. Petryfikowały one dotychczasowy ustrój Rzeczypospolitej, a jego reformom zapobiegać miało poddanie obu praw kardynalnych pod obce gwarancje, pierwszych – Rosji, zaś drugich – wszystkich trzech państw zaborczych. Ograniczało to suwerenność państwa i dawało gwarantom formalne prawo do ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski.

Jednocześnie, szczególnie po dokonanych w 1773 r. pierwszym rozbiórze Polski, w znacznej części społeczeństwa szlacheckiego rosła świadomość konieczności głębokich reform ustrojowych. Punktem szczytowym reform podejmowanych u schyłku XVIII wieku dla ratowania państwa, było uchwalenie 3. maja 1791 r.

„Ustawy rządowej”, która była konstytucją w dzisiejszym rozumieniu. Konstytucja 3. maja była oryginalnym tworem polskiej myśli społecznej i politycznej, wyrażonej w bogatej publicystyce tego okresu, ale jej twórcy korzystali też z politycznej myśli europejskiego Oświecenia. Znalazło to swój wyraz zarówno w formie redakcyjnej konstytucji, w której suche normy prawne obudowano licznymi motywacjami i wyjaśnieniami, jak i w jej treści. Teoria suwerenności narodu J. J. Rousseau wyrażona została w tekście konstytucji wprost: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”, a król jest już nie tylko „z łaski Bożej” ale i „z woli narodu”. Ustrój władz oparto na sformułowanej przez Monteskiusza teorii podziału władzy państwowej na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W konstytucji uwzględniono doktrynę fizjokratyczną, wzbogaconą przez polskich fizjokratów, przyjmując, iż źródłem wartości jest nie tylko ziemia, ale przede wszystkim praca na niej („Lud rolniczy spod którego ręki płynie najobfitsze bogactw krajowych źródło...”).

Treść konstytucji zawarta została w 11 rozbudowanych treściowo artykułach, poprzedzonych uroczystym wstępem o charakterze deklaratoryjno-ideologicznym. Kolejne artykuły, opatrzone cyframi rzymskimi, zatytułowano: I. Religia panująca, II. Szlachta ziemianie, III. Miasta mieszczańskie, IV. Chłopi włościanie, V. Rząd czyli oznaczenie władz publicznych, VI. Sejm czyli władza prawodawcza, VII. Król, władza wykonawcza, VIII. Władza sądownicza, IX. Regencja, X. Edukacja dzieci królewskich, XI. Siła zbrojna narodowa. Artykuł III nie miał treści normatywnej, a odsyłał do uchwalonej przez sejm 18. kwietnia 1791 r. ustawy o miastach królewskich, uznając ją w całości za część składową konstytucji. W artykule VI zawarto unikalny w światowym konstytucjonalizmie przepis o obligatoryjnej rewizji i zmianie konstytucji co 25 lat, przez specjalnie w tym celu zwołany sejm nadzwyczajny.

Postanowienia konstytucji przeprowadzały głęboką reformę ustroju politycznego państwa, ale też wady ustrojowe Rzeczypospolitej radykalizm reformy uzasadniały. Uchwalone przez sejm

24. marca 1791 r. prawo o sejmikach (zagwarantowane przez konstytucję), nie tylko sprecyzowało organizację, kompetencje i terminy sejmików, ale usunęło z nich szlachtę nieposiadającą, pozostającą w stosunkach różnej zależności od magnatów i odpłacającą głosami na sejmikach. Prawo wyborcze przyznano tylko szlachcie posesjonatom. Władzę prawodawczą powierzono tradycyjnie sejmowi, złożonemu z izby poselskiej i senatu, czyniąc go zdolnym do pełnienia funkcji prawodawczej i kontrolnej. Radykalnie zmieniono charakter mandatu posła, który z reprezentanta swoich wyborców, związanego instrukcją poselską (mandat imperatywny), przekształcił się w reprezentanta całego narodu (mandat wolny). Tą drogą doszło do zniesienia paraliżującej funkcjonowanie sejmu instytucji *liberum veto* i przyjęcia zasady podejmowania uchwał prostą lub kwalifikowaną większością głosów. Sejmy zwyczajne miały zbierać się co 2 lata. Zachowanie jednak ważności mandatu poselskiego przez cały okres między sejmami, pozwalało sprawnie zwoływać w razie konieczności sejm nadzwyczajny, co czyniło parlament „zawsze gotowym”.

Do sejmu, obok ustawodawstwa, należało ratyfikowanie umów międzynarodowych, wybór i kontrolowanie władz wykonawczych, decydowanie o dochodach i wydatkach państwa oraz o wojnie i pokoju. Decydującą rolę w ustawodawstwie odgrywała izba poselska, złożona z 204 posłów szlacheckich i 24 plenipotentów miast, którzy mieli jedynie głos doradczy w sprawach miast, handlu i przemysłu. Senat, tradycyjnie składający się z biskupów, ministrów, wojewodów i kasztelanów liczył 130 członków i miał prawo weta zawieszającego w stosunku do uchwał izby poselskiej. Dla kontroli rządu obie izby zbierały się i głosowały łącznie. Senatorzy nie mieli też prawa inicjatywy ustawodawczej.

Rola króla w prawodawstwie została pomniejszona. Utracił on prawo sankcji ustaw sejmowych, natomiast wykonywał wraz z rządem prawo inicjatywy ustawodawczej, zwoływał sejmy, w jego imieniu ogłaszano ustawy.

Władzę wykonawczą sprawował król w radzie nazwanej Strażą Praw. Władza królewska, chociaż jej zakres nie został posze-

rzony, stała się bardziej realna. Wpłynęło na to głównie zniesienie wolnej elekcji i wprowadzenie dziedziczości tronu. Jedynie w wypadku bezpotomnej śmierci króla miano wybierać monarchę, który dawał początek nowej, dziedzicznej dynastii. Nie mniejsze znaczenie miało zniesienie osobistej odpowiedzialności króla za sprawowanie rządów i tym samym wykluczenie możliwości wypowiedzenia mu przez szlachtę posłuszeństwa. Odpowiedzialność za legalność podejmowanych przez króla w Straży Praw aktów ponosili kontrasygnujący je ministrowie, a realizowana miała ona być przed sądem sejmowym.

Straż Praw składała się z powoływanych na 2 lata przez króla na sejmie ministrów. Pierwsze i kolejne powołanie zależało od woli sejmu, który mógł też doprowadzić do dymisji ministra, przez uchwalenie większością 2/3 głosów połączonych izb wotum nieufności. Wprowadzała więc konstytucja system rządów parlamentarnych, formułując ustawowo po raz pierwszy w świecie zasadę parlamentarnej (politycznej) odpowiedzialności ministra przed sejmem. Centralnymi organami administracji resortowej były kolegialnie zorganizowane komisje rządowe (zwane wielkimi), którym przewodniczyli ministrowie, nie wchodzący do Straży Praw. Rozwiązanie to mogło w praktyce powodować liczne niedogodności. W terenie administrację sprawowały, również kolegialnie działające, komisje porządkowe cywilno-wojskowe, podlegające komisjom rządowym i kontrolowane przez sejmiki. Administrację lokalną oparto tradycyjnie na samorządzie ziemskim i miejskim.

Utrzymanie przez konstytucję feudalnego podziału społeczeństwa na stany, przesądziło o utrzymaniu też systemów stanowego sądownictwa.

Konstytucja 3. maja, w zamierzeniu jej twórców, rozpoczynała reformy państwa. Miała je uzupełnić konstytucja moralna i ekonomiczna, rozpoczęto też prace kodyfikacyjne. Dzieło reform zostało przerwane zawianiem konfederacji targowickiej i uchyleciem przez sejm w Grodnie w 1793 r., pod naciskiem Rosji ustawodawstwa Sejmu Czteroletniego. Dokonany w 1795 r. przez Ro-

sję, Prusy i Austrię III rozbiór Polski zakończył polityczny byt szlacheckiej państwowości.

2. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.

Po rozbiorach i włączeniu ziem polskich do organizmów państwowych mocarstw zaborczych, wydarzenia historyczne na początku XIX wieku doprowadziły do restytucji państwowości na części ziem polskich. W procesie ewolucji konstytucjonalizmu polskiego istotną rolę odegrały w pierwszej połowie XIX wieku Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie. Oba, chociaż powiązane i w jakimś stopniu uzależnione, pierwsze od Francji, drugie zaś od Rosji, były bez wątpienia państwami, nie tylko posiadającymi własne konstytucje, parlamenty, armie, instytucje rządowe, prawo i sądy, ale stwarzającymi też warunki rozwoju polskiego życia narodowego.

Księstwo Warszawskie utworzono postanowieniami pokoju w Tylży w 1807 r. z ziem II i III zaboru pruskiego, bez Gdańska i Białegostoku. W 1809 r. jego terytorium powiększone zostało o ziemie III zaboru austriackiego (Kraków, Lublin, Radom, Siedlce). Ustrój Księstwa regulowała konstytucja oktrojowana przez Napoleona w Dreźnie 22 lipca 1807 r., opracowana według jego wskazówek w kancelarii cesarskiej, zgodnie z ogólnymi zasadami prawodawstwa napoleońskiego w wyzwolanych i następnie uzależnianych od Francji krajach. Jedynie w nieco większym stopniu niż w innych tego typu konstytucjach zależnych od Francji państewek, znalazły w niej wyraz tradycje narodowe.

Tekst konstytucji zawierał 89 artykułów zgrupowanych w 12 tytułach i opublikowany został początkowo w gazetach warszawskich, a następnie w pierwszym numerze *Dziennika Praw* w języku francuskim i w tłumaczeniu na język polski. Tekst francuski traktowano jako autentyczny. Konstytucja nie przewidywała procedury zmiany jej postanowień. Od konstytucji 3. maja różni ją wyraźnie brak wstępu oraz zwięzłość przepisów, pozbawionych motywacji i ograniczających się do suchej treści prawnej.

Księstwo Warszawskie było monarchią konstytucyjną, połączoną unią personalną z Królestwem Saksonii. Z przepisów konstytucji regulujących ustrój polityczny przebija tendencja do ugruntowania silnej władzy panującego, opartej na dziedziczności tronu. Do króla należała pełnia władzy wykonawczo-administracyjnej, z prawem nominacji wszystkich urzędników i ich odwoływania (z wyjątkiem stanowisk dożywotnich – senatorów i sędziów). Miał też szeroko zakrojoną wykonywaną obok sejmu władzę ustawodawczą (dekrety uzupełniające konstytucję oraz wykonawcze w stosunku do jej postanowień), z inicjatywą ustawodawczą i prawem nominacji przewodniczących obu izb sejmowych. W jego imieniu wydawano też wyroki sądowe. W Księstwie jedynie sejm i sądy miały samodzielną kompetencję. Wszystkie pozostałe władze traktowane były jako wykonawcze organy królewskie. Monarcha nie odpowiadał za sprawowanie rządów. Odpowiedzialność konstytucyjną ponosili kontrasygnujący jego akty ministrowie.

Zarząd centralny Księstwa spoczywał w rękach pięciu resortowych ministrów, całkowicie zależnych od władcy – przez niego powoływanych i odwoływanych oraz pociąganych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed wyznaczonym przez króla sądem. Ministrowie w Księstwie, wobec jednoosobowego charakteru ich urzędu, prawie ciągłej nieobecności władcy oraz wywodzenia się ze sfer arystokratycznych, mieli bardzo poważną pozycję i znaczenie. Rada Ministrów nie była kolegiальnym rządem, a jedynie organem powołanym do porozumiewania się ministrów w sprawach przekraczających granice jednego resortu, celem przedstawienia ich królowi do zatwierdzenia. Zbierała się tylko w czasie nieobecności króla. Gdy przebywał on w Warszawie, ministrowie porozumiewali się z nim bezpośrednio. Dopiero w 1812 r. przed wyprawą Napoleona do Rosji uzyskała Rada Ministrów kompetencje kolegiально działającego rządu.

Ustrój administracji terenowej oparto na wzorach francuskich. Pełnię władzy administracyjno-policyjnej (z wyjątkiem spraw

wojskowych i sądownictwa) w departamencie skupiono w urzędzie prefekta, a w powiecie – podprefekta

Organem stałym, o funkcjach pomocniczych w stosunku do władcy, przejętym z ustroju Francji była Rada Stanu. Należało do niej przygotowywanie projektów ustawodawczych, kontrola urzędników i powoływanie ich do odpowiedzialności oraz wykonywanie funkcji sądu kompetencyjnego, administracyjnego i kasacyjnego. Wszystkie jej decyzje, z wyjątkiem wyroków kasacyjnych, wymagały zatwierdzenia przez monarchę.

Stosunkowo najwięcej elementów tradycyjnie polskich zachowano w organizacji sejmu Księstwa, poczynając od samej nazwy, dwuizbowości i nazw obu izb, a kończąc na wyodrębnieniu i liczebnej przewadze w izbie poselskiej reprezentacji szlacheckiej. Szlachta ziemiańska wybierała na sejmikach powiatowych posłów, obywatele nie szlachta (spełniający wymogi cenzusowe) wybierali na zgromadzeniach gminnych deputowanych. Senat składał się z mianowanych dożywotnio przez króla senatorów biskupów, wojewodów i kasztelanów, co również nawiązywało do tradycji. Znaczenie parlamentu w ustroju Księstwa było niewielkie. Wpłynęły na to zarówno ograniczenie jego funkcji ustawodawczej do stanowienia podatków, systemu monetarnego i prawa cywilnego i karnego, pozbawienie inicjatywy ustawodawczej, jak też daleko posunięty rygoryzm postępowania legislacyjnego i formalne ograniczenia przebiegu obrad.

Przyjęcie w konstytucji zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa oznaczało likwidację stanowego podziału społeczeństwa i stanowego sądownictwa. Wprowadzono sądownictwo powszechne, dzieląc je na odrębne pionos sądów cywilnych i karnych. Konstytucja gwarantowała niezawisłość sędziowską w sferze wyrokowania.

Znaczenie Księstwa Warszawskiego jest trudne do przecenienia. Jego powiązanie z porewolucyjną Francją wpłynęło na głębokie zmiany w stosunkach społecznych i wniosło do życia publicznego nowe idee, wywodzące się z haseł rewolucji francuskiej. Recepca *Kodeksu Napoleona*, wzorcowej cywilnej kodyfikacji burżu-

azyjnej, stojącej na gruncie wolności osoby, świętości prywatnej własności i swobody zawierania umów, stwarzała prawne warunki rozwoju stosunków kapitalistycznych. W dziedzinie organizacji administracji całkowicie zerwano z tradycyjnymi urządzeniami dawnej Polski, zastępując je nowoczesnym systemem biurokracji. Kolegialność organów administracji zastąpiono jednoosobowością, zaś ich wybór – nominacją. Centralistyczny charakter ustroju administracji, oparty na hierarchicznym podporządkowaniu jednoosobowych władz, zapewniał dokładność i sprężystość wykonywania rozległych zadań, jakie stały przed nowo organizującym się państwem. Zasadą Księstwa było stworzenie zawodowej kadry urzędniczej o narodowym charakterze, legitymującej się wykształceniem i odgrywającej coraz większą rolę w życiu kraju, również w następnym okresie.

3. Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.

O dalszych losach ziem Księstwa Warszawskiego, pozostających od 1813 r. pod okupacją wojsk rosyjskich, zdecydowano po ostatecznej klęsce Napoleona na Kongresie Wiedeńskim. Departamenty poznański i bydgoski wróciły do Prus jako Wielkie Księstwo Poznańskie, Kraków z okolicą uzyskał status wolnego miasta, z pozostałych prawie całych 8 departamentów utworzono Królestwo Polskie, wiążąc je z Rosją. Związek ten miały zapewniać przepisy konstytucji oraz oddanie korony Królestwa cesarzowi rosyjskiemu Aleksandrowi i jego następcom, którzy przybrali tytuł króla polskiego. Zgodnie z przyjętą przez kongres zasadą legitymizmu, w maju 1815 r. Fryderyk August w imieniu własnym i swoich następców przekazał prawa do tronu Księstwa Warszawskiego Aleksandrowi I i zwolnił poddanych Księstwa z przysięgi. 20 czerwca 1815 r. uroczyście ogłoszono w Warszawie powstanie Królestwa Polskiego. Było więc ono kontynuacją Księstwa Warszawskiego, nie tylko pod względem terytorialnym, ale też prawnym, tyle że ze zmienioną orientacją z francuskiej na rosyjską.

Ustrój Królestwa kształtowano nawiązując do urzędzeń Księstwa, a liczne jego instytucje były kontynuowane.

27 listopada 1815 r. Aleksander I podpisał w Warszawie konstytucję Królestwa, która została ogłoszona w *Dzienniku Praw* w językach francuskim i polskim i weszła w życie 24 grudnia 1815 r. Tekst francuski traktowano jako autentyczny. Ta oktrojowana konstytucja była obszerniejsza od konstytucji Księstwa – liczyła 165 artykułów, zgrupowanych w siedmiu tytułach. Dwa tytuły: III – o rządzie i IV – o reprezentacji narodowej, dzieliły się na rozdziały. Była to w tym czasie najbardziej liberalna konstytucja w Europie. Gwarantowała szereg praw obywatelskich o charakterze wolnościowym: wolność wyznania, równość wobec prawa, wolność słowa i druku, nietykalność osoby i majątku. Prawo wyborcze przyznawała stosunkowo szerokim kręgom społeczeństwa. Utworzona została narodowa armia, związana tradycjami i składem korpusu oficerskiego z byłą armią Księstwa Warszawskiego, a konstytucja gwarantowała, iż nie będzie ona używana w wojnach poza Europą. Wszystkie stanowiska rządowe w administracji i sądownictwie, od najniższego do najwyższego szczebla powierzone zostały Polakom, a językiem urzędowym był polski. Władze i organy Królestwa były odrębne i nie pozostawały w stosunku jakiegokolwiek podległości, służbowej lub osobowej, od organów cesarstwa rosyjskiego. W 1816 r. utworzono uniwersytet w Warszawie, kładziono nacisk na oświatę powszechną. Życie w Królestwie miało charakter polski i ambicje reprezentowania kultury polskiej.

W dziedzinie ustroju politycznego państwa konstytucja Królestwa formalnie opierała się na teorii trójpodziału władzy, w postanowieniach szczegółowych jednak zapewniała przewagę władzy wykonawczej, niezwykle szeroko zakreślając granice władzy królewskiej. Król miał pełnię władzy wykonawczej („Rząd jest w osobie króla”), którą wykonywał za pośrednictwem mianowanych przez siebie ministrów i podległych mu organów Królestwa. Do króla należało prawo nominacji sędziów i prezesów sądów, wszystkich ważniejszych urzędników administracji, biskupów

i członków kapituł katedralnych, jak również nobilitacje, nadawanie tytułów honorowych, orderów i odznaczeń. W jego imieniu wyrokowały sądy i jemu przysługiwało prawo łaski. Był zwierzchnikiem siły zbrojnej, miał prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju.

Obok władzy wykonawczej król miał też bardzo istotny udział we władzy ustawodawczej. Przede wszystkim, do króla należało wyłączne prawo uzupełniania i rozwijania konstytucji, w drodze wydawania tzw. statutów organicznych, a także inicjatywa ustawodawcza i sankcjonowanie uchwał sejmowych. Odpowiedzialność za akty królewskie ponosili kontrasygnujący je ministrowie.

Wobec naturalnej częstej nieobecności cesarza – króla w Warszawie, w konstytucji przewidziano urząd namiestnika jako zastępcy królewskiego, powoływanego i odwoływanego przez króla aktem publicznym oznaczającym wyraźnie rodzaj i zakres powierzonej mu władzy. Władza namiestnika opierała się więc na pełnomocnictwie królewskim. Namiestnikiem w okresie konstytucyjnym Królestwa był Polak – generał Józef Zajączek.

Organem wprost przejętym z Księstwa Warszawskiego była Rada Stanu Królestwa, różniąca się jednak od pierwowzoru strukturalnie i funkcjonalnie. Dzielila się ona na Radę Administracyjną i Ogólne Zgromadzenie. Rada Administracyjna, składająca się głównie z ministrów, obradowała pod prezydencją namiestnika będąc jego ciałem doradczym. Postanowienia namiestnika zapadały „w radzie” i wymagały kontrasygnaty ministra. Dopiero w 1826 r., gdy po śmierci Zajączka król nie mianował nowego namiestnika i jego kompetencje przelane zostały na Radę Administracyjną, stała się ona rodzajem rządu, który kolegialnie wykonywał z upoważnienia panującego władzę najwyższą wykonawczą i administracyjną w Królestwie.

Ogólne Zgromadzenie (powszechnie nazywane Radą Stanu) było organem liczniejszym od Rady Administracyjnej, ale i tu zasiadali też ministrowie. Nie zmieniły się zasadniczo niesądowe kompetencje Rady Stanu, natomiast przestała ona być sądem kasacyjnym.

W organizacji, strukturze i składzie Sejmu oraz w prawie wyborczym zachowano w znacznym stopniu rozwiązania wykształcone w Księstwie Warszawskim. Kompetencja sejmu obejmowała całość ustawodawstwa, z wyłączeniem spraw ustrojowych. Podobny jak w Księstwie był przebieg procesu legislacyjnego i regulamin obrad. O zwołaniu, odroczeniu i rozwiązaniu sejmu decydował król. Obrady sejmu były początkowo jawne. Od 1825 r. publiczność dopuszczano jedynie na posiedzenia otwierające i zamykające sejm. Nowością było wprowadzenie immunitetu poselskiego.

W ustroju naczelnych władz resortowych i organów administracji terenowej oraz jednostek podziału terytorialnego dla celów administracyjnych, w Królestwie w większym stopniu nawiązano do tradycji przedrozbiorowej Rzeczypospolitej. Przejawiło się to w nazewnictwie i w kolegalności organów. Zarząd kraju na szczeblu centralnym należał do pięciu kolegalnych Komisji Rządowych, na czele których stali ministrowie. Kolegalność działania komisji miała miejsce w tzw. czynnościach naradczych – gdy przygotowywano wstępne projekty aktów prawnych, rozdysponowywano fundusze, sporządzano raporty i sprawozdania. Decyzje zapadały wówczas większością głosów. W zakresie prostych czynności wykonawczych decyzje podejmował indywidualnie minister.

Królestwo Polskie podzielono na 8 województw (w granicach departamentów z czasów Księstwa Warszawskiego), w których organami administracji ogólnej były kolegalnie zorganizowane komisje wojewódzkie, złożone z prezesa i komisarzy. Województwa dzieliły się na obwody z delegowanymi z komisji wojewódzkiej komisarzami obwodowymi na czele. Powiaty zachowano jako okręgi wyborcze i sądowe. Administrację miast sprawowały urzędy municypalne, zaś wójtami gmin wiejskich byli właściciele dóbr ziemskich.

Konstytucja Królestwa Polskiego zawierała gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Zachowana została organizacja sądownictwa, jak też prawo cywilne i karne z czasów Księstwa. Sejm

uchwalił w 1818 r. polski kodeks karny, w latach 1818 i 1825 dwa wysokiej jakości prawa hipoteczne oraz w 1825 r. kodeks cywilny Królestwa, który wszedł w miejsce I księgi Kodeksu Napoleona.

Konstytucja Królestwa została uchylona po upadku powstania listopadowego i zastąpiona w lutym 1832 r. przez Statut Organiczny. Znosił on sejm i odrębność wojskową oraz zmieniał radykalnie stosunek prawno-państwowy Królestwa i Rosji, czyniąc Królestwo nierozdzieloną częścią państwa rosyjskiego. Rozpoczął się proces, co prawda długotrwały, rusyfikacji i unifikacji ustrojowej Królestwa z wewnętrznymi prowincjami rosyjskimi, zakończony ostatecznie po upadku kolejnego powstania styczniowego, w połowie lat siedemdziesiątych XIX w.

4. Odrodzenie Państwa Polskiego i Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 r.

Nadzieje na odbudowę państwowości polskiej przyniósł wybuch I wojny światowej. Solidarnie działające w XVIII w. państwa zaborcze stanęły teraz po przeciwnych stronach frontów, a rewolucje w latach 1917 i 1918 obaliły panujące w nich dynastie. W połowie 1915 r. ziemie Królestwa Polskiego znalazły się pod okupacją wojskową niemiecką i austro-węgierską. U schyłku 1916 r. okupanci przystąpili do tworzenia pierwszych organów proklamowanego przez nich na zdobytych od Rosji ziemiach państewka polskiego, pozostającego w łączności z Niemcami i Austrią. Szło przede wszystkim o tworzenie polskiej siły zbrojnej i użycie jej na froncie po stronie państw centralnych.

Jesienią 1917 r. okupanci powołali Radę Regencyjną, w której rękach znalazła się nominalna władza państwowa i która powołała pierwszy rząd. Rozpoczął się żmudny proces budowy polskiego aparatu państwowego – tworzone ministerstwa i organy administracji terenowej, w polskie ręce przeszło szkolnictwo i sądownictwo. Na przełomie października i listopada 1918 r. władza okupantów zaczęła załamywać się; ziemie polskie otoczone były przez rewolucje, co sprzyjało radykalizacji nastrojów szerokich

warstw społeczeństwa i niosło groźbę przeniesienia rewolucji socjalnej do Polski. W tej sytuacji Rada Regencyjna „...wobec groźącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego”, 11 listopada przekazała Józefowi Piłsudskiemu władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich, a 14 listopada – pełnię władzy cywilnej i sama rozwiązała się. Misję utworzenia rządu Piłsudski powierzył Jędrzejowi Moraczewskiemu.

22 listopada 1918 r. Piłsudski podpisał przygotowany przez rząd dekret *O najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*. Dekret już w swoim tytule przesądzał o republikańskiej formie odrodzonego państwa i określał jego ustrój na czas do zebrania się Sejmu Ustawodawczego. Najwyższą władzę w państwie powierzał Józefowi Piłsudskiemu jako Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa. Naczelnik mianował szefa rządu (Prezydenta Ministrów) i ministrów, którzy byli przed nim odpowiedzialni. Rząd uchwalał projekty ustawodawcze, które stawały się prawem po podpisaniu przez Naczelnika i opublikowaniu w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego*. Dekrety Naczelnika miały utracić moc obowiązującą, gdyby nie zostały przedstawione do zatwierdzenia Sejmowi Ustawodawczemu na jego pierwszym posiedzeniu. Naczelnik Państwa mianował też na propozycję szefa rządu i ministrów wyższych urzędników państwowych oraz zatwierdzał uchwalony przez rząd budżet państwa.

Tymczasowy Naczelnik Państwa skupił więc w swoim ręku pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej, cywilnej i wojskowej. Dyktatura Piłsudskiego miała jednak dwie cechy specyficzne: czas jej trwania był z góry określony (i jak się rychło okazało krótki), zaś dekrety Naczelnika Państwa miały charakter tymczasowy.

Już 28 listopada dekretem Naczelnika Państwa ogłoszono ordynację wyborczą do sejmu, a drugim dekretem tej samej daty zarządzono wybory na dzień 26 stycznia 1919 r. Sejm Ustawodawczy, a precyzyjniej konstytuanta, który miał uchwalić konstytucję odrodzonego państwa, był parlamentem jednoizbowym. Ordynacja wyborcza przyjmowała demokratyczne zasady pięcio-

przymiotnikowego prawa wyborczego, dając je również kobietom. Warto podkreślić, że od przekazania Piłsudskiemu przez Radę Regencyjną pełni władzy, do ogłoszenia ordynacji i wyborów do sejmiku minęło zaledwie 14 dni.

Sejm Ustawodawczy zebrał się 10 lutego 1919 r., a 20 lutego Piłsudski złożył swój urząd. Tego samego dnia sejm podjął jednogłośnie uchwałę *O powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*. Uchwałę tę, zawierającą podstawowe zasady ustroju państwa do czasu uchwalenia przez sejm pełnej konstytucji, przyjęto się nazywać Małą Konstytucją. Sejm Ustawodawczy, którego kadencja nie została sprecyzowana, określony został jako „władza suwerenna i ustawodawcza”. Naczelnik Państwa, pozbawiony nawet prawa inicjatywy ustawodawczej i ogłaszania ustaw, sprowadzony został do roli „przedstawiciela państwa i najwyższego wykonawcy uchwał sejmiku w sprawach cywilnych i wojskowych”. Powoływał on rząd, ale tylko „na podstawie porozumienia z sejmikiem” i wraz z rządem był odpowiedzialny przed sejmikiem za sprawowanie swego urzędu. Akty państwowe Naczelnika wymagały dla swej ważności kontrasygnaty właściwego ministra. Mała Konstytucja ustanawiała więc do czasu uchwalenia konstytucji system ustrojowy, charakteryzujący się skupieniem w sejmiku pełni władzy państwowej i podporządkowaniem mu władzy wykonawczej z Naczelnikiem Państwa na czele.

W praktyce Piłsudski nie pozwolił zepchnąć swego urzędu na tak podrzędną pozycję. Wykorzystywał do przeciwstawiania się wszechwładzy sejmiku swoją pozycję Naczelnego Wodza, wątpliwości interpretacyjne, jakie stwarzały mało precyzyjne sformułowania Małej Konstytucji, a nawet stawiał sejmik wobec faktów dokonanych.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.

Sejm Ustawodawczy wypełnił swoją funkcję ustrojodawczą uchwalając w dniu 17 marca 1921 r. konstytucję. Przyjmowała

ona demokratyczno-parlamentarny model ustroju politycznego, przejmując wiele instytucji z ustaw konstytucyjnych III Republiki Francuskiej z 1875 r. Konstytucja składa się z 126 artykułów, zgrupowanych w siedmiu rozdziałach: I – Rzeczpospolita, II – Władza ustawodawcza, III – Władza wykonawcza, IV – Sądownictwo, V – Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie, VI – Postanowienia ogólne i VII – Postanowienia przejściowe. Właściwy tekst konstytucji poprzedza wstęp o charakterze inwokacyjno-narracyjnym.

Analiza i logiczna interpretacja szczegółowych postanowień konstytucji pozwala ustalić jej zasady naczelną, czyli, posługując się definicją Andrzeja Burdy, podstawowe decyzje ustrojodawcy (Sejmu Ustawodawczego), wyrażające jego wolę w przedmiocie podstaw ustroju politycznego, w konsekwencji zaś stanowiące myśli przewodnie konstytucji. Do zasad naczelną Konstytucji marcowej zaliczamy: zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę zwierzchnictwa narodu, zasadę trójpodziału władzy, zasadę systemu parlamentarno-gabinetowego, zasadę pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, zasadę dwuizbowości parlamentu, zasadę szerokiego samorządu społeczeństwa, zasadę niezawisłości sędziów, zasadę praw i wolności obywateli.

Zasada republikańskiej formy państwa wyrażona została w art. 1 – „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Użycie nazwy Rzeczpospolita, a nie Republika, jak w dekrete z 22 listopada 1918 r., nawiązywało do tradycji przedrozbiorowej Rzeczypospolitej.

Na czoło konstytucji (art. 2) wysunięta została też zasada zwierzchnictwa narodu. Ustrojodawca wskazywał w ten sposób, iż pozostałe zasady naczelną wywodzą się z tej fundamentalnej zasady konstytucjonalizmu demokratycznego. Konstytucja nie przewidywała jednak realizowania tej zasady bezpośrednio przez wszystkich obywateli (demokracja bezpośrednia), lecz przez przedstawicieli wybieranych przez obywateli do organu reprezentacyjnego (demokracja przedstawicielska). Tym samym, konstytucja nie przewidywała instytucji referendum.

W drugim zdaniu art. 2 wyrażona została zasada trójpodziału władzy: „Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy.” Konstytucja przyjmując tę zasadę oparła na niej swą dalszą systematykę, poświęcając rozdział II władzy ustawodawczej, rozdział III – władzy wykonawczej i rozdział IV – władzy sądowej. Zasady podziału władzy, w sposób idealny, w pełni zgodny z doktryną nie udało się zrealizować w żadnym państwie. Również w Konstytucji marcowej nie zachowano równorzędności między władzą ustawodawczą i wykonawczą, wyposażono bowiem sejm w szereg uprawnień, zapewniających mu pozycję nadrzędną.

Nadrzędność sejmu była konsekwencją przyjęcia zasady rządów parlamentarno-gabinetowych. Pod pojęciem tym, korzystając znów z definicji Andrzeja Burdy, rozumieć należy zasady prawnopolityczne, określające wzajemny stosunek do siebie trzech naczelnych organów państwowych – głowy państwa, parlamentu i rządu (gabinetu) – w ten sposób, że rząd powoływany formalnie przez głowę państwa w swym składzie i w swej działalności pozostaje pod kontrolą parlamentu jako organu nadrzędnego w systemie organów państwowych. W Konstytucji marcowej konstrukcja systemu rządów parlamentarno-gabinetowych oparta została na trzech przesłankach prawno-politycznych: uznaniu zasady realizacji suwerennej władzy narodu wyłącznie przez parlament; politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa; posiadaniu przez rząd zaufania politycznego większości parlamentarnej. Wszystkie te przesłanki zawarte zostały w rozdziale III konstytucji, poświęconym władzy wykonawczej.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierało bezwzględną większością głosów Zgromadzenie Narodowe, tj. połączone tylko w tym celu Sejm i Senat. Prezydenta przejściowo nie mogącego wykonywać swych obowiązków zastępował marszałek Sejmu, co podkreślało większe znaczenie ustrojowe Sejmu od Senatu. W razie opróżnienia urzędu prezydenta, marszałek Sejmu zwoływał

Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru nowego prezydenta. Prezydent mianował i odwoływał prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek – ministrów. Formalnie nie był skrępowany przy wyborze kandydata, faktycznie – musiał liczyć się z poparciem większości parlamentarnej, bez którego rząd nie byłby w stanie funkcjonować. W praktyce, wobec partyjnego rozbicia w Sejmie, powstawały rządy koalicyjne, z natury swej słabe i nietrwałe.

Polityczna neutralność prezydenta przejawiała się w tym, iż nie mógł on być posłem ani senatorem. Nie był też odpowiedzialny politycznie (parlamentarnie), ani cywilnie. Akty rządowe prezydenta wymagały kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Rząd i ministrowie odpowiadali politycznie przed Sejmem (odpowiedzialność parlamentarna), co wyrażało się w ustępowaniu całego rządu (odpowiedzialność solidarna) lub każdego ministra z osobna (odpowiedzialność indywidualna), na żądanie Sejmu. Ministrowie ponosili też odpowiedzialność konstytucyjną (prawno-karną), za naruszenie konstytucji lub ustaw, realizowaną przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja przyjmowała zasadę pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego stanowiąc, że Sejm składa się z posłów, a Senat – z senatorów wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Powszechność prawa wyborczego wynikała z zasady zwierzchnictwa narodu i równości wobec prawa. Konstytucja nie ograniczała prawa wyborczego cenzusami majątkowym, wykształcenia, czy płci, natomiast nie przyznawała go osobom chorym umysłowo i skazanym prawomocnym wyrokiem karnym. Bezpośredniość wyborów oznaczała, że wyborcy głosują wprost na wysuniętych kandydatów na posłów lub senatorów, a suma oddanych głosów decyduje bezpośrednio o tym, kto uzyskał mandat.

Konstytucja marcowa, jako pierwsza w dotychczasowych dziejach polskiego konstytucjonalizmu, przyjmowała zasadę proporcjonalności (stosunkowości) prawa wyborczego. Zasada ta określa sposób rozdziału mandatów pomiędzy uczestniczące w wyborach partie polityczne, przy założeniu, że na taką samą ilość oddanych

w wyborach głosów powinna przypadać jednakowa ilość mandatów. W odróżnieniu od systemów większościowych, premiujących duże partie, ma ona na celu zapewnienie reprezentacji również drobnym stronnictwom politycznym. Przy przyjęciu tej zasady wybory przeprowadza się w wielomandatowych okręgach wyborczych, a wyborca głosując na określonego kandydata, w rzeczywistości oddaje głos na oznaczoną numerem (symbolem) listę partii politycznej kandydata.

Kwestia jedno- czy dwuizbowości parlamentu była jednym z problemów wywołujących gwałtowne spory w trakcie debat konstytucyjnych w Sejmie Ustawodawczym. Ostatecznie, nieznaną przewagą głosów, przyjęto zasadę dwuizbowości parlamentu, przyznając obu izbom charakter reprezentacyjny (obie pochodziły z wyborów powszechnych i bezpośrednich). Senat uczestniczył w ustawodawstwie w granicach określonych przepisami konstytucji. Ustawę uchwaloną przez Sejm, kierowano do Senatu, który w terminie 30 dni mógł wnieść do niej zmiany, które z kolei mogły być odrzucone przez Sejm kwalifikowaną większością 11/20 głosujących. Senat nie miał prawa inicjatywy ustawodawczej. Uczestnictwo Senatu w funkcji kontrolnej parlamentu ograniczono do prawa interpelacji kierowanych do członków rządu, natomiast tylko Sejm miał prawo pociągania rządu i poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej.

Konstytucja w art. 3 ust. 4 przyjmowała w ustroju administracyjnym państwa zasadę decentralizacji, stanowiąc, iż „Rzeczpospolita Polska opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. Przyjęto trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego, dostosowując ją do podziału terytorialnego państwa na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie. Obok samorządu terytorialnego funkcjonował też samorząd gospodarczy

(izby przemysłowe, rolnicze i rzemieślnicze), zawodowy (adwokacki, lekarski,...) i narodowościowy.

Zasada niezawisłości sądów i sędziów przejawiała się w organizacyjnym i funkcjonalnym wyodrębnieniu sądów z całości aparatu państwowego oraz w postanowieniu art. 77 konstytucji: „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą, ani przez wykonawczą”. Gwarancjami niezawisłości sędziów była ich podległość tylko ustawom, nieusuwalność i immunitet sędziowski.

Powszechnym obowiązkom i prawom obywatelskim poświęcony jest kolejny, po regulujących strukturę i funkcjonowanie organów państwa, rozdział V konstytucji. Na czoło wysunięto w nim obowiązki obywatelskie: wierność Rzeczypospolitej, poszanowanie i przestrzeganie konstytucji, obowiązek służby wojskowej, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, obowiązek wychowania dzieci na prawych obywateli i zapewnienie im przynajmniej podstawowego wykształcenia. Następnie zadeklarowano szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, typowych dla współczesnego zachodnioeuropejskiego konstytucjonalizmu, a ukształtowanych historycznie w oparciu o doktrynę prawa natury. Nauka prawa konstytucyjnego w tym czasie usystematyzowała konstytucyjne prawa i wolności w trzy grupy: 1) prawa polityczne, 2) prawa obywatelskie w sensie ścisłym, 3) prawa wolnościowe.

Konstytucja marcowa weszła w życie w dniu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw 1 czerwca 1921 r. Jednak zbudowanie przewidzianego w niej systemu naczelnych organów państwa wymagało czasu, chociażby dla przeprowadzenia odpowiednich wyborów. W pełni weszła ona w życie 14 grudnia 1922 r., w dniu przekazania władzy przez Naczelnika Państwa wybranemu przez Zgromadzenie Narodowe 9 grudnia 1922 r. pierwszemu Prezydentowi RP Gabrielowi Narutowiczowi.

6. Nowela konstytucyjna z 2 sierpnia 1926 r.

Konstytucyjny system rządów parlamentarnych i dominująca nad władzą wykonawczą pozycja Sejmu („sejmokracja”) stwarzały w praktyce ustrojowej liczne trudności. W bardzo podzielonym politycznie, wybranym w 1922 r. Sejmie, żadna partia nie miała większości pozwalającej powołać i utrzymać rząd. Do Sejmu weszli posłowie wybrani z 14 list wyborczych, a podział mandatów wyglądał następująco: prawica – 27,4%, centrum – 25%, lewica – 28,5%, mniejszości narodowe – 18%. W konsekwencji powstawały rządy koalicyjne lub pozaparlamentarne, nietrwałe i często zmieniane. W okresie od 16 grudnia 1922 r. do 10 maja 1926 r. powstały 2 rządy pozaparlamentarne i 3 koalicyjne – prawicowo-centrowe. Kryzys systemu parlamentarnego pogłębiały kwestie mniejszości narodowych oraz problemy społeczne i gospodarcze, które w najostrzejszej formie ujawniły się w listopadzie 1923 r., gdy wystąpienia robotnicze w Krakowie, Borysławiu i Tarnowie zostały krwawo spacyfikowane przez wojsko i policję. Pogłębiająca się destabilizacja polityczna państwa doprowadziła do zamachu stanu J. Piłsudskiego w maju 1926 r., przeprowadzonego pod hasłem „sanacji” (uzdrowienia) stosunków w centralnych organach państwa, i w konsekwencji do znowelizowania konstytucji uchwałą Sejmu z 2 sierpnia 1926 r.

Nowela sierpniowa w postanowieniach swych doprowadziła do ograniczenia roli Sejmu i poszerzenia kompetencji prezydenta i rządu. Prezydent uzyskał prawo wydawania dwojakiego rodzaju rozporządzeń z mocą ustawy: a) w razie konieczności państwowej w okresie między kadencjami Sejmu, z wyłączeniem zmiany konstytucji, budżetu, wojska, ratyfikacji umów międzynarodowych, wypowiedzania wojny i zawarcia pokoju; b) z upoważnienia ustawy w czasie i zakresie wskazanym przez ustawę, z wyjątkiem zmiany konstytucji. Parlament stracił natomiast prawo samorozwiązania na mocy uchwały Sejmu, zaś prezydent uzyskał prawo rozwiązywania parlamentu za zgodą rządu, bez zasięgnięcia zgody Senatu. Ograniczeniem kompetencji Sejmu było też postanowie-

nie, że wniosek o wotum nieufności dla rządu lub poszczególnych ministrów nie mógł być głosowany na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Nowela wprowadzała wiążące terminy procedowania przez izby parlamentarne nad budżetem, niezachowanie których dawało prezydentowi prawo ogłoszenia budżetu w brzmieniu nadanym mu w poprzednim etapie prac legislacyjnych, a nawet w brzmieniu projektu rządowego.

Nowelizacja sierpniowa konstytucji zmieniała dotychczasowe relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Formalnie utrzymując je nadal w granicach systemu parlamentarnego, przenosiła faktycznie ośrodek decyzyjny w sprawach państwowych z Sejmu do rządu i prezydenta. W praktyce ustrojowej organy władzy wykonawczej – prezydent i rząd, stały się wykonawcami woli i decyzji marszałka Józefa Piłsudskiego, faktycznego poza konstytucyjnego dysponenta władzy państwowej. Od 1926 r. do końca obowiązywania Konstytucji marcowej w 1935 r. mamy do czynienia z autokratycznymi rządami Piłsudskiego, charakteryzującymi się drastycznym naruszaniem postanowień konstytucji i łamaniem praworządności.

7. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.

W okresie trwających od przewrotu majowego 1926 r. rządów sanacji, dopiero przeprowadzone w listopadzie 1930 r., w atmosferze pozbawienia wolności i prześladowań przywódców opozycji, przedterminowe wybory do Sejmu i Senatu III kadencji, dały rządzącemu obozowi większość 56% mandatów w Sejmie. Nie była to co prawda większość wystarczająca do zmiany konstytucji, ale przybliżała ona realność spełnienia tego, wysuwanego już od 1928 r. przez sanację, postulatu. Z początkiem 1931 r., klub poselski zwycięskiego w wyborach Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) wniósł do Sejmu projekt nowej konstytucji, który izba przekazała następnie do komisji konstytucyjnej. Z udziału w jej pracach wycofały swoich przedstawicieli kluby opozycyjne. W lecie 1933 r., gdy prace nad projektem nowej kon-

stytucji zbliżały się w komisji konstytucyjnej do końca, prezes BBWR płk Walery Sławek w swoim przemówieniu na zjeździe legionistów przedstawił założenia nowej konstytucji, odbiegające częściowo od przygotowywanego projektu. W konsekwencji, poseł sprawozdawca komisji konstytucyjnej Stanisław Car opracował 63 tezy konstytucyjne. Dyskusji nad tezami poświęcone było posiedzenie Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. Po referacie S. Cara zawierającym sprawozdanie z dotychczasowych prac komisji konstytucyjnej uzupełnione przyjętymi przez nią tezami, posłowie klubów opozycyjnych na znak protestu opuścili salę, pozostawiając jako obserwatora posła Stanisława Strońskiego. Nieobecność posłów opozycyjnych dawała w Sejmie obozowi rządzącemu większość wymaganą do uchwalenia konstytucji, i S. Car zgłosił formalny wniosek o uzupełnienie porządku obrad o taki punkt. Tezy pospiesznie opatrzone nazwą artykułów i ponumerowano je, całości dodano tytuł i ostatni artykuł o terminie wejścia w życie, i w takim kształcie Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną przy jedynym głosie przeciwnym posła Strońskiego.

Taki sposób uchwalenia ustawy konstytucyjnej gwałcił liczne postanowienia obowiązującej Konstytucji marcowej i regulaminu Sejmu odnoszące się do trybu zmiany konstytucji i stanowił podstawę do kwestionowania jej legalności. W trakcie postępowania legislacyjnego w Senacie tekst poprawiono i częściowo na nowo zredagowano i w takiej postaci Sejm po dyskusji w dniu 23 marca 1935 r. przyjął ustawę w całości, a Prezydent podpisał 23 kwietnia 1935 r. Nowa konstytucja weszła w życie 24 kwietnia 1935 r. (Konstytucja kwietniowa).

Konstytucja składała się z 81 artykułów zawartych w czternastu rozdziałach o następujących tytułach: 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. Jak widać, systematyka Konstytucji kwietniowej różni się istotnie od jej poprzedniczki, co jest konsekwencją

odrzućcenia zasad suwerenności narodu i trójpodziału władzy. W miejsce wybieralnych organów przedstawicielskich, Sejmu i Senatu, wysunięto tutaj na plan pierwszy prezydenta, a po nim rząd. Nie wyodrębniono też rozdziału o prawach i wolnościach obywatelskich, a zachowane w tej materii artykuły Konstytucji marcowej włączono do różnych rozdziałów.

Prezydent stał na czele państwa i skupiał w swej osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową (art. 2), a nadrzędność jego stanowiska podkreśla jeszcze art. 3, zgodnie z którym wszystkie wyliczone w nim (w charakterystycznej kolejności) organy państwa: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa – pozostają „pod zwierzchnictwem” prezydenta. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności za swe akty urzędowe, a za losy państwa odpowiada tylko „...wobec Boga i historii...”. Obok kompetencji prezydenta wymienionych w art. 11, przysługiwały mu uprawnienia osobiste, nazwane prerogatywami. Należące do tej kategorii akty urzędowe nie wymagały kontrasygnaty członka rządu, a więc podejmowane były arbitralnie i bez żadnej odpowiedzialności, chociaż dotyczyły istotnych spraw we wszystkich najważniejszych dziedzinach życia państwowego. Należało do nich: wskazywanie kandydata na opróżniany przez siebie urząd i wyznaczanie następcy na czas wojny, mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NIK, Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, szefa i urzędników kancelarii cywilnej, powoływanie sędziów Trybunału Stanu i senatorów piastujących mandat z jego wyboru, rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, jak również oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu i stosowanie prawa łaski.

Wzrosły, kosztem Sejmu, uprawnienia prezydenta w zakresie ustawodawstwa. Obok wydawania rozporządzeń (nazwanych teraz dekrety) z upoważnienia ustawy i w razie konieczności państwowej między kadencjami, prezydent uzyskał wyłączone prawo regulowania dekrety (z wyłączeniem ustaw) spraw organizacji rządu, sił zbrojnych i administracji rządowej. Wobec

ustaw uchwalanych przez Sejm i Senat prezydentowi przysługiwało prawo weta zawieszającego. Uzyskał też prawo inicjatywy w zakresie ustawodawstwa konstytucyjnego, a proponowane przez niego zmiany konstytucji musiały być głosowane w całości. Miał też prawo weta wobec uchwalonych już przez Sejm i Senat zmian konstytucji, co zawieszało zmianę do następnej kadencji parlamentu.

Kadencja urzędu prezydenta trwała 7 lat. Wybierało go zgromadzenie elektorów, w którego skład wchodziło 75 elektorów wybranych w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat oraz 5 wirylistów (marszałkowie Senatu i Sejmu, prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes SN, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych). Jeżeli ustępujący prezydent skorzystał z prawa wysunięcia swojego kandydata – o wyborze decydowało głosowanie powszechne na tych dwóch kandydatów.

Obok wskazanych wyżej ograniczeń funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej Sejmu, istotne było również ograniczenie jego uprawnień kontrolnych nad rządem. Odpowiedzialność polityczną rząd ponosił przed prezydentem, który mógł w każdej chwili odwołać prezesa Rady Ministrów i ministrów. Do udziału w kontroli parlamentarnej dopuszczono Senat, a odpowiedzialność parlamentarną członków rządu mógł zniweczyć prezydent, nie odwołując rządu lub ministra ale rozwiązując Sejm i Senat. Prawo pociągnięcia ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej przysługiwało prezydentowi oraz Sejmowi i Senatowi w izbach połączonych.

Istotnej zmianie uległy zasady prawa wyborczego, idąc w kierunku ograniczenia wpływu społeczeństwa na skład Sejmu i Senatu. W wyborach do Sejmu usunięto zasadę proporcjonalności, zaś w wyborach do Senatu – powszechności. „Kategorie osób, którym służyć będzie prawo wybierania i wybieralności” określić miała dopiero ordynacja wyborcza do Senatu. Skład Senatu tylko w 2/3 miał pochodzić z wyborów; 1/3 senatorów mianował prezydent. Ograniczony został immunitet parlamentarny.

System ustrojowy stworzony przepisami Konstytucji kwietniowej wysuwał na czoło prezydenta, zachowując jednak podstawowe elementy parlamentaryzmu, co można określać jako system rządów prezydencko-parlamentarnych. Autorytarny charakter tego systemu przejawiał się w prymacie prezydenta i rządu w organizacji państwowej, w osobistych prerogatywach prezydenta oraz w wyraźnym pomniejszeniu roli parlamentu. System ten czynił zadość sanacyjnej koncepcji silnej władzy centralnej, z prezydentem jako czynnikiem nadrzędnym nad wszystkimi organami państwa.

Rychła po ogłoszeniu konstytucji śmierć J. Piłsudskiego pozbawiła obóz rządzący spajającego i dyscyplinującego autorytetu marszałka i doprowadziła do stopniowego odchodzenia w praktyce od konstytucyjnego modelu ustrojowego. Cechy osobowościowe Ignacego Mościckiego, jak też układ sił w obozie sanacji stanęły na przeszkodzie ukształtowaniu się dyktatury prezydenckiej. Od połowy 1936 roku, drugą osobą w państwie, po prezydencie, ogłoszony został formalnie Generalny Inspektor Sił Zbrojnych Edward Rydz-Śmigły. Osłabiało to pozycję prezesa Rady Ministrów, ale także prezydenta, kosztem którego wzmocniono stanowisko polityczne Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. W ostatnich kilku latach II Rzeczypospolitej w praktyce ustrojowej funkcjonował, sprzeczny z przepisami konstytucji i nie podlegający kontroli parlamentarnej, faktyczny ośrodek decyzji państwowych złożony z prezydenta, inspektora sił zbrojnych, prezesa Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych.

Konstytucja kwietniowa formalnie obowiązywała do 1945 r. W oparciu o jej przepisy funkcjonowały w czasie II wojny światowej władze państwa polskiego – prezydent i rząd na emigracji, początkowo we Francji, a następnie w Anglii, a także konspiracyjne władze państwa podziemnego w kraju. W oparciu o przepisy konstytucji nastąpiło wyznaczenie i przejęcie władzy przez prezydenta Władysława Raczkiewicza oraz utworzenie rządu Władysława Sikorskiego. Zachowanie w tej mierze przepisów konstytu-

cji decydowało o ciągłości państwa i legitymizowało działalność jego organów na obczyźnie.

8. Ustrój państwowy w okresie Krajowej rady Narodowej i Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 r.

Na pozostających pod okupacją ziemiach polskich zdecydowana większość społeczeństwa uznawała legalność władz emigracyjnych i podległych im podziemnych organów w kraju oraz ich konspiracyjnej siły zbrojnej – Armii Krajowej. Jednocześnie, poczynając od 1942 r., siły lewicowe wywodzące się z przedwojennej partii komunistycznej rozpoczęły tworzenie własnych podziemnych formacji zbrojnych i załączków organów administracyjnych. Z inicjatywy utworzonej w 1942 r. Polskiej Partii Robotniczej (PPR) powstała w noc sylwestrową 1943/1944 r. Krajowa Rada Narodowa (KRN). W lipcu 1944 r., gdy front wschodni zbliżał się do Bugu, komuniści polscy i współpracująca z nimi część działaczy PPS i SL utworzyli w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. PKWN, będący tymczasowym organem rządowym, formalnie powołany został 21 lipca 1944 r. przez KRN i w uzgodnieniu ze Stalinem obejmował władzę na terenach wyzwolanych przez Armię Czerwoną. Powstanie PKWN ujawnione zostało 22 lipca 1944 r. wraz z ogłoszeniem w Chełmie jego deklaracji politycznej – Manifestu. Manifest odmawiał rządowi emigracyjnemu, jako działającemu w oparciu o nielegalnie uchwaloną konstytucję z 1935 r., legitymacji do reprezentowania narodu, określał KRN jako tymczasowy parlament, a PKWN – jako tymczasową władzę wykonawczą. Deklarował obowiązywanie demokratycznych zasad konstytucji marcowej i zapowiadał uchwalenie nowej konstytucji przez wybrany Sejm Ustawodawczy.

O przejęciu w 1944 r. władzy przez PPR i skupione wokół niej partie lewicowe, przesądziło poparcie Związku Radzieckiego i jego armii. Jednak obóz określający się jako demokratyczny cieszył się niewielkim poparciem społecznym. Stąd próby rozmów z przedstawicielami władz emigracyjnych i innych sił politycznych

w kraju, które dopiero w czerwcu 1945 r. doprowadziły do utworzenia Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Była to też realizacja postulatów konferencji jałtańskiej oparcia rządu „...na szerzej podstawie demokratycznej z włączeniem przywódców demokratycznych z samej Polski i od Polaków z zagranicy”. TRzJN został uznany przez państwa koalicji antyhitlerowskiej, które równocześnie cofnęły uznanie rządowi londyńskiemu.

Cechą charakterystyczną organizacji władz państwowych w tym pierwszym okresie była ich tymczasowość oraz szerokie wykorzystywanie instytucji ustrojowo-politycznych określonych w Konstytucji marcowej. Tymczasowym parlamentem, nie pochodzącym z wyborów, była KRN, zaś funkcje głowy państwa pełnił jej przewodniczący, od stycznia 1945 r. noszący tytuł Prezydenta KRN. Przyjęto tu postanowienie Konstytucji marcowej, według której w wypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP zastępuje go Marszałek Sejmu. Nowym organem było natomiast kilkusobowe Prezydium KRN, sprawujące w okresach między sesjami wszystkie funkcje KRN, z wyjątkiem ustawodawstwa. Zarówno Rząd Tymczasowy, który 31 grudnia 1944 r. zastąpił PKWN, jak i TRzJN powołane zostały w zgodzie z zasadami systemu parlamentarno-gabinetowego określonymi w Konstytucji marcowej. W oparciu o przepisy przedwojenne odbudowywano sądownictwo i prokuraturę oraz terenową administrację rządową i organy samorządu terytorialnego, nową zaś instytucją ustrojową były równolegle tworzone rady narodowe.

W wyniku przeprowadzonych 19 stycznia 1947 r. wyborów wyłoniony został Sejm Ustawodawczy, który zebrał się na pierwszą sesję 4 lutego 1947 r. Tym samym z mocy prawa rozwiązaniu uległa KRN oraz wygasły pełnomocnictwa Prezydium i Prezydenta KRN. Najpilniejszym zadaniem Sejmu Ustawodawczego stało się określenie tymczasowego, do czasu uchwalenia nowej konstytucji, ustroju politycznego państwa. Zadanie to Sejm wykonał uchwalając 4 lutego ustawę o wyborze Prezydenta RP, a następnie 19 lutego 1947 r. ustawę konstytucyjną „O organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej”, którą

przyjęło się określać jako Małą Konstytucję. Nie tylko zachowywała ona podstawowe założenia Konstytucji marcowej, ale recypowała wprost liczne jej postanowienia.

Wymieniając jako najwyższe organy Rzeczypospolitej, w zakresie ustawodawstwa – Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydenta, Radę Państwa i rząd oraz w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy, Mała Konstytucja stała formalnie na gruncie zasady podziału władzy. Jednak nie zapewnia ona równorzędności trzech władz. Sejm Ustawodawczy określony jest jako „organ zwierzchniej władzy Narodu Polskiego”, pozostałe zaś organy – tylko jako organy państwa, co ekspozuje nadrzędną pozycję Sejmu. Tylko Sejm pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich, inne zaś organy pochodziły od niego bezpośrednio (Prezydent) lub pośrednio (rząd) i podlegały jego kontroli. Tradycyjny schemat podziału władzy naruszało też wprowadzenie nowego organu – Rady Państwa i wyposażenie jej w kompetencje z zakresu ustawodawstwa i władzy wykonawczej oraz kontrolne.

Wybrany w oparciu o pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze jednoizbowy Sejm Ustawodawczy składał się z 444 posłów. Jego kadencja wynosiła 5 lat. Sejm pracował w systemie sesyjnym. Sesje zwyczajne zwoływane były dwa razy w roku – wiosenna i jesienna. Wewnętrzną organizację Sejmu oraz tryb prac legislacyjnych regulował uchwalony przez Sejm regulamin. Zasadniczymi funkcjami Sejmu było uchwalenie nowej konstytucji (funkcja ustrojodawcza), ustawodawstwo, uchwalanie zasadniczego kierunku polityki państwa i kontrola rządu. W sferze ustawodawstwa obok ustaw sejmowych przewidziano też dekrety z mocą ustawy, wydawane przez rząd w okresach między sesjami Sejmu i z jego upoważnienia. Dekret wchodził w życie po zatwierdzeniu przez Radę Państwa i opublikowaniu, a następnie podlegał kontroli Sejmu na najbliższej jego sesji. Z zakresu dekretowania wyłączono istotne sprawy wyliczone enumeratywnie.

Prezydent RP wybrany został przez Sejm Ustawodawczy na okres 7 lat. W kwestiach jego kompetencji i zakresu odpowie-

działności recypowano do tekstu Małej Konstytucji odpowiednie artykuły Konstytucji marcowej. Rada Państwa była organem nawiązującym do Prezydium KRN, co ujawniało się głównie w funkcji sprawowania nadzoru nad radami narodowymi i koordynowania ich działalności. Miała też prawo inicjatywy ustawodawczej, uchwalania stanu wyjątkowego i wojennego oraz nadzoru nad Najwyższą Izbą Kontroli. W jej skład wchodził: Prezydent RP jako przewodniczący, marszałek i wicemarszałkowie Sejmu, prezes NIK oraz w czasie wojny Naczelny Dowódca WP. W kwestiach struktury rządu, jego funkcji oraz stosunku rządu do prezydenta i Sejmu przyjęto rozwiązania wzorowane lub wprost recypowane z Konstytucji marcowej, charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego.

W praktyce ustrojowej obserwujemy odchodzenie od tych demokratycznych zasad polskiego konstytucjonalizmu. Przejawiło się to przede wszystkim w pomniejszeniu roli Sejmu w zakresie ustawodawstwa i wzmacnianiu pozycji rządu w sferze stanowienia prawa. Rząd wydawał coraz więcej dekretów z mocą ustawy, zatwierdzanie których przez Sejm stawało się z czasem zwykłą formalnością. W czasie obowiązywania Małej konstytucji Sejm uchwalił 391 ustaw i zatwierdził 348 dekretów z mocą ustawy. Na osłabienie znaczenia i roli ustrojowej Sejmu wpływało też faktyczne ukształtowanie się pozaparlamentarnej ośrodka decyzji w sprawach państwowych, którym stały się kierownicze organy partii komunistycznej. Rosła w praktyce rola prezydenta, który nie tylko przewodniczył z urzędu Radzie Państwa, ale też od 1948 r. stanął na czele partii komunistycznej, która umocniła już swoją kierowniczą pozycję w państwie. Jednocześnie postępowała ewolucja modelu ustrojowego państwa przeprowadzana na drodze ustaw, co umożliwiał ramowy charakter ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. Ewolucja ta polegała na przejmowaniu wzorów radzieckich, co znalazło częściowy wyraz w ustawach z 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej oraz o zmianie ustroju sądów powszechnych oraz o Prokuraturze RP, a ostatecznie pełny wyraz w konstytucji z 1952 roku.

9. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.

Do wypełnienia swojego podstawowego zadania, to jest opracowania projektu i uchwalenia nowej konstytucji, Sejm Ustawodawczy przystąpił dopiero w ostatnim roku kadencji, uchwalając 26 maja 1951 r. ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej. Zgodnie z jej postanowieniami Sejm powołał Komisję Konstytucyjną, która przygotowała wstępny projekt konstytucji. Ogłoszono go pod koniec stycznia 1952 r. i poddano pod tzw. dyskusję narodową, która затoczyła szerokie kręgi, ale miała przede wszystkim charakter akcji propagandowej. Zgłoszone w niej liczne poprawki nie znalazły większego odzwierciedlenia w ostatecznym projekcie, uchwalonym po czterodniowej debacie przez Sejm w dniu 22 lipca 1952 r. jako Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Polska była ostatnim wśród państw pozostających po II wojnie światowej w radzieckiej strefie wpływów, a określanych jako „demokracje ludowe”, które otrzymało nową konstytucję. W poprzedzających jej uchwalenie latach kształtowały się jeszcze poglądy na istotę państwa demokracji ludowej. Przy zachowaniu licznych demokratycznych instytucji ustrojowych z Konstytucji marcowej, stopniowo przenoszono do ustroju Polski radzieckie wzorce ustrojowe. Toczące się w obozie władzy spory ideologiczne zakończone zostały w latach 1948 – 1949 zjednoczeniem partii robotniczych i ruchu ludowego. W sytuacji braku legalnej opozycji powstał trójpartyjny system, obejmujący PZPR, ZSL i SD, w którym rolę kierowniczą spełniała partia komunistyczna. W sferze ustrojowej oznaczało to ostateczne odrzucenie modelu demokracji parlamentarnej i zwycięstwo koncepcji dyktatury proletariatu jako formy państwa, co musiało prowadzić do przyjęcia jedynie słusznego radzieckiego modelu państwa, usankcjonowanego od 1936 r. w stalinowskiej konstytucji ZSRR.

Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej składała się ze wstępu i 10 rozdziałów: I – Ustrój

polityczny, II – Ustrój społeczno-gospodarczy, III – Naczelne organy władzy państwowej, IV – Naczelne organy administracji państwowej, V – Terenowe organy władzy państwowej, VI – Sąd i Prokuratura, VII – Podstawowe prawa i obowiązki obywateli, VIII – Zasady prawa wyborczego, IX – Godło, barwy i stolica Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, X – Zmiana Konstytucji. W tej systematyce nastąpiła zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą konstytucję z 13 grudnia 1957 r., polegająca na dodaniu rozdziału IIIa zatytułowanego Najwyższa Izba Kontroli.

Zasady naczelne konstytucji zawarte zostały głównie w rozdziale I, ale niektóre wynikały z treści innych rozdziałów i wstępu. Określając suwerena, czyli źródło władzy w państwie, twórcy konstytucji zrezygnowali z zasady zwierzchnictwa narodu, formułując w jej miejsce w art. 1 zasadę ludowładztwa: „...władza należy do ludu pracującego miast i wsi”. Pojęcie to obejmowało klasę robotniczą i inne grupy utrzymujące się z własnej pracy (nie korzystające z siły najemnej). Z zasadą ludowładztwa wiązała się zasada sojuszu robotniczo-chłopskiego, z kierowniczą w nim rolą klasy robotniczej, z czego z kolei wyprowadzano zasadę kierowniczej roli partii komunistycznej w państwie. Co prawda uchwalony w 1952 r. tekst konstytucji zasady tej nie artykułował wprost, ale wynikała ona z treści wstępu. Dopiero w wyniku przeprowadzonej w 1976 r. nowelizacji konstytucji, zasadę kierowniczej roli PZPR wprowadzono wprost do art. 3, co spotkało się z krytyką i protestami ze strony opozycji politycznej i w grudniu 1989 r. doprowadziło do jej usunięcia.

Konstytucja przyjmuje system przedstawicielski jako podstawową formę realizacji przez lud pracujący miast i wsi jego suwerennych praw. Do organów władzy państwowej – Sejmu i rad narodowych wszystkich szczebli, lud wybierał swoich przedstawicieli w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Posłowie i członkowie rad narodowych mieli być odpowiedzialni za sprawowanie swego mandatu przed wyborcami, do odwołania włącznie. Wyrażona w konstytucji zasada przedstawicielstwa, w przepisach ordynacji wyborczych i w prak-

tyce ustrojowej ulegała ograniczeniu. Prawo wysuwania kandydatów na posłów i radnych należało do partii politycznych i to ich aparat decydował o kształcie list kandydatów. Poczynając od pierwszych po przełomie październikowym 1956 roku wyborów do Sejmu, pojawiła się praktyka nachalnego agitowania do głosowania bez skreśleń, co nie tylko naruszało tajność głosowania, ale gwarantowało uzyskanie mandatu przez kandydatów umieszczonych na pierwszych miejscach listy. Wyborca nie decydował w praktyce o składzie organów przedstawicielskich, a wybory nabrały cech plebiscytu.

Konstytucja formułowała również w art. 4 zasadę praworządności, traktując ją jako warunek realizacji zasady ludowładztwa. Prawa PRL wyrażają interesy i wolę ludu pracującego, a wszystkie organy władzy i administracji działają na podstawie przepisów prawnych. Ścisłe przestrzeganie praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. W konstytucji zawarty był skromny, w porównaniu z rozwiniętymi demokracjami, katalog instytucjonalnych gwarancji praworządności: prymat ustawy w systemie źródeł prawa oraz nadzór Sejmu nad działalnością aparatu państwowego, Rady Państwa – nad radami narodowymi, Rady Ministrów – nad organami administracji państwowej, Sądu Najwyższego – nad działalnością sądów i prokuratury nad działalnością terenowego aparatu państwowego. W praktyce i te gwarancje, w różnych okresach, wykorzystywane były z różnym natężeniem.

Przy budowie systemu organów państwowych konstytucja PRL zrywała z zasadą trójpodziału władzy, przyjmując w jej miejsce zasadę jednolitości i jedności władzy państwowej. Dzieli ona organy państwowe na cztery grupy: organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, organy sądowe i organy prokuratury.

Organy władzy państwowej miały charakter przedstawicielski, ich skład wyłaniany był w drodze wyborów powszechnych, a z przedstawicielskiego charakteru wynikała ich nadrzędność wobec pozostałych organów państwa. Konstytucja zaliczyła do tej

grupy Sejm, Radę Państwa i rady narodowe. Sejm jako najwyższy organ przedstawicielski i Rada Państwa – jego emanacja, były naczelnymi organami władzy państwowej, zaś rady narodowe – terenowymi organami przedstawicielskimi. Sejm i rady narodowe pochodziły z wyborów bezpośrednich, natomiast Rada Państwa – z wyborów pośrednich, bowiem jej skład wybierał Sejm spośród posłów. Organy władzy państwowej spełniały funkcje prawodawcze i kreacyjne, powoływały inne organy państwa, kontrolowały je i mogły odwołać. Były to organy wybierane na kadencję i działające kolegialnie.

Jednoizbowy Sejm, wybierany w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, spełniał funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną, a od roku 1976 także funkcję ogólnego kierownictwa państwem i gospodarką narodową. W funkcji ustrojodawczej mieściło się wyłączone prawo Sejmu do zmiany i nowelizacji konstytucji. Uchwalono w sumie 19 nowelizacji konstytucji, ostatnie już po zmianie ustroju: w grudniu 1989 r. (skreślenie wstępu do konstytucji PRL, przywrócenie nazwy państwa Rzeczpospolita Polska, wprowadzenie zasady państwa prawnego) oraz w marcu 1990 r. (przywrócenie samorządu terytorialnego). Ważniejsze, poza wspomnianymi już wyżej, nowelizacje miały miejsce w 1982 r. (utworzenie Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego) oraz w kwietniu 1989 r. (przywrócenie urzędu Prezydenta i drugiej izby parlamentu – Senatu, konstytucjonalizacja Rzecznika Praw Obywatelskich).

Funkcja ustawodawcza Sejmu realizowana była początkowo w stosunkowo skromnym zakresie, a to ze względu na prawo Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach między sesjami Sejmu. Sejm I kadencji (1952 – 1956) uchwalił tylko 42 ustawy, gdy Rada Państwa wydała w tym czasie 161 dekretów. Poczynając od 1957 r. aktywność ustawodawcza Sejmu jest znacząca, a dorobek ustawodawczy w sferze kodyfikacji prawa sądowego, ustawodawstwa socjalnego, prawnych podstaw reform gospodarczych itp. jest wymierny i oceniany pozytywnie.

Realizacja funkcji kontrolnej Sejmu następowała w formie dyskusji nad *exposé* premiera, głosowania nad wnioskami o powołanie i odwołanie rządu lub ministrów, udzielania rządowi absolution oraz interpelacji i zapytań poselskich.

W ramach funkcji kreacyjnej Sejm powoływał i odwoływał różne organy państwowe: Radę Państwa, Radę Ministrów, ministrów, Prezesa NIK, a w latach osiemdziesiątych również sędziów Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rada Państwa przejęła kompetencje swej poprzedniczki działającej na podstawie Małej Konstytucji z 1947 r. oraz wiele kompetencji zlikwidowanego w 1952 r. urzędu Prezydenta, stając się tym samym rodzajem kolegiatnej głowy państwa. Wybierana była przez Sejm z grona posłów, a jej skład odzwierciedlał polityczne oblicze Sejmu.

Najbardziej rozbudowaną grupę stanowiły organy administracji państwowej, wśród których konstytucja wymienia, jako naczelną – Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów oraz prezydium rad narodowych – jako terenowe organy administracji państwowej. Niektóre organy w tej grupie nie miały konstytucyjnej podstawy, a powoływane były przez ustawy zwykłe. Od 1976 r. konstytucyjnym organem stało się Prezydium Rządu. W latach siedemdziesiątych w miejsce prezydiów rad narodowych, jako terenowe organy administracji pojawili się naczelnicy miast, gmin i powiatów, prezydenci miast i wojewodowie. Organy administracji nie miały charakteru przedstawicielskiego, nie były kadencyjne, miały charakter kolegiatny bądź jednoosobowy. Powoływane i odwoływane były przez organy władzy państwowej, przed którymi ponosiły też odpowiedzialność.

Premiera (Prezesa Rady Ministrów) powoływał Sejm, powierzając mu misję utworzenia rządu. Na wniosek premiera Sejm powoływał rząd, głosując na cały proponowany jego skład. Powołanie i odwołanie Rady Ministrów było wyłączną kompetencją Sejmu, jednak między sesjami Sejmu prawo odwołania i powołania członka rządu miała Rada Państwa. Uchwała jej w tej sprawie

przedkładana była następnie Sejmowi do zatwierdzenia. Konstytucja wyliczała kompetencje rządu, jednak nie było to wyliczenie wyczerpujące, bowiem liczne zadania Rady Ministrów wynikały z ustaw. W grupie kompetencji rządu związanych z działalnością Sejmu mieściło się prawo inicjatywy ustawodawczej oraz składanie Sejmowi sprawozdań z wykonania budżetu państwa i planu gospodarczego. Rada Ministrów sprawowała też kierownictwo i koordynowała działalność całej administracji państwowej. Stanowiła też prawo, wydając rozporządzenia z upoważnienia i w celu wykonania ustaw oraz tzw. uchwały samoistne, które upoważnienia ustawowego nie wymagały.

Przepisy konstytucji zakładały podległość Rady Ministrów w stosunku do Sejmu i Rady Państwa. W praktyce ustrojowej pozycja rządu ulegała umacnianiu, tu bowiem kierowane były dyrektywy partyjne określające perspektywy rozwoju państwa i wytyczające kierunki jego działalności. Kierownicza rola partii realizowana była nie przez Sejm, a przez rząd.

W skład rządu wchodził ministrowie resortowi, stojący na czele wyodrębnionych działów administracji i ministrowie bez teki. Minister kierował resortem jednoosobowo, przy pomocy wiceministrów, noszących nazwę podsekretarzy stanu. Ministrowie mieli prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń. Przepisy konstytucji nie ustalały liczby ministrów i wicepremierów; urząd ministra tworzony był w drodze ustawy.

Grupa organów sądowych składała się z sądów powszechnych i sądów szczególnych, struktura których ukształtowała się jeszcze przed uchwaleniem konstytucji. Ich zadaniem był wymiar sprawiedliwości i w tym zakresie były niezawisłe, czyli działały niezależnie od innych organów państwa i wyłącznie na podstawie ustaw.

Organy prokuratury, powołane do strzeżenia praworządności i ścigania przestępstw, już w 1950 r. oddzielone zostały od sądów i działały jako odrębny pion organizacyjny na czele z Generalnym Prokuratorem.

Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała odrębnych organów kontroli państwowej, powierzając tą funkcję na wzór radziecki organowi administracji państwowej – Ministerstwu Kontroli Państwowej. Po nowelizacji konstytucji w 1957 r. i przywróceniu Najwyższej Izby Kontroli jako instytucji niezależnej od rządu, wyodrębniono piątą grupę organów państwowych. Tak było do roku 1976, kiedy znów NIK i jej delegatury włączono do grupy organów administracji państwowej. Ostatecznie w 1980 r. ponownie je wyodrębniono.

10. Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.

Nowelizacja konstytucji z 7 kwietnia 1989 r., przywracając urząd Prezydenta przewidywała jego wybór przez Zgromadzenie Narodowe. W ten sposób został wybrany 19 lipca 1989 r. gen. Wojciech Jaruzelski. W 1990 r. nasiliła się kampania polityczna zmierzająca do wcześniejszego zakończenia prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego, połączona z postulatem zmiany trybu wyboru głowy państwa. W konsekwencji doszło do kolejnej nowelizacji konstytucji. 27 września 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o wyborze Prezydenta RP, która wprowadziła wybory prezydenta oparte na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Tak został wybrany prezydentem w drugiej turze głosowania 9 grudnia 1990 r. Lech Wałęsa.

Wybory prezydenckie, będące wyrazem narastających tendencji do odchodzenia od ustaleń „okrągłego stołu”, uruchomiły kolejne postulaty przyspieszenia wyborów parlamentarnych i wcześniejszego zakończenia kadencji Sejmu kontraktowego. Sejm w maju i czerwcu 1991 r. uchwalił nowe ordynacje wyborcze do Senatu i Sejmu, na podstawie których przeprowadzone zostały 27 października 1991 r. całkowicie wolne i demokratyczne wybory nowego Sejmu i Senatu. Rozbicie polityczne nowo wybranego parlamentu wykluczało szybkie zrealizowanie jego podstawowego zadania, czyli uchwalenie nowej konstytucji, nie mówiąc już o tym, że poważnie utrudniało powołanie nowego gabinetu, który udało

się stworzyć dopiero w grudniu. Jedynym wyjściem pozostawało uchwalenie aktu prawnego, który tymczasowo regulowałby wzajemne stosunki między podstawowymi organami państwa: parlamentem, prezydentem i rządem. 17 października 1992 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną „O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”, określaną potocznie jako Mała Konstytucja.

Mała Konstytucja, pomimo swojej obszerności (liczyła 78 artykułów) nie regulowała problemów ustrojowych, nie zawierała postanowień określających prawa, wolności i obowiązki obywatelskie, brak w niej kompleksowych postanowień co do terenowego aparatu państwowego oraz dotyczących sądów. Na mocy art. 77 Małej Konstytucji zachowana została nadal moc obowiązująca licznych przepisów konstytucji z 1952 r., zarówno tych, które od jej uchwalenia nie podlegały większym zmianom, jak też zasadniczo zmienianych w toku licznych wcześniejszych nowelizacji.

Mała Konstytucja stanowiła swoiste podsumowanie ewolucji ustroju politycznego państwa dokonującej się od 1989 r. Ogólnie rzecz biorąc, ewolucja ta doprowadziła do zmiany charakteru prawnego Sejmu i pomniejszenia jego roli ustrojowej (nie jest już najwyższym organem władzy państwowej) oraz dotychczasowej pozycji w sferze ustawodawstwa. Wzrosła natomiast rola ustrojowa i kompetencje Rady Ministrów, która uzyskała prawo wydawania z upoważnienia parlamentu rozporządzeń z mocą ustawy (choć parlament pracował już nie na sesjach a permanentnie), nie wymagających zatwierdzenia Sejmu, a więc nie podlegających jego kontroli. Dodać należy, iż w zakresie objętym upoważnieniem inicjatywa ustawodawcza przysługiwała wyłącznie Radzie Ministrów.

Zwiększyła się rola Prezydenta w dziedzinie tworzenia rządu. Prezydent mógł odmówić przyjęcia dymisji rządu po wyrażeniu mu przez Sejm wotum nieufności i jednocześnie rozwiązać parlament. Również rekonstrukcja rządu (powoływanie i odwoływanie ministrów) należały do wyłącznej kompetencji Prezydenta, działa-

jącego w tym wypadku na wniosek premiera. Prezydent miał też prawo rozwiązania parlamentu, jeśli nie uchwalił on ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia projektu oraz w wypadku niemożności powołania rządu, pomimo wyczerpania skomplikowanego i wieloetapowego trybu postępowania w tej kwestii.

Przepisy Małej Konstytucji ustanawiały w Polsce system polityczny odchodzący od klasycznego systemu parlamentarnego. W układzie stosunków na linii prezydent – rząd – parlament nastąpił wyraźny wzrost roli Prezydenta i Rady Ministrów. W literaturze przedmiotu określono to „racjonalizacją” systemu parlamentarno-gabinetowego, motywowaną koniecznością stworzenia rozwiązań prawnych zapobiegających sytuacjom kryzysowym. Wskazywano też na podobieństwa do modelu ustrojowego V Republiki Francuskiej.

Mała Konstytucja i zachowane przez nią przepisy Konstytucji PRL z 1952 r. obowiązywały do uchwalenia w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski

Konstytucyjne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej

1. Pojęcie i katalog konstytucyjnych zasad ustrojowych

Ustrój konstytucyjny każdego państwa opiera się na założeniach wypowiedzianych wprost (proklamowanych) przez ustrojodawcę konstytucyjnego bądź też nie wypowiedzianych wprawdzie *expressis verbis*, ale stanowiących podstawę szczegółowych uregulowań konstytucyjnych. W większości konstytucji współczesnych, stanowionych w ostatnich dekadach XX stulecia (oraz na przełomie XX i XXI wieku) zasady te najczęściej ujęte zostały w odrębne uregulowania konstytucyjne i umieszczone w czołowej części tekstu konstytucji. Zjawisko to określane jest jako **konstytucjonalizacja podstawowych zasad ustroju państwa**.

Regułą stanowi konstytucjonalizacja **zasad ustroju politycznego**, tj. założeń dotyczących genezy (uzasadnienia) i form wykonywania władzy państwowej. Ponadto szereg konstytucji, zwłaszcza ustanowionych w drugiej połowie XX wieku i w XXI stuleciu, precyzuje niektóre zasady funkcjonowania gospodarki i regulacji stosunków społecznych. Konstytucje te formułują zatem, obok zasad ustroju politycznego, podstawowe **zasady** (założenia) **ustroju społeczno-gospodarczego**.

Nie zawsze jednak podstawowe zasady ustroju zostają ujęte w wyodrębnione przepisy (jednostki tekstu) poszczególnych konstytucji. Nierzadko ustrojodawca przyjmuje za podstawę uregulowań organizacji lub funkcjonowania państwa (jego instytucji) założenia, których jednakowoż nie ujmuje jako wyodrębnionych uregulowań konstytucyjnych. Założenia te zostają „rozpisane” na

szczegółowe unormowania konstytucyjne, stanowiąc wyznaczniki ich treści. Zespolecie tych unormowań w toku wykładni tekstu konstytucji w pewną całość pozwala na odnalezienie w ich treści ogólniejszej reguły ustrojowej. Przykładowo: zasada rządów parlamentarnych nie została wypowiedziana wprost w żadnym z postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Tym niemniej, z wielu uregulowań szczegółowych, dotyczących trybu tworzenia rządu, uzyskiwania przez Radę Ministrów i jej Prezesa wotum zaufania, parlamentarnej odpowiedzialności rządu i trybu oraz następstw uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności, wynika ściśle uzależnienie profilu politycznego, programu i składu rządu oraz jego trwałości (stabilności) od zaufania większości w Sejmie. To zaś założenie stanowi bez wątpienia kwintesencję zasady parlamentarnej formy (systemu) rządów.

Katalog konstytucyjnych zasad ustroju państwa nie może być – w tym kontekście – traktowany jako zamknięty i jednakowy dla różnych państw oraz poszczególnych konstytucji. Ilość i ujęcie konstytucyjnych zasad ustroju państwa zależą, w pewnym zakresie, od metodologii interpretacji konstytucji, celem której jest wskazanie (odczytanie) przyjętych przez nią zasad. W razie porzeczności na zasadach, które zostały sformułowane *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, liczba wyróżnionych zasad jest – reguły – skromniejsza. Przyjęcie założenia, iż można formułować zasady w drodze uogólnienia szczegółowych unormowań konstytucyjnych (jak w przypadku wskazanej uprzednio zasady rządów parlamentarnych) prowadzi do wyodrębnienia dalszych zasad, nie mających odpowiednika w jednym, wypowiadającym daną zasadę przepisie konstytucji.

W sensie praktycznym katalog wyodrębnianych zasad konstytucyjnych zależy ponadto od przyjętego stopnia szczegółowości charakterystyki konkretnego systemu konstytucyjnego. Rosnąca szczegółowość skutkuje wyodrębnieniem większej liczby zasad. Pozostanie przy zgeneralizowanej charakterystyce konkretnej konstytucji oraz regulowanego przez nią systemu ustrojowego

pozwała na wskazanie niewielkiej liczby najbardziej podstawowych (fundamentalnych) zasad ustrojowych.

Formułowanie konstytucyjnych zasad ustroju spełnia dwie podstawowe funkcje. Dla ustrojodawcy (twórców konstytucji) główną funkcją formułowania zasad (założeń) ustroju państwa jest oparcie go na spójnej koncepcji systemowej, koherentnej koncepcyjnie i organizacyjnie, bo podporządkowanej klarownym i ujętym w spójny system założeniom. Dla komentujących i interpretujących przepisy danej konstytucji głównym zadaniem jest uchwycenie cech decydujących o istocie oraz specyfice konkretnego systemu konstytucyjnego (w jego warstwie normatywnej). Ułatwia ono klarowne przedstawienie rozstrzygających o tej specyfice założeń konstytucyjnych.

Sformułowany poniżej katalog konstytucyjnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej służyć ma – przede wszystkim – celom informacyjnym, a także – dydaktycznym. Z tego względu ujęty został na poziomie ogólności, umożliwiającą zapoznanie się z najbardziej fundamentalnymi (podstawowymi) zasadami ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach obowiązywania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., zaaprobowanej w referendum z 25 maja 1997 r.

Tak ukształtowany **katalog konstytucyjnych zasad ustroju** obejmuje:

- 1) zasadę suwerenności Narodu;
- 2) zasadę łączenia przedstawicielskiej formy sprawowania władzy z formami demokracji bezpośredniej;
- 3) zasadę demokratycznego państwa prawa i legalizmu działania władz publicznych;
- 4) zasadę podziału i równowagi władz;
- 5) zasadę parlamentarnej formy (systemu) rządów;
- 6) zasadę prezydentury ograniczonej kompetencyjnie lecz aktywnej;
- 7) zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 8) zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości;

- 9) zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego;
- 10) zasadę konstytucyjnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela;
- 11) zasadę bezstronności światopoglądowo-wyznaniowej władz publicznych oraz równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych;
- 12) zasadę społecznej gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej i dialogu społecznym.

2. Zasada suwerenności (zwierzchnictwa) Narodu

Wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP zasada suwerenności Narodu wywodzi się z unormowania, że „**władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu**”. Pojęcie „Narodu” nie ma w tym przypadku konotacji etnicznej; ustrojodawca nie posługuje się – w szczególności – stwierdzeniem, iż chodzi o „naród polski”. Pojęcie to występuje w znaczeniu prawnopolitycznym. Odnosi się do całej populacji osób (obywateli i osób zrównanych z obywatelami), wyposażonych w prawa i wolności polityczne.

Zwierzchnictwo Narodu należy interpretować jako związanie wszystkich instytucji i organów władzy publicznej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (do niej przynależnych) wolą ogółu obywateli i ich interesami jako „dobrem wspólnym” (art. 1 Konstytucji). Żaden z organów władzy publicznej nie może być uznany za podmiot niezależny od woli ogółu obywateli. Władza publiczna w całym swym zakresie – tak w skali centralnej jak i regionalnej oraz lokalnej – winna być sprawowana z upoważnienia Narodu i w maksymalnym stopniu mieć na względzie interes ogółu obywateli. Miarą realizacji zasady suwerenności Narodu jest zatem zbieżność metod i celów (kierunku) jej sprawowania z wolą obywateli, a co najmniej – ich zasadniczej większości.

Zwierzchnictwo Narodu ma charakter trwały i permanentny. Nie wyczerpuje się w jednostkowym akcie wyboru (powołania) osób do pełnienia funkcji publicznych (władczych), ale obejmuje cały zakres ich działania. Stanowi nadto prawną przesłankę dla odpowiedzialności osób sprawujących – z upoważnienia Narodu – funkcje władcze (publiczne) ich oceny i potencjalnego cofnięcia upoważnień władczych w sytuacjach nierespektowania woli (interesu) Narodu (jego większości).

3. Zasada łączenia przedstawicielskiej formy sprawowania władzy z formami demokracji bezpośredniej

Zasadę tę wyraża art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że: *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.*

Przyjęte w art. 4 ust. 2 unormowanie stwarza konstytucyjne przesłanki do korzystania przez Naród (obywateli) z dwóch dostępnych równolegle form sprawowania władzy, traktowanych jako dopełniający się system. Naród dokonuje wyboru swoich przedstawicieli do organów kolegialnych ogólnonarodowych: Sejmu, Senatu bądź – w skali lokalnej/regionalnej – do rad gmin, miast powiatów i sejmików województw. Powierza tak wybranym przedstawicielom (złożonym z nich organom) sprawowanie odpowiedniego kompetencyjnie zakresu władzy publicznej. Może też – alternatywnie – wziąć udział w konstytucyjnie przewidzianych formach demokracji bezpośredniej: referendum ogólnokrajowym lub lokalnym. Może ponadto skorzystać z ludowej (obywatelskiej) inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja (w art. 235 ust. 6) dopuszcza też możliwość odbycia referendum ogólnokrajowego w sprawie zatwierdzenia zmian w konstytucji.

Przedstawicielskie organy władzy państwowej: Sejm i Senat, zostały wyposażone w kompetencje ustrojodawcze (prawo dokonywania zmian w Konstytucji), nadto zaś – w prawo stanowienia ustaw (w tym: ustawy o budżecie państwa i o prowizoriach budżetowych), funkcję kontrolowania przez Sejm działalności Rady

Ministrów (rządu) i jej poszczególnych członków oraz podległej rządowi administracji rządowej, prawo powoływania na szereg stanowisk państwowych (w tym: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, części składu Rady Polityki Pieniężnej i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Sejm dokonuje też wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Trybunału Stanu i Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Sejm i Senat jako Zgromadzenie Narodowe decydują o pociągnięciu Prezydenta RP do odpowiedzialności prawnej (konstytucyjnej).

Posłowie i senatorowie są – zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji – reprezentantami całego Narodu, a nie tylko – wyborców (mieszkańców) swego okręgu wyborczego. Także członkowie rad i sejmików województw (organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego) są reprezentantami mieszkańców swej jednostki terytorialnej, nie zaś – konkretnego okręgu wyborczego.

Konstytucja RP z 1997 r. (a w ślad za nią: ustawowe regulacje statusu posła, senatora oraz radnych) realizują koncepcję tzw. **mandatu wolnego**. Sprawia to, że przedstawiciel traktowany jest jako reprezentant – odpowiednio – ogółu obywateli lub ogółu mieszkańców danej samorządowej jednostki terytorialnej. Nie otrzymuje on prawnie wiążących instrukcji swych wyborców, którymi jest wiązany podczas i po poszczególnych zakresach sprawowania mandatu przedstawiciela. Wyznacznikiem kierunków postępowania jest dla tak traktowanego przedstawiciela (posła, senatora, radnego) jego rozumienie dobra i aspiracji Narodu (odpowiednio: ogółu mieszkańców samorządowej jednostki terytorialnej); ocena działania przedstawiciela dokonywana jest przez ogół obywateli (mieszkańców), praktycznie – w skali całej kadencji. Realia socjopolityczne sprawiają, iż zarówno przy selekcji kandydatów do sprawowania funkcji przedstawicielskich jak i w ukierunkowywaniu ich działania w organach przedstawicielskich dominującą rolę odgrywają partie polityczne oraz inne organizacje mobilizujące obywateli (mieszkańców samorządowych

jednostek terytorialnych: gmin, miast, powiatów oraz województw).

Przyjęcie koncepcji mandatu wolnego oznacza rezygnację ustrojodawcy z zastosowania alternatywnej koncepcji **mandatu imperatywnego**, przy której reprezentant jest związany instrukcjami swoich wyborców (i traktowany jako – przede wszystkim – ich przedstawiciel) jak też koncepcji pośredniej, tzw. mandatu nowego typu, stanowiącego połączenie elementów mandatu wolnego z pewnymi cechami mandatu imperatywnego.

Przedstawicielska forma sprawowania władzy przez Naród (mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych) przeważa w codziennej praktyce (i jest – jako taka – wskazana pierwszoplanowo w art. 4 ust. 2 Konstytucji). Jej konstytucyjną alternatywę, a zarazem – dopełnienie, stanowią formy (instytucje) demokracji bezpośredniej: referendum ogólnokrajowe i lokalne oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza (przysługuje ona grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu).

Referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji), w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację określonej umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 3), a także – w sprawie zatwierdzenia zmian w przepisach Konstytucji (art. 235 ust. 6). O zarządzeniu referendum decyduje Sejm (bezwzględną większością głosów) lub Prezydent RP za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów (art. 125 ust. 2), zaś w przypadku referendum zatwierdzającego zmiany w Konstytucji – Marszałek Sejmu na żądanie co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydent Rzeczypospolitej (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Referendum ogólnokrajowe ma zawsze charakter fakultatywny; żaden przepis Konstytucji (bądź ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum) nie przewiduje prawnego obowiązku przeprowadzenia referendum.

Referendum ogólnokrajowe po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. było zarządzane dwukrotnie: w maju 1997 r. w sprawie

zatwierdzenia konstytucji oraz w 2004 r. w sprawie ratyfikacji Układu z Aten o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Art. 170 Konstytucji przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego reguluje ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. W odróżnieniu od referendum ogólnokrajowego, które może być tylko fakultatywne, referendum lokalne może być w pewnych sytuacjach fakultatywne, w innych zaś – ściśle określonych – obligatoryjne (obowiązkowe). Obowiązek przeprowadzenia obowiązkowego referendum lokalnego dotyczy głosowania w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego (rady gminy lub miasta, rady powiatu, sejmiku województwa), samoopodatkowania się mieszkańców danej jednostki samorządu na cele publiczne, odwołania przed upływem kadencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) wybranego w wyborach bezpośrednich. W innych przypadkach dotyczących danej wspólnoty samorządowej (lokalnej lub regionalnej) referendum lokalne może być przeprowadzone fakultatywnie (i zarządzane uchwałą organu przedstawicielskiego danej jednostki samorządowej).

4. Zasada demokratycznego państwa prawa

Zasadę demokratycznego państwa prawa (państwa prawnego) statuuje art. 2 Konstytucji. Stanowi on, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zasada demokratycznego państwa prawa została wprowadzona do polskich uregulowań konstytucyjnych już w toku zmian konstytucyjnych w 1989 r. Odegrała ona ważną rolę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukierunkowując interpretacje aktów prawnych pochodzących z okresu poprzedzającego zmiany systemu politycznego Polski, wprowadzane od 1989 r. Zasada ta została następnie utrwalona w tymczasowej regulacji konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (zwanej „Małą Konstytucją”)

i przyjęta – w charakterze podstawowej zasady ustrojowej – w Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r.

Elementem składowym zasady państwa prawnego, wyrażonym *expressis verbis* w art. 7 Konstytucji z 1997 r., jest **zasada legalizmu**, zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej (zarówno państwowe jak i samorządowe) winny działać *na podstawie i w granicach prawa*. Zasada ta zezwala zatem na podjęcie działania przez organ władzy publicznej (i jego funkcjonariuszy) tylko w sytuacjach i uwarunkowaniach określonych przez prawo. Nadto organy te i ich funkcjonariusze mogą działać wyłącznie w trybie i przy użyciu środków (metod) ściśle sprecyzowanych przez przepisy obowiązującego prawa.

Prawo ograniczające wolności jednostek (osób) oraz podmiotów prawnych oraz nakładające prawne powinności na osoby i podmioty prawne winno być ustanawiane w sposób demokratyczny (tj. otwarty na opinie i oddziaływania obywateli) i być przed wejściem w życie i stosowaniem oficjalnie i właściwie ogłoszone (z pozostawieniem czasu na zapoznanie się z jego przepisami, tzw. *vacatio legis*). Prawo ograniczające wolność działania lub nakładające na adresata przepisów (norm) powinności prawne nie może działać z mocą wsteczną (*lex retro non agit*). Uprawnienia nabyte zgodnie z prawem obowiązującym w czasie ich nabywania nie mogą, zgodnie z zasadą państwa prawa, zostać odjęte lub uszczuplone (ograniczone) przez później wydane (przyjęte) regulacje prawne (zgodnie z zasadą ochrony praw słusznie nabytych).

Zasada **demokratycznego** państwa prawa sprawia, że zarówno proces stanowienia prawa jak i tryb jego stosowania winny odpowiadać postulatowi demokratyzmu. Oznacza to wymóg otwarcia trybu stanowienia prawa na wpływ obywateli i ich struktur (także opozycyjnych względem opcji w danym momencie przeważającej politycznie), zakaz zaskakiwania obywateli (podmiotów prawnych) nagłymi i nieprzewidywalnymi zmianami uregulowań prawnych (zwłaszcza pogarszającymi sytuację prawną adresatów), postulat ustanawiania przepisów przejściowych

chroniących „interesy w toku” (tj. działania zapoczątkowane przed zmianą w systemie prawnym i naturalnie kontynuowane po dokonanej zmianie). Wdrażaniu zasady demokratycznego państwa prawa służy rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej, zaskarżalność orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, sądowa kontrola działań organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), a także – odrębność organizacyjna i niezależność sądów oraz realna i gwarantowana niezawisłość sędziów. Sprzyja jej także szeroki zakres i dostępność kontroli konstytucyjności sprawowanej przez niezależny Trybunał Konstytucyjny, a nadto – drożne (postulatywnie) procedury egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich funkcjonariuszy państwowych przed Trybunałem Stanu. Przestrzeganiu zasady państwa prawa służy też cywilna kontrola nad funkcjonowaniem służb państwowych, w tym: wojska, policji i służb specjalnych.

Art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. łączy zasadę demokratycznego państwa prawa z konstytucyjnym nakazem urzeczywistnienia przez to państwo „**zasad sprawiedliwości społecznej**”. Nakaz ten ukierunkowuje zarówno interpretację jak i procesy stanowienia i stosowania prawa, orientując je na wartości postrzegane przez obywateli (mieszkańców) jako „społecznie sprawiedliwe”. Stanowi jednocześnie konstytucyjną przeszkodę dla stanowienia regulacji prawnych pozostających w kolizji z większościowym poczuciem sprawiedliwości społecznej. W odniesieniu do interpretacji i stosowania już ustanowionego i obowiązującego prawa konstytucyjny postulat (nakaz) „urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości” społecznej ukierunkowuje działania służące wykładni i stosowania prawa na rozwiązania (rozstrzygnięcia, decyzje) postrzegane jako „społecznie sprawiedliwe”. Oznacza też powinność monitorowania procesów stanowienia i stosowania prawa pod kątem przestrzegania i preferowania opcji bliższych większościowemu poczuciu (postrzeganiu) „sprawiedliwości społecznej”.

5. Zasada podziału i równowagi władz

Zasada „podziału władz” (określana także jako „zasada podziału władzy”) może być postrzegana w trzech powiązanych z sobą aspektach: przedmiotowym (podział zakresu zadań i sfery działania), organizacyjnym (ustrojowym, tj. wyodrębnienia osobnych organów) oraz personalnym (niełączenia funkcji w różnych „władzach” przez te same osoby). Zasada równowagi władz oznacza natomiast założenie braku trwałej dominacji jednej władzy na pozostałymi czy jedną z nich.

Pojęcie podziału władzy używane było już w starożytności; koncepcję podziału odnaleźć można m.in. w poglądach Arystotelesa. Dopiero jednak w czasach nowożytnych dokonano skojarzenia przedmiotowego wydzielenia różnych sfer aktywności państwa (i jego organów) z powierzeniem tych sfer różnym organom państwowym: ustawodawczym, wykonawczym oraz sądowniczym. Pod koniec XVII w. angielski myśliciel społeczny, John Locke opracował koncepcję wydzielenia władzy ustawodawczej (realizowanej przez parlament), władzy wykonawczej (obejmującej w jego koncepcji również rozstrzyganie konfliktów na tle stosowania prawa) oraz tzw. władzy federacyjnej (polegającej na prowadzeniu polityki zewnętrznej, w tym: decydowaniu o wojnie i pokoju). W połowie XVIII stulecia nieco odmienną koncepcję „podziału władz” przedstawił Francuz, Charles de Montesquieu. Została ona wyłożona w dziele „O duchu praw” (1748).

Zasada trójpodziału władzy stała się punktem wyjścia dla ukształtowania dwóch najbardziej popularnych modeli systemu rządów: systemu prezydenckiego i – w nieco mniejszym zakresie – systemu parlamentarnego. System prezydencki cechuje separacja (oddzielenie od siebie) oraz wzajemne hamowanie się i równowaga władz (tzw. zasada *checks and balances*). Systemy parlamentarne (występujące w wielu odmianach) charakteryzują się silniejszym współdziałaniem władz: ustawodawczej i wykonawczej (przy jednoczesnej separacji władzy sądowniczej). W praktyce polityczno-ustrojowej większe znaczenie zyskuje zróżnicowa-

nie polityczne: podział na rządową (pro-rządową) większość parlamentarną i przeciwną rządowi (konkurencyjną) opozycję.

Zasadę trójpodziału władzy recypowały konstytucje polskie: Konstytucja z 3 maja 1791 r. oraz Konstytucja z 17 marca 1921 r. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. odstępowała od zasady zrównoważonego trójpodziału władzy na rzecz nadrzędności (władzy zwierzchniej) prezydenta. Konstytucja Polski Ludowej z 22 lipca 1952 r. przyjęła charakterystyczną dla państw dominacji komunistycznej zasadę jedności władzy państwowej; w praktyce zwierzchnia rola Sejmu uległa ograniczeniu na rzecz zwierzchnictwa („wiodącej roli”) kierowniczych gremiów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Nowelizacje Konstytucji PRL, przyjęte w 1989 r., powróciły na grunt zasady trójpodziału władzy, co kontynuowała tzw. Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. Aktualnie obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. opiera system ustrojowy o zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (art. 10 ust. 1). Organami władzy ustawodawczej czyni Sejm i Senat, władzy wykonawczej – Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów (rząd), zaś organami władzy sędziowskiej – określone konstytucyjnie sądy i trybunały (Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu).

Należy pamiętać, iż formuła trójpodziału władzy nie obejmuje wszystkich organów państwa. Poza nią działają organy kontroli państwowej (Najwyższa Izba Kontroli wspomagająca Sejm w jego funkcji kontrolnej), Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka (jako strażnicy konstytucyjnych wolności i praw jednostki), Narodowy Bank Polski i Rada Polityki Pieniężnej (odpowiedzialne za politykę monetarną), Krajowa Rada Radia i Telewizji (ukierunkowująca i kontrolująca elektroniczny przekaz medialny), Główny Inspektor Danych Osobowych (chroniący prywatność jednostek).

6. Zasada parlamentarnej formy (systemu) rządów

W odróżnieniu od omówionych tu zasad konstytucyjnych, dotyczących ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zasada parlamentar-

nej formy (systemu) rządów nie została ujęta w jedno wyodrębnione unormowanie konstytucyjne. Została ona natomiast potraktowana jako generalne założenie ustrojowe, które znalazło wyraz w szeregu szczegółowych unormowań konstytucyjnych regulujących system stosunków wzajemnych między przedstawicielskim organem władzy ustawodawczej: Sejmem a organem władzy wykonawczej: Radą Ministrów (rządem).

W najszerszym wymiarze zasadę parlamentarnej formy (systemu) rządów można sprowadzić do założenia ustrojowego, zgodnie z którym powstanie, profil polityczny i skład osobowy oraz kierunki polityki i trwałość rządu zdeterminowana jest przez układ sił politycznych (partyjnych) w konkretnym składzie Sejmu.

System parlamentarny ukształtował się najpierw w XVIII-wiecznej Anglii po „Chwalebnej Rewolucji” z 1688 r., skąd w XIX stuleciu począł przenikać na kontynent europejski. We Francji początki systemu parlamentarnego wystąpiły w okresie Restauracji (1814–1830); stabilizacja zasady rządów parlamentarnych miała miejsce w III Republice Francuskiej, w okresie obowiązywania ustaw konstytucyjnych z 1875 r.

W wielu państwach system rządów parlamentarnych kształtował się zarówno w oparciu o obowiązujące tam akty konstytucyjne (zwłaszcza uchwalone po I wojnie światowej) jak również wedle utartych w tych państwach zwyczajów politycznych. W Europie Środkowej funkcjonował w okresie międzywojennym w Czechosłowacji (w oparciu o Kartę Konstytucyjną z 1920 r.) oraz w Polsce (w oparciu o konstytucję z 17 marca 1921 r., zmodyfikowaną w 1926 r. i obowiązującą do 1935 r.).

Po drugiej wojnie światowej, w warunkach znacznego rozbicia polityczno-partyjnego w parlamencie (jego izbie pierwszej) klasyczne systemy rządów parlamentarnych poddawane były procesom modyfikacyjnym. Zabiegi te, najogólniej ujmując, zmierzały w dwóch – traktowanych jako alternatywne – kierunkach. Jeden z nich sprowadzał się do ograniczenia wpływu rozbicia politycznego w parlamencie i niestabilności układu pomiędzy partiami tam reprezentowanymi na politykę i trwałość rządu. Polegał na

utrudnieniu obalania rządu drogą zastąpienia „zwykłego” wotum nieufności wymogiem wotum konstruktywnego, tj. będącego zarazem zaczątkiem tworzenia nowego rządu, zniesieniu indywidualnej odpowiedzialności ministrów-członków rządu przed parlamentem (przy pozostawieniu odpowiedzialności solidarnej całej ekipy rządowej) oraz wzmocnieniu pozycji prawno-ustrojowej szefa rządu i jego wpływu na politykę rządu i działania poszczególnych członków rządu. W wyniku tak ukierunkowanej modyfikacji ukształtował się system kanclerski, będący mutacją systemu parlamentarnego. System kanclerski zdeterminował rozwiązania przyjęte w ustawie z Bonn z 1949 r., która spełniała rolę tymczasowej konstytucji RFN, zaś od 1990 r. stała się konstytucją zjednoczonych Niemiec.

Drugi kierunek modyfikacji zaznaczył się historycznie wcześniej (w niektórych państwach Europy Środkowej, Środkowo-Wschodniej i Południowej, jak Polska, Finlandia, Litwa, Estonia czy Portugalia), ale pełniejszy wymiar uzyskał w konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. (znowelizowanej w 1962 r.). Polegał na wzmocnieniu legitymizacji i pozycji ustrojowej prezydenta jako „głowy państwa” i drugiego – obok rządu – organu władzy wykonawczej (przez zniesienie lub ograniczenie obsady urzędu przez parlament, poszerzenie wpływu na powoływanie i odwoływanie składu rządu i podporządkowanie jego działania bieżącemu oddziaływaniu prezydenta, a także – wzmocnienie pozycji i uprawnień prezydenta w sytuacjach napięć i konfliktów między parlamentem a rządem). Doszło w ten sposób do nasycenia systemu genetycznie parlamentarnego rozwiązaniami ustrojowymi zaczerpniętymi z systemu prezydenckiego lub na nich wzorowanymi. Z tego też powodu systemy ukształtowane w następstwie modyfikacji drugiego rodzaju określane są mianem systemu prezydencko-parlamentarnego lub półprezydenckiego (semi-prezydenckiego).

Zapoczątkowanemu w 1989 r. ciągowi przemian ustrojowych w Polsce nie towarzyszyła jednoznaczna koncepcja systemu rządów. Dominowały jednakowoż tradycje parlamentarnej formy

rządów. Jednocześnie w recepcji wzorców zmodyfikowanego parlamentaryzmu ścierały się z sobą inklinacje w kierunku obu wskazanych uprzednio orientacji modyfikowania formuły rządów parlamentarnych. Pierwsza zakładała wzmocnienie pozycji rządu i premiera (szefa rządu) przy zachowaniu zredukowanej (głównie do funkcji reprezentacyjnych i ceremonialnych) pozycji ustrojowej prezydenta. Druga natomiast zmierzała ku eksponowaniu pozycji i uprawnień prezydenta (przy uniezależnieniu obsady urzędu od parlamentu i legitymizowaniu pełnomocnictw władczych wyborem powszechnym i bezpośrednim) oraz do poddania rządu i jego polityki silnemu oddziaływaniu prezydenta, traktowanego jako istotny i samodzielny organ władzy wykonawczej. Wynikiem konwergencji obu postulowanych modeli formy rządu był system ustrojowy przyjęty w tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., a następnie – z modyfikacjami – w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

W przyjętym systemie konstytucyjnym nastąpił podział władzy wykonawczej pomiędzy dwa organy ogólnopaństwowe: pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich (i przez to silnie legitymizowanego) Prezydenta RP oraz Radę Ministrów – rząd, powoływany przy udziale Prezydenta RP, choć funkcjonujący trwale pod warunkiem uzyskania zaufania większości w Sejmie RP. Początkowo – w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 1992 r. – Prezydent miał dominujący wpływ na obsadę trzech ministerstw: obrony, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych, związanych z obszarami jego uprawnień w charakterze najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, reprezentanta państwa oraz gwaranta bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Korzystanie z tych uprawnień okazało się w praktyce lat 1992 – 1997 wysoce konfliktogenne, co przyczyniło się do rezygnacji ze szczególnego wpływu (aprobowania kandydatów na ministrów) na obsadę ministerialną wskazanych trzech działów administracji.

Rada Ministrów uzyskała pełnomocnictwa organu prowadzącego zagraniczną i wewnętrzną politykę państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.), za co ponosi odpowiedzialność polityczną

(parlamentarną) przed Sejmem. Sejm może odmówić rządowi zaufania (co skutkuje koniecznością sięgnięcia po kolejną procedurę powołania rządu, a przy bezskutecznym wyczerpaniu procedury zasadniczej i dwóch rezerwowych – koniecznością skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia przedterminowych wyborów). W Konstytucji z 1997 r. wyeliminowana została możliwość uchwalenia przez Sejm rządowi „zwykłego” (skutkującego powinnością podania się do dymisji) wotum nieufności dla Rady Ministrów *in corpore*. Możliwe jest jedynie (z inicjatywy co najmniej 1/10 ogólnej liczby posłów) uchwalenie tzw. konstruktywnego wotum nieufności, które polega na połączeniu wyrażenia nieufności wobec dotychczasowego rządu i jednoczesny wybór Prezesa nowej Rady Ministrów. Zabieg ten, wzorowany na ustawie zasadniczej z Bonn z 1949 r., ma utrudniać obalenie rządu w sytuacji, gdy w Sejmie brakuje bezwzględnej większości wspierającej koncepcję (skład i program) nowej Rady Ministrów.

Wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności sprawia, że Konstytucja RP z 1997 r. przyjmuje formę rządów parlamentarnych w postaci zmodyfikowanej, właściwej systemowi kanclerskiemu. Zachowuje jednocześnie typowe dla systemu parlamentarnego instrumenty kontroli politycznej wobec rządu: wymóg uzyskania wotum zaufania (w 14 dni) po utworzeniu rządu (wyrażonego większością bezwzględną w Sejmie w ramach procedury zasadniczej i pierwszej „rezerwowej” powoływania rządu lub większością względną w ramach drugiej procedury rezerwowej), możliwość wyrażenia wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów (uchwalonego większością bezwzględną i skutkującego powinnością dymisji). Sejm może też poprzeć lub odmówić poparcia wnioskowi rządu o wyrażenie wotum zaufania (negatywne potraktowanie wniosku zgłoszonego przez rząd skutkuje powinnością jego ustąpienia).

Elementami podporządkowania Rady Ministrów (rządu) politycznej kontroli Sejmu jest coroczna powinność przedstawienia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i decydowanie przez Sejm o udzieleniu rządowi absolutorium. Ponadto działał-

ność poszczególnych działów administracji rządowej i członków rządu może być przedmiotem oceny przez komisje Sejmu; konkretne zaś sprawy – przedmiotem działania sejmowych komisji śledczych. Posłowie korzystają z typowych w systemach parlamentarnych uprawnień do inicjowania indywidualnej (poselskiej) kontroli rządu i podległych mu instytucji: z interpelacji, zapytań poselskich i pytań w sprawach bieżących. Jednocześnie rząd pozostaje pod silnym i efektywnym kierownictwem Prezesa Rady Ministrów (premiera).

Wszystkie wspomniane elementy wzajemnych relacji między Sejmem (i jego organami) a Radą Ministrów i jej członkami wyczerpują znamiona parlamentarnej formy (systemu) rządów w postaci zmodyfikowanej, z przewagą modyfikacji zmierzającej w kierunku systemu „premierowskiego” (kanclerskiego).

7. Zasada prezydentury ograniczonej kompetencyjnie, lecz aktywnej

Konstytucja RP z 1997 r. ujmuje Prezydenta Rzeczypospolitej jako jeden z dwóch – obok Rady Ministrów – organów władzy wykonawczej. Jednocześnie – w art. 126 – przypisuje mu znaczące role ustrojowe: a) najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, b) gwaranta ciągłości władzy państwowej, c) organu czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji, d) strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Art. 126 ust. 3 Konstytucji akcentuje przy tym wymóg legalizmu działania Prezydenta RP; stanowi bowiem, że swe zadania Prezydent wykonuje „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”.

Określony w art. 127 sposób (tryb) wyboru Prezydenta RP silnie legitymizuje piastuna tej funkcji państwowej. Zgodnie bowiem z art. 127 ust. 1 *Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym*. Tym samym Prezydent RP uzyskuje mandat do sprawowania swych ról ustrojowych i wykonywania związanych

z nimi funkcji bezpośrednio z wyboru dokonywanego przez zbiorowość obywateli obdarzonych konstytucyjnymi atrybutami sprawowania „władzy zwierzchniej” (suwerennej). Przyjęty tryb wyboru Prezydenta: wymóg zgłoszenia kandydatury przez co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 127 ust. 3), konieczność uzyskania większości bezwzględnej liczby głosów ważnych w drugiej turze (z udziałem tylko dwóch kandydatów o największej skali poparcia w pierwszej turze) sprawia, iż przed pretendentami do urzędu Prezydenta RP postawiono wysokie wymagania akceptacji ze strony obywateli. Są one zdecydowanie znacznie wyższe niż w wypadku ubiegania się o mandat w Sejmie czy Senacie.

Jednocześnie unormowania Konstytucji z 1997 r. nakładają szereg ograniczeń dotyczących wykonywania zadań Prezydenta. W płaszczyźnie prawnej istotne znaczenie ma – wspomniany już – wymóg legalizmu: związania Prezydenta RP zakresem zadań (ramami) określonymi w Konstytucji oraz ustawach, a także – wynikającymi z Konstytucji i ustaw zasadami realizacji zadań Prezydenta. Znamienne, że ustrojodawca konstytucyjny nie poprzestał na generalnej zasadzie legalizmu działania organów władzy publicznej, wyrażonej w art. 7 Konstytucji (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*), ale uściślił tę regułę adresując ją indywidualnie do Prezydenta. Jednocześnie doprecyzował, że unormowaniami, które wiążą i ograniczają Prezydenta w wykonywaniu zadań są przepisy Konstytucji (ustawy zasadniczej) oraz ustaw (co wyłącza z wspomnianego kręgu przepisy rangi niższej niż ustawa).

Z uregulowań tych wynika, że do właściwości Prezydenta należą funkcje (zadania) i służące ich realizacji kompetencje zaliczone do tej właściwości przez unormowania Konstytucji oraz ustaw. Nie mogą to być zadania domniemane lub dorozumiane. Możliwość przypisania Prezydentowi zadań i kompetencji na zasadzie ich domniemania wyklucza ujęcie art. 146 ust. 2 Konstytucji (w związku z art. 146 ust. 1). Regulacje te upoważniają Radę Ministrów do podejmowania wszystkich „spraw polityki państwa”,

które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwowych bądź – w oparciu o zasadę decentralizacji władzy publicznej – przypisane samorządowi terytorialnemu. Tym bardziej, że w świetle art. 146 ust. 1 to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej; dysponuje przeto właściwością w całokształcie spraw składających się na prowadzenie wskazanych polityk.

Równocześnie podkreślić należy, że Konstytucja, a ponadto – ustawy zwykłe, przypisują Prezydentowi RP szereg zadań i służących ich realizacji kompetencji. I tak: w zakresie polityki zagranicznej prezydent „jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych” a) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (o czym zawiadamia Sejm i Senat); b) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; c) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące obcych przedstawicieli dyplomatycznych. Swe zadania w zakresie polityki zagranicznej Prezydent realizuje w współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Prezydent RP z mocy art. 134 ust. 1 Konstytucji jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W czasie pokoju Prezydent sprawuje swe zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Na czas wojny Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; w tym samym trybie może go odwołać. Konstytucja, a w jej uzupełnieniu ustawa, określa szczegółowo kompetencje Prezydenta RP związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi.

Dalsze unormowania konstytucyjne i ustawowe przyznają Prezydentowi szereg konkretnych kompetencji związanych z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych: stanu wojny i stanu wyjątkowego, zarządzeniem mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych.

Prezydent dysponuje licznymi kompetencjami w zakresie powoływania na określone stanowiska państwowe. Ma monopol na powoływanie – na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – sędziów. Powołuje prezesów: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu

Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powołuje 1/3 składu Rady Polityki Pieniężnej i ma monopol na przedstawienie Sejmowi kandydatury na stanowisko Prezesa NBP. Powołuje Prokuratora Generalnego (na wniosek Krajowej Rady Prokuratorów) i dwóch z pięciu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Nadaje i zwalnia z obywatelstwa polskiego, nadaje tytuły profesora, stosuje prawo łaski, nadaje ordery, odznaczenia i określone w ustawie stopnie wojskowe. Ma prawo zawieszającego weta ustawodawczego, prawo inicjowania kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych i ustaw. Może wnioskować o postawienie członka Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu.

Prezydent został przeto wyposażony w liczne kompetencje, ściśle jednak określone (delimitowane) przepisami Konstytucji oraz ustaw. Kompetencji tych nie można zatem domniemywać.

Jeśli realizacja kompetencji Prezydenta wymaga wydania aktu urzędowego, to akt ten – zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji wymaga podpisania przez Prezesa Rady Ministrów. Podpis premiera oznacza przejęcie przez niego odpowiedzialności przed Sejmem za treść i skutki tak kontrasygnowanego aktu Prezydenta. Z wymogu tego Konstytucja zwolniła 30 rodzajów aktów urzędowych, enumeratywnie przez konstytucję wyliczonych. Ich wydanie stanowi tzw. prerogatywę, tj. uprawnienie osobiste Prezydenta, zwolnione od kontroli politycznej Sejmu. Ich realizacja podlega jednakże kontroli z punktu widzenia przestrzegania Konstytucji i ustaw. Kontrola ta egzekwowana jest przez Zgromadzenie Narodowe (wspólnie obradujące: Sejm i Senat). Możliwą sankcją jest oskarżenie Prezydenta RP o złamanie prawa; stosowny wniosek co najmniej 1/4 składu Zgromadzenia wymaga poparcia przez co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Zgromadzenia.

Tam, gdzie Konstytucja lub(i) ustawy nakładają na Prezydenta RP określone zadania, a dla ich wykonywania wyposażają go w stosowne kompetencje (realizowane we współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów lub z innymi organami państwa bądź też osobiście – jako prerogatywy) Prezydent RP nie może być zastąpiony przez inny organ państwowy. Wykonywanie zadań i kompe-

tencji – określonych i limitowanych przez Konstytucję i ustawy – wymaga aktywności Prezydenta. Brak tej aktywności prowadzi do niewykonania zadań przypisanych Prezydentowi, paraliż działania państwa w tym zakresie. Konstytucja nie zakłada takiego stanu; *ergo* obliuguje Prezydenta RP do aktywnej realizacji jego funkcji i zadań.

8. Zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Konstytucja RP z 1997 r. regulując zasadę podziału władzy wyodrębnia – jako osobną – władzę sądowniczą. Do jej sprawowania upoważnia – a art. 10 ust. 2 – sądy i trybunały. Z dalszych unormowań konstytucyjnych wynika, że trybunały te to: a) Trybunał Konstytucyjny, sprawujący kontrolę zgodności aktów normatywnych z Konstytucją oraz b) Trybunał Stanu, orzekający w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich funkcjonariuszy państwowych.

Wyodrębnieniu władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym (jako odrębnego zespołu działań upoważnionych organów państwa) odpowiada strukturalne wyodrębnienie w ramach systemu organów państwa organów sprawujących władzę sądowniczą. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Zasadę niezależności sądów (i trybunałów) interpretować należy w dwóch powiązanych z sobą aspektach: strukturalnym (organizacyjnym) oraz funkcjonalnym.

Niezależność strukturalna (organizacyjna) polega na wydzieleniu sądów jako osobnej grupy organów Rzeczypospolitej Polskiej, których istnienie ma charakter samoistny w sensie braku uzależnienia od istnienia czy decyzji innych organów („władz”). Jedynym uzależnieniem jest poddanie ich istnienia czy modyfikacji decyzji ustrojodawcy konstytucyjnego i organów odpowiednio upoważnionych przez ustrojodawcę.

Niezależność strukturalna sądów (jako systemu organów władzy sądowniczej) pozostaje w granicach wyznaczonych przez

ustrojodawcę konstytucyjnego. Ustrojodawca ten upoważnił Sejm i Senat do ustawowego określenia ustroju sądów (art. 176 ust. 2). Organy te muszą jednak – regulując ustrój sądów – respektować konstytucyjne unormowania struktury i funkcjonowania sądów. W sferze polityki etatowej i obsady stanowisk sędziowskich istotne uprawnienie konstytucyjne uzyskała Krajowa Rada Sądownictwa, stanowiąca – w przeważającej części swego składu – reprezentację środowiska sędziowskiego. W szczególności Krajowa Rada Sądownictwa dysponuje wyłącznym prawem przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na wszystkie stanowiska sędziowskie. Pewnym ograniczeniem niezależności sądów, przewidywanym przez ustawy, jest skupienie uprawnień w sferze projektowania budżetu sądów w ręku organów władzy wykonawczej (Rady Ministrów i ministrów finansów oraz sprawiedliwości). Dotyczy to również funkcjonowania administracji sądowej podporządkowanej strukturalnie ministrowi sprawiedliwości. Uzależnienie budżetowe oraz w zakresie administracji sądowej bywa poddawane w piśmiennictwie naukowym zgłaszanym tam wątpliwościom, mającym u podstaw konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności sądów.

Niezależność sądów w płaszczyźnie funkcjonalnej oznacza wyodrębnienie działań (czynności urzędowych) sądów od innych sfer funkcjonowania państwa (jego organów i instytucji). Funkcjonowanie sądów odbywa się wszakże w ramach („granicach”) prawa. Granice te jak i właściwość sądów wyznaczają ustawy, w tym kodeksy postępowania cywilnego, karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Parlament może (*ex post*) wpłynąć na wykonanie orzeczeń sądowych ustanawiając ustawę o amnestii i regulując zasady abolicji. Ponadto Prezydent RP stosując prawo łaski (art. 139 Konstytucji) może zniwelować lub złagodzić orzeczone przez sądy sankcje karne.

Obok zasady odrębności i niezależności sądów (jako organów państwa) i niejako w jej dopełnieniu Konstytucja RP gwarantuje sędziom – personalnie realizującym władzę sądowniczą – przy-

miot niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji *sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.*

Konstytucja nie ogranicza się do proklamowania samej zasady niezawisłości sędziowskiej (odnoszącej się do osób pełniących funkcje sędziów). Ustanawia szereg rozwiązań ustrojowych sprzyjających zachowaniu niezawisłości: zasadę nieusuwalności z urzędu, mianowania przez Prezydenta RP (organ reprezentujący Rzeczpospolitą jako państwo) na czas nieokreślony (do przejścia w stan spoczynku), immunitet procesowy sędziów i ich nietykalność osobistą – zakaz zatrzymania lub aresztowania bez zgody odpowiedniego sądu, wreszcie – zgodnie z art. 178 ust. 2 – warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu. Niezawisłości sędziów służy też konstytucyjny zakaz przynależności sędziego do partii politycznych i związków zawodowych oraz prowadzenia działalności *nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.*

9. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji *wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.*

Unormowanie to ustanawia monopol (wyłącznie) właściwości rozstrzygania sporów o charakterze prawnym oraz określania sankcji za naruszenie prawa przez popełnienie przestępstw i wykroczeń. Pośrednio i następczo eliminuje z pola możliwości wymierzanie sprawiedliwości w imieniu państwa przez organy inne niż sądowe (poza możliwością dobrowolnego poddania sporów sądom polubownym i innym, niepaństwowym, np. korporacyjnym organom rozstrzygającym). Zamyka drogę do przekazania spraw z zakresu wymiaru sprawiedliwości organom niesądowym, a tym samym – nieposiadającym atrybutów niezależności, apolityczności i niezawisłości sędziowskiej.

W konsekwencji przekazania przez Konstytucję wymiaru sprawiedliwości sądom rozpatrywanie spraw, gdzie przedmiotem oceny i rozstrzygnięcia jest przyporządkowanie konkretnej sytuacji (stanu faktycznego) adekwatnym przepisom (normom) prawa, odbywa się w trybie postępowania sądowego, którego zasadnicze parametry (wymogi prawne) określa Konstytucja oraz ustawy regulujące postępowanie sądowe.

Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości koresponduje z konstytucyjnym prawem do sądu, jakie zostało zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jest to powszechne prawo konstytucyjne, przysługujące zarówno osobom fizycznym, jak i podmiotom prawnym, posiadającym zdolność sądową.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*. Już z tego unormowania wynikają wprost pewne konstytucyjne cechy sądowego „wymierzania sprawiedliwości”: jawność rozpatrywania spraw (postępowania sądowych), bezstronność sądu oraz jego niezależność (w sensie instytucjonalnym) i niezawisłość (w aspekcie osobowym, tj. odnoszącym się do sędziów).

Unormowania zawarte w rozdz. VIII Konstytucji ustanawiają dalsze wymogi dla postępowania sądowych. Zgodnie z art. 176 ust. 1 postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. W orzekaniu – w zakresie przewidzianym ustawą – uczestniczą, obok sędziów zawodowych, ławnicy reprezentujący czynnik społeczny, tj. obywateli. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karna, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania (art. 42 ust. 2). Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3).

10. Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego

Podział zadań publicznych pomiędzy państwo a wspólnoty lokalne i regionalne, funkcjonujące na jego terytorium, jest jedną

z podstawowych kwestii ustrojowych i konstytucyjnych. Powinnością ustrojodawcy konstytucyjnego jest ukształtowanie reguł, wedle których ma następować repartycja (podział) zadań pomiędzy państwo a zorganizowane wspólnoty mieszkańców na poziomie lokalnym i regionalnym i działające w ich imieniu organy (instytucje).

W Konstytucji RP z 1997 r. podstawowe założenie sformułowane zostało w art. 15 ust. 1. Stanowi on, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Unormowanie to, w pierwszym rzędzie, interpretować należy jako regułę ukierunkowującą czynności służące podziałowi zadań publicznych pomiędzy organy państwa o charakterze centralnym (ogólnopaństwowym) a organy i instytucje działające w regionach (w Polsce: województwach) oraz w lokalnych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego (w Polsce: w powiatach oraz w miastach/gminach). Samo sformułowanie art. 15 ust. 1 werbalnie nie przesądza, czy procesy decentralizacyjne nakazane w art. 15 ust. 1 Konstytucji przebiegać mają w obrębie struktury instytucjonalnej państwa czy też – w związku z występowaniem „na poziomie” powiatu oraz miasta/gminy tylko samorządowych organów uchwałodawczych i wykonawczych (administracyjnych) mają polegać na przekazywaniu zadań publicznych strukturom samorządowym. Należy domniemywać, iż druga z wskazanych tu postaci procesu decentralizacji dotyczy powiatów oraz miast i gmin; a to wobec braku w tych jednostkach terytorialnych (lokalnych) regularnej sieci terytorialnych organów państwowych. Natomiast w odniesieniu do województw (które są polskim odpowiednikiem „regionów”) procesy decentralizacyjne, zwłaszcza w sferze działania administracji, mogą polegać zarówno na przekazywaniu zadań ze szczebla centralnego pełnomocnikom rządu na terenie województw, tj. wojewodom i podległym ich kierownictwu urzędom i służbom jak też na przesuwaniu tych zadań na terytorialny samorząd regionalny: sejmiki i zarządy województw oraz marszałków województw i podległe im urzędy marszałkow-

skie. Ustawa określa obraną formułę decentralizacji, jej zakres oraz przebieg i uwarunkowania instytucjonalne.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji kształtuje preferencję dla samorządowej orientacji procesów decentralizacyjnych. Stanowi bowiem, że: *samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz, że: przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.*

Również art. 163 Konstytucji daje podstawy do przejęcia szerokiego kręgu zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Zgodnie bowiem z tym unormowaniem *samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.* W podobnym kierunku oddziałuje też przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską Europejska Karta Samorządu Lokalnego, stanowiąca jeden z elementów systemu prawnego Rady Europy.

Podkreślić należy, iż decentralizacja władzy publicznej na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych stanowi przejaw szerszej zasady subsydiarności, zgodnie z którą wspólnoty podstawowe, usytuowane „bliżej” obywatela czy mieszkańca mają pierwszeństwo w podejmowaniu zadań publicznych. Tylko w sytuacji, gdy podjęcie zadania publicznego wykracza poza zasięg lub możliwość danej wspólnoty podstawowej, zadania publiczne podlegają przejęciu przez wspólnoty wyższego stopnia (o szerszym zasięgu), w tym: w końcowej fazie – przez wspólnotę państwową lub międzynarodową.

Wspólnotę samorządową, zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji stanowi *ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.* Wspólnota taka powstaje „z mocy prawa”. Może być podmiotem odrębnych praw, w tym: prawa własności i innych praw majątkowych. Wspólnoty samorządowe mają osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2). Z mocy Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki

samorządu (powiaty i województwa) działają na podstawie ustaw zwykłych.

11. Zasada konstytucyjnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela

Wyróżnikiem konstytucji współczesnych państw demokratycznych hołdujących zasadzie państwa prawa jest uregulowanie relacje wzajemnych pomiędzy państwem i jego organami jako podmiotami sprawującymi władzę publiczną a osobami fizycznymi pozostającymi w zasięgu zwierzchniej władzy danego państwa. Regulacja tych stosunków przybiera, z reguły, trojaki postać: a) zagwarantowania jednostkom (działającym indywidualnie lub grupowo) swobody zachowań, tj. sfery wolnej od determinujących te zachowania działań (ingerencji) podmiotów władzy publicznej; b) przypisania jednostkom praw, tj. możliwości domagania się określonych działań, a także świadczeń ze strony państwa i jego określonych instytucji; c) nałożenia na jednostki powinności określonych zachowań czy świadczeń wymuszalnych środkami prawnymi, tj. obowiązków.

W pierwszym przypadku Konstytucja gwarantuje jednostkom określone wolności konstytucyjne. W drugim przypadku przyznaje im pewne prawa. W trzecim ustanawia obowiązki konstytucyjne. W zależności od tego, czy dana wolność, prawo lub obowiązek został przez ustrojodawcę odniesiony do każdej osoby poddanej władzy państwa czy też tylko do osoby (osób) mających status prawny obywatela, należy – odpowiednio – mówić o wolnościach, prawach bądź obowiązkach człowieka, bądź też – adekwatnie – o wolnościach, prawach i obowiązkach obywateli.

Konstytucja RP z 1997 r. poświęca wolnościom, prawom oraz obowiązkom obywateli obszerny, II rozdział swego tekstu. Rozdział ten obejmuje artykuły: 30-86 i jest najbardziej rozbudowanym rozdziałem Konstytucji. Został ulokowany bezpośrednio po rozdz. I (zatytułowanym: „Rzeczpospolita”), regulującym podstawy ustroju państwa.

Konsekwencją objęcia najbardziej zasadniczych wolności, praw i obowiązków jednostki rozwiniętą regulacją konstytucyjną jest, po pierwsze, to że regulacje niższej mocy prawnej (ustawowe) muszą respektować treść unormowań konstytucyjnych; nie mogą od nich odbiegać czy wyłączać ich stosowania. Po drugie, w wielu zakresach Konstytucja nakazuje ustawodawcy zwykłemu dokonanie konkretyzacji zagwarantowanych wolności i środków (procedur) jej prawnej ochrony bądź też nakazuje dokonanie konkretyzacji praw bądź obowiązków konstytucyjnych.

Uznając wolności i prawa za następstwo konstytucyjnie promowanej (w art. 30) godności osoby ludzkiej ustrojodawca dopuszcza, pod ściśle określonymi rygorami, wprowadzenie odcinkowych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności oraz praw. W szczególności w art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (a więc aktami stanowionymi przez Sejm i Senat). Mogą one być ustanawiane 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*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego została ukształtowana zasada proporcjonalności, zgodnie z którą zakres dopuszczalnych ograniczeń musi być niezbędny i proporcjonalny dla zapewnienia ochrony jednej lub kilku wartości określonych w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Katalog tych wartości jest zamknięty na poziomie regulacji konstytucyjnej i nie może zostać rozszerzony w aktach prawnych niższej mocy. Ograniczenia w korzystaniu z wolności lub praw nie mogą być nadmierne i prowadzić do naruszenia ich istoty (art. 31 ust. 3 zd. 2).

Konstytucja dzieli gwarantowane prawa i wolności na a) osobiste (można z nich korzystać pełnowartościowo bez udziału innych osób), b) polityczne (publiczne), zakładając możliwość korzystania w ramach określonej zbiorowości oraz c) ekonomiczne, specjalne i kulturalne (ze względu na sferę życia społecznego, w której są realizowane).

Konstytucja gwarantuje uprawnionym możliwość sądowego dochodzenia i ochrony ich wolności i praw. Uprawnia do wystąpienia, po wyczerpaniu drogi sądowej lub administracyjnej, ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego oraz z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich.

12. Zasada bezstronności światopoglądowo-wyznaniowej władz publicznych oraz równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych

Zgodnie z art. 25 ust. 2 władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej mają obowiązek zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Tym samym przekonania światopoglądowe i filozoficzne oraz przynależność (czy sympatie) o charakterze wyznaniowym nie mogą wpływać na zróżnicowanie działania władz publicznych (państwowych i samorządowych) w odniesieniu do konkretnych osób, organizacji czy zbiorowości.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione. Władze publiczne nie mogą, bez naruszenia art. 25 ust. 1 Konstytucji uprzywilejować lub dyskryminować którykolwiek z kościołów lub związków wyznaniowych.

Jednocześnie sama Konstytucja odstępuje – w pewnym zakresie – od zasady równego traktowania Kościoła Katolickiego w porównaniu z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie formy regulowania relacji między danym kościołem (związkiem wyznaniowym) a państwem. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim reguluje umowa międzynarodowa (konkordat) zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Stosunki między Rzeczpospolitą a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Konstytucja wymaga ponadto, by stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi kształtowane były na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, a również – na zasadzie współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

13. Zasada społecznej gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej i dialogu społecznym

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. *Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Zasada ta odnosi się przeto – w zasadniczym swym zakresie – do stosunków gospodarczych (ustroju gospodarczego), ale promieniuje również na stosunki społeczne i społeczno-gospodarcze uwarunkowania wykonywania władzy publicznej.

Zasada ta, zwłaszcza w swym werbalnym ujęciu, należy do relatywnie niejednoznacznych w katalogu zasad Konstytucji z 1997 r., głównie z powodu swej daleko posuniętej ogólności. Nie jest do końca jasne, na czym polega „społeczny” komponent gospodarki rynkowej, poza ogólnym postulatem „prospołecznego” jej ukierunkowania.

Nie jest w pełni zrozumiałe, jak pogodzić preferencyjne traktowanie własności prywatnej z prospołecznym nastawieniem gospodarki rynkowej (poza apelami o takie nastawienie podmiotów własności prywatnej). Nie wiadomo jak się ma wyróżnienie własności prywatnej jako oparcia społecznej gospodarki rynkowej do zasady równej dla wszystkich prawnej ochrony własności, statutowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nie zostały zdefiniowane konstytucyjne pojęcia „solidarności” oraz „dialogu”; nie został określony krąg „partnerów społecznych”, do których Konstytucja adresuje postulat (nakaz) „solidarności, dialogu i współpracy”. Nie

zostały też wskazane instytucjonalne oraz proceduralne reguły „dialogu” oraz „współpracy”.

Literatura (pozycje wybrane):

A. Bałaban, *Funkcje zasad naczelnych konstytucji*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVII.

M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrzebiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

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

K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.

J. Czajowski, M. Grzybowski, *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.

L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1–5, Warszawa 1999–2007.

R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.

E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.

R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4

A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.

A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.

W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 2001.

P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003.

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Prawa i wolności człowieka i obywatela w Polsce

1. Słowo wstępne

Konstytucyjna regulacja praw jednostki kształtuje się w każdym kraju pod wpływem wielu czynników, takich jak np. tradycje historyczne i ustrojowe, stopień rozwoju gospodarczego, przyjęta i akceptowana społecznie koncepcja praw jednostki, stopień świadomości politycznej i prawnej społeczeństwa. Wszystko to sprawia, że występują różnice w zakresie katalogu praw jednostki w poszczególnych państwach, w sposobie dotyczącej ich regulacji, w kształcie mechanizmów ich ochrony i w nadawanej im treści. Od kilku dziesięcioleci ulegają one jednak zmniejszeniu, co wiąże się z wpływem regulacji międzynarodowych i wydawanych na ich podstawie orzeczenia organów międzynarodowych, a też z tym, że organy państwowe (zwłaszcza sądy) w poszczególnych państwach chętnie korzystają z doświadczeń innych krajów w zakresie ochrony czy też kształtu prawnej regulacji podstawowych praw i wolności.

Z tego wynika, że niełatwym zadaniem byłoby sporządzenie katalogu konstytucyjnych praw i wolności jednostki wspólnego dla wszystkich lub przynajmniej większości państw demokratycznych. Sprawę utrudnia dodatkowo fakt posługiwania się niekiedy przez poszczególne konstytucje inną terminologią na określenie tego samego prawa lub nadawanie przez nie tym samym terminom różnych znaczeń. Ponadto niektóre prawa jednostki są w jednych państwach traktowane jako w pełni odrębne prawa

konstytucyjne, a w innych stanowią tylko część istniejących praw lub wolności, wyprowadzane są z innych praw lub wolności.

Z drugiej jednak strony łatwo daje się zauważyć, że we wszystkich państwach demokratycznych istnieje rdzeń praw i wolności wspólny wszystkim regulacjom konstytucyjnym. Wykazuje wiele istotnych podobieństw, a występujące różnice nie posiadają zasadniczego charakteru. U podstaw wszystkich praw i wolności w państwie demokratycznym leży zasada równości, a dotyczące jej sformułowania ograniczają się do jej formalnego wyrazu – tzn. równości wobec prawa.

Uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP w rozdz. II poświęconym regulacji statusu jednostki państwie nawiązuje do kategorii praw jednostki występujących dotychczas w prawie międzynarodowym i prawie wewnętrznym wielu państw. Chodzi tu zwłaszcza o podział na prawa i wolności człowieka i obywatela oraz o podział tychże na dwie grupy: osobiste i polityczne oraz gospodarcze, socjalne i kulturalne. Typologia ta budziła wielokrotnie kontrowersje w doktrynie prawa, ale została ona powszechnie zaakceptowana, o czym świadczą stanowiące podstawę przyjętego przez ONZ systemu ochrony praw człowieka dwa Międzynarodowe Pakty Praw oraz w regionalnym europejskim systemie ochrony występowanie obok Europejskiej Karty Praw Człowieka także Europejską Kartę Socjalną.

2. Pojęcie praw i wolności człowieka i obywatela

2.1. Prawa człowieka

Przez pojęcie praw człowieka rozumie się najczęściej prawa przysługujące każdemu człowiekowi, bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję społeczną. Taki sens pojęciu praw człowieka nadają niektóre wiążące RP umowy międzynarodowe – np. art. 1 EKPCz, a także wstęp do Karty Narodów Zjednoczonych.

Pojęcie to rozumiane może być też nieco inaczej i odnosić się do praw zawartych w Konstytucji danego państwa i przysługujących wszystkim jednostkom podlegającym jego jurysdykcji, a więc

także nieobywatelom. W tym przypadku prawa człowieka są definiowane poprzez odróżnienie ich od praw obywatelskich. Tak ujmują prawa człowieka art. 37 Konstytucji RP. Ponadto Konstytucja w swoich postanowieniach, głównie poprzez odpowiednie określenie ich adresata (np. „każdy ma prawo”, „każdemu zapewnia się”), wyraźnie wskazuje na prawa przysługujące w Polsce nieobywatelom.

2.2. Prawa obywatela

Konstytucja RP rozumie pojęcie „prawa obywatela” jako uprawnienia obywatela danego państwa wynikające z prawa w znaczeniu przedmiotowym i służące do ochrony interesów danego obywatela. Zastrzegając w swoich postanowieniach niektóre prawa tylko dla osób będących obywatelami polskimi (stosuje się w tym celu jednoznaczne zwroty – np.: „obywatel ma prawo”, „obywatel polski ma prawo”). W przypadku sporu z organem państwowym to jednostka powinna wskazać podstawę swojego prawa. Wynika ono z prawa w znaczeniu przedmiotowym.

2.3. Wolności

Przez wolność w myśl ugruntowanego w nauce polskiej poglądu „należy rozumieć możliwość postępowania według własnej woli zainteresowanej osoby, a więc i możliwość wyboru różnego postępowania”. Cechą wolności człowieka – tzn. wolności niezależnej od obywatelstwa jednostki, lub wolności obywatelskiej – przysługującej tylko obywatelom, jest w tym ujęciu to, że nie wynika ona z prawa w znaczeniu przedmiotowym, a prawo jedynie ustanawia jej granice. Gdyby tego nie czyniło i wszyscy w sposób nieskrępowany korzystali z wolności, to dochodziłoby do sytuacji konfliktowych i nie istniałyby żadne mechanizmy służące ich rozwiązywaniu, przeciwdziałające naruszaniu wolności jednej osoby przez inną czy też niedopuszczające do naruszania dobra ogółu przez jednostkę korzystającą z niczym nieograniczonej wolności. Tak rozumiana wolność polega na robieniu przez jednostkę tego, co jej się podoba, o ile nie działa wbrew prawu. Stąd też w przy-

padku sporu z organem państwowym to nie jednostka powinna wskazać podstawę swej wolności czy też normę dopuszczającą określony jej zakres, ale to organ państwowy ma obowiązek ograniczając wolność jednostki podać podstawę prawną swojego działania.

Normatywna regulacja wolności oprócz wskazania ich zakresu ma także na celu wzmocnienie gwarancji możliwości korzystania z nich przez jednostkę. Państwo zobowiązane jest do ochrony wolności w zakresie nieobjętym ograniczeniami. Dlatego też niekiedy nazywa się wolności prawami negatywnymi jednostki i utożsamia z „zakazami ingerowania w określone obszary naszego życia”. W tym kontekście za *L. Wiśniewskim* wyróżniamy wolności prawnie reglamentowane i prawnie niereglamentowane. „Reglamentacja pierwszego rodzaju wolności polega na ustanowieniu przez ustawodawcę ograniczeń realizacji tych wolności po to, aby zagwarantować równą możliwość korzystania z nich przez wszystkich (...) oraz uniemożliwić szkodenie innym. (...) Wolności prawnie reglamentowane mają dwie sfery: sferę działań prawem nakazanych lub zakazanych oraz sferę wolną od ograniczeń prawnych. Tylko sfera zakazów i nakazów wymaga precyzyjnego ustalenia w akcie prawnym. W sferze wolnej od ograniczeń nie ma już potrzeby wymieniania tego, co wolno czynić (...). (...) Wolności prawnie niereglamentowane nie mają już sfery działań prawem zakazanych lub nakazanych (...) prawo nie zachowuje się obojętnie wobec tej kategorii wolności; wprawdzie nie ustanawia tu ograniczeń, ale wolności te chroni, gwarantuje ich nienaruszalność”.

Konstytucja RP w art. 31 daje wyraz takiemu właśnie rozumieniu wolności. Należy przy tym podkreślić, że z redakcji jej postanowień dotyczących wolności wyraźnie wynika, czy mamy do czynienia z wolnością człowieka, czy też z wolnością obywatelską. Poszczególne wolności formułowane są w postaci normy deklarytoryjnej.

3. Konstytucyjna typologia praw i wolności

3.1. Prawa i wolności konstytucyjne

Konstytucja RP używając tego określenia (art. 31 ust. 3, art. 79 ust. 1) wyróżnia prawa i wolności w niej gwarantowane. Wyróżnienie to ma swoje następstwa:

- 1) zakres korzystania z praw i wolności konstytucyjnych podlega ograniczeniom tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w państwie demokratycznym dla ochrony istotnych dla jego funkcjonowania dóbr, tj. bezpieczeństwo, porządek publiczny, środowisko, zdrowie i moralność publiczna lub dla ochrony wolności i praw innych osób.
- 2) każdy, kogo konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone ma prawo wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

Objęcie regulacją konstytucyjną pewnego katalogu praw i wolności nie oznacza bynajmniej, iż wykluczone jest istnienie innych praw i wolności. Zasada ta jest powszechnie uznana w państwach demokratycznych i wynika też z postanowień polskiej Konstytucji (np. art. 80).

3.2. Prawa i wolności osobiste

W doktrynie prawa konstytucyjnego od dawna dostrzega się konieczność dokonania dyferencjacji w obrębie praw i wolności oraz wyróżnienie wśród nich tych, które dotyczą sfery życia prywatnego jednostki. Twórcy Konstytucji RP z 1997 r. nazwali je prawami i wolnościami osobistymi. Z reguły uważa się, że przysługują one wszystkim jednostkom bez względu na ich przynależność państwową. Konstytucja RP wyodrębniając tę grupę w poświęconej jej części (art. 38–56).

3.3. Prawa i wolności polityczne

Ta kategoria stanowi konsekwencję wyróżnienia wśród praw i wolności poprzednio omówionej grupy. Obejmuje ona prawa

i wolności dotyczące sfery życia publicznego jednostki. Część z nich może być zastrzeżona dla obywateli. Tak też ujmuje tę kategorię odpowiedni podrozdział Konstytucji RP (art. 57–63).

3.4. Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne

Wyodrębnienie tej grupy oparte jest na Pakcie Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Dzieli się ona na trzy podgrupy:

- 1) prawa i wolności ekonomiczne (gospodarcze) – są to prawa i wolności dotyczące bezpośrednio ekonomicznej egzystencji jednostki;
- 2) prawa i wolności socjalne – mają na celu zapewnienie właściwych społecznych, socjalnych warunków rozwoju jednostki;
- 3) prawa i wolności kulturalne – gwarantują zaspokojenie kulturalnych potrzeb człowieka i stwarzają dzięki temu warunki dla jego duchowego rozwoju.

Między tymi trzema podgrupami zachodzą wzajemne powiązania sprawiające, że dopiero łącznie warunkują one gospodarczą, społeczną i kulturalną egzystencję współczesnego człowieka.

Konstytucja RP wyróżniając te prawa i wolności w specjalnym podrozdziale (art. 64–76) jedynie nieliczne z nich zastrzega dla obywateli.

4. Konstytucyjna regulacja praw i wolności

4.1. Zasady ogólne

Zasady ogólne sformułowane w 8 artykułach (art. 30–37) poprzedzają szczegółowe regulacje dotyczące wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela w Rozdziale II. Do zasad tych należą:

- 1) **zasada nienaruszalności godności człowieka.** Godność traktowana jest przez Konstytucję jako dobro przyrodzone i niezbywalne stanowiące źródło wolności i praw człowie-

ka i obywatela. Stanowi to nawiązanie do koncepcji prawnonaturalnych. Stąd też zakaz podejmowania przez kogośkolwiek jakichkolwiek działań mogących ją naruszyć lub choćby tylko ograniczyć. Władze publiczne są nie tylko zobligowane do jej poszanowania, ale też i do ochrony przed wszelkimi naruszeniami i zagrożeniami.

Godność to sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi; poczucie to jest zmienne, kształtują je czynniki zewnętrzne uwarunkowane kulturowo, historycznie nie, religijnie, a także czynniki wewnętrzne, cechy psychiki człowieka. Godność tak ujęta ma charakter obiektywny, jest cechą przyrodzoną, przysługującą każdemu człowiekowi; nie można pozbawić jej człowieka ani się jej zrzec. Przy ocenie, czy godność została naruszona, decyduje zgodnie z orzecznictwem SN (zob. wyrok SN z 25.04.1989 r., I CR 143/89, opublikowany w OSP 1990 r., nr 9, poz. 330) czynniki obiektywne i powszechne odczucie (opinia publiczna), a nie subiektywne odczucia osoby żądającej ochrony prawnej. Trybunał Konstytucyjny ustalając treść ustanawiającego zasadę nienaruszalności godności art. 30 Konstytucji RP „dokonał już wyboru pomiędzy normatywnym a deklaratoryjnym charakterem treści art. 30 Konstytucji RP. Konsekwencją nadania mu charakteru przepisu istotnego dla wykładni treści i znaczenia pozostałych norm konstytucyjnych jest przyjęcie, że godność człowieka nie może stać się samoistną podstawą do wydawania orzeczeń. Stanowi ona swoisty dowód potwierdzający i wzmacniający podmiotowy charakter praw i wolności człowieka”;

- 2) **zasada dopuszczalności jedynie ustawowych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.**

- 3) **zasada nienaruszalności istoty wolności i praw.** Zasadę tę omówię w dalszej części rozważań w punkcie poświęconym ograniczeniom praw i wolności.
- 4) **zasada równości wobec prawa.** Odnosi się ona nie tylko do obywateli RP, ale do wszystkich podlegających jurysdykcji RP osób fizycznych, a także do osób prawnych (zob. wyrok TK z 24.02.1999 r., SK 4/98, OTK 1999 r., nr 2, poz. 24). TK określił istotę zasady równości polegającą na tym, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988 r., nr 1, poz. 1). Dotyczy to sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, a nie ich sytuacji faktycznej, gospodarczej, socjalnej itp. TK wyróżnił przy tym już wówczas dwa ważne elementy zasady równości, do których potem wielokrotnie nawiązywał (zob. np. wyrok TK z 31.03.1998 r., K 24/97, OTK 1998 r., nr 2, poz. 13):
 - a) równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa,
 - b) równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości.

Pojęcie równości w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP „nie oznacza (...) równości w znaczeniu bezwzględnym – w myśl którego w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałyby się te same przepisy prawne”. Konstytucyjna formuła równości wobec prawa mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności. „Sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. (...) zróżni-

cowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. (...) W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania zróżnicowań. (...) Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. (...)
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. (...)
- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...)” (wyrok TK z 16.12.1997, K 8/97, OTK 1997 r., nr 5–6, poz. 70).

W orzecznictwie TK nie utożsamia się więc zasady równości z zakazem różnicowania. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza preferowania pewnych grup (dyskryminacja pozytywna, uprzywilejowanie wyrównawcze), gdy jest to konieczne dla doprowadzenia do faktycznej równości. Dokonanie w normie prawnej różnicowania podlega jednak kontroli ze strony Trybunału, gdyż regulacje prawne wywołują różne skutki prawne. Służą one osiągnięciu zamierzonego przez ustawodawcę celu. Nie musi on być wprost wyrażony w normie prawnej, ale TK może go odczytać

z motywów uchwalenia danego aktu prawnego itp. Cel ten podlega ocenie nie tylko z punktu widzenia zasady równości, ale także innych zasad konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny badając dopuszczalność skarg konstytucyjnych skoncentrował się na tym, czy art. 32 Konstytucji RP może być jedynym wzorcem kontroli konstytucyjności ustawy dokonywanej w ramach skargi konstytucyjnej. Stwierdził: „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. (...) Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, »metaprawa«, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej. (...) Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem na zasadę równości nie ma w pełni »konstytucyjnego« wymiaru” (wyrok TK z 24.10.2001, SK 10/01, OTK 2001 r., nr 7, poz. 225).

Na marginesie warto dodać, że sądy konstytucyjne wielu państw demokratycznych nie wydają się mieć od lat większych problemów z przypisaniem konstytucyjnej zasadzie równości, sformułowanej podobnie jak w Polsce, roli podstawy prawnej uzasadniającej uprawnienia i roszczenia jednostki, nawet wtedy, gdy nie wypływają one z żadnego z praw objętych regulacją konstytucyjną. W tym kontekście należy uznać za trudne do przyjęcia stanowisko odmawiające charakteru prawa podmiotowego zasa-

dzie równości i zakazowi dyskryminacji w kształcie nadanym im przez art. 32 obowiązującej Konstytucji. Przyjęcie zaś, że z art. 32 wyprowadzić można prawa podmiotowe każdej osoby podlegającej jurysdykcji RP implikowałyby z kolei dopuszczalność oparcia skargi konstytucyjnej tylko o przepisy tego artykułu.

W tym momencie dochodzimy do kolejnego kontrowersyjnego elementu uzasadnienia postanowienia TK. Trybunał traktując art. 32 ust. 1 jako ustanawiający „zasadę ogólną” przyznaje równocześnie, że formułuje on prawo podmiotowe, ale „drugiego stopnia”, „metaprawo”. Konstrukcja ta ma duże praktyczne znaczenie, gdyż według TK implikuje ona stosowanie art. 32 jako podstawy skargi konstytucyjnej jedynie równocześnie z innym konstytucyjnym prawem lub wolnością. Powstaje tu wszak pytanie co to jest owo „metaprawo”. Trybunał Konstytucyjny niestety w uzasadnieniu wprowadzając tę kategorię nie rozwija swoich poglądów. Nie bardzo wiadomo, czy „metaprawa” należy traktować jako grupę nadrzędną, odwołującą się do ważnych społecznie wartości pozaprawnych, w której prawa sformułowane są bardziej ogólnie. Postanowienia je zawierające pełniłyby funkcję podobną metaklauzulom czy też klauzulom generalnym. Dla pozbawienia jakiejś grupy praw waloru praw podstawowych, posiadających najwyższą moc prawną konieczna byłoby wyraźna decyzja ustrojodawcy. Takiej w Konstytucji RP brak. Nie można zaś z wykładni systemowej domniemywać, że dane prawo ma mniejsze znaczenie.

Skrótowe ujęcie koncepcji „metapraw” przez TK można jednak odczytać jako swoistą degradację tych praw i nadanie im rangi podrzędnej. Przemawiać za tym wydaje się to, że nie mogą być podstawą skargi konstytucyjnej. Wprowadzenie kategorii „metapraw” budzić musi zastrzeżenia.

Zasada równości jest *lex generalis* dla pozostałych norm Konstytucji dotyczących równości i ją konkretyzujących. Należy do nich:

- a) zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2);

- b) równouprawnienie kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, a w szczególności równe prawo kobiet i mężczyzn 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 (art. 33);
 - c) prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60);
 - d) zasada równości prawa wyborczego;
 - e) równy dostęp do dóbr kultury (art. 6);
 - f) równouprawnienie Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25);
 - g) równy dostęp obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2);
 - h) równy dostęp obywateli do wykształcenia (art. 70 ust. 4);
- 5) **zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego** – z uznaniem jako naczelnej zasady *ius sanguinis*.
- 6) **zasada zapewnienia praw mniejszości narodowych i etnicznych**. Zgodnie z nią obywatele polscy należący do mniejszości narodowych i etnicznych mają zapewnioną wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości te mają też prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Konstytucja formułując zasadę zapewnienia praw mniejszości narodowych i etnicznych nie definiuje samego pojęcia tych mniejszości. Czyni to ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. nr 17, poz. 141 ze zm.). W myśl jej art. 2 mniejszość narodowa to grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności RP,
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją,
- 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji,
- 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę,
- 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium RP od co najmniej 100 lat,
- 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Ustawa do mniejszości narodowych zalicza mniejszość białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską.

Jeżeli mniejszość spełnia powyższe warunki za wyjątkiem ostatniego, tzn. nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie, to uznana jest za mniejszość etniczną. Do tej grupy należą mniejszości: karaimska, łemkowska, romska i tatarska.

Osoby należące do mniejszości mają prawo używania własnego języka w życiu prywatnym i publicznym oraz do nauki tego języka (nauki w tym języku). Przed organami gminy język ten może być używany obok urzędowego (polskiego) jako pomocniczy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy.

Artykuł 35 Konstytucji RP koncentruje się na prawach kulturalnych, ale prawa mniejszości nie ograniczają się tylko do nich. Obejmują one m.in. także prawo do uczestniczenia w odpowiednim zakresie w politycznym procesie decyzyjnym. Chociaż Konstytucja milczy w tym przypadku, jest ono gwarantowane na szczeblu ustawowym i dzięki temu przedstawiciele mniejszości zasiadają w polskim parlamencie (m.in. na skutek tego, że wobec komitetów zarejestrowanych organizacji mniejszościowych nie stosuje się ustalonych progów przy podziale mandatów z okręgowych i ogólnopolskiej list kandydatów}).

7) prawo obywateli polskich podczas pobytu za granicą do opieki ze strony RP;

Art. 36 Konstytucji nie precyzuje znaczenia pojęcia **opieki** nad obywatelem. Należy rozumieć je szeroko i nie można ograniczyć się tylko do opieki dyplomatycznej, która „polega na zastosowaniu działań dyplomatycznych lub innych sposobów pokojowego porozumienia się przez państwo podejmujące w swoim własnym imieniu sprawę jego obywatela w związku ze szkodą wyrządzoną temu obywatelowi i będącą skutkiem czynu międzynarodowo bezprawnego popełnionego przez inne państwo”. Pojęcie opieki obejmuje też opiekę konsularną. Konsul zastępuje lub zapewnia zastępstwo obywateli RP przed sądami i innymi organami władz publicznych państwa przyjmującego, jeżeli ci obywatele nie mogą sami działać lub są nieobecni oraz wypełnia inne jeszcze zadania określone w ustawie z 13.02.1984 r. o funkcjach konsulów RP (Dz. U. z 2002 r., nr 215, poz. 1823 ze zm.).

8) zasada korzystania z konstytucyjnych praw i wolności przez wszystkich znajdujących się pod władzą RP i dopuszczalność ustawowych wyjątków od niej. Problem ten omówiłem już w punkcie poświęconym zakresowi podmiotowemu praw i wolności konstytucyjnych.

Z punktu widzenia jednostki pragnącej skorzystać z konstytucyjnych praw i wolności duże znaczenie ma też ustanowiona w art. 8 ust. 2 **zasada bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji**. Oznacza ona bezpośrednie związanie władz publicznych także i postanowieniami Konstytucji dotyczącymi praw i wolności. Takie traktowanie praw i wolności wpływa na określenie ich normatywnego charakteru i znaczenia w systemie prawa. Opierając się na tej zasadzie należy założyć, że ustawy nie muszą definiować praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji i że konstytucyjne normy ich dotyczące będą stosowane samoistnie. Ujęcie takie jest zresztą powszechnie akceptowane w konstytucjonalizmie krajów demokratycznych.

4.2. Katalog praw i wolności konstytucyjnych

Katalog praw i wolności konstytucyjnych obejmuje trzy grupy, wśród których wyróżnić można dwie kategorie – prawa i wolności człowieka i prawa i wolności obywatela. Przy czym użycie przez ustrojodawcę w normie konstytucyjnej zwrotu wskazującego na to, iż dane prawo lub wolność należy do kategorii praw i wolności obywatela, nie oznacza, że ustawodawca nie może rozszerzyć jego zakresu podmiotowego i objąć nim także nieobywateli. Jest to zjawisko często występujące współcześnie w państwach demokratycznych i obserwujemy je również w Polsce.

Do konstytucyjnie wyróżnionych grup praw i wolności należą:

1) **Wolności i prawa osobiste:**

a) z których korzystać może **każdy człowiek na terytorium RP**: prawo do ochrony życia; wolność od poddawania eksperymentom medycznym bez zgody zainteresowanego; wolność od tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania oraz od kar cielesnych; prawo do nietykalności osobistej (zakaz bezprawnego pozbawienia wolności, zasada sądowej kontroli pozbawienia wolności, zasada *nullum crimen sine lege*); prawo oskarżonego do obrony; prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i niezawisły sąd; wolność od arbitralnego pozbawienia własności (przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie wyroku sądu); prawo do prywatności i ochrony czci oraz dobrego imienia; prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, z uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka, a także wolności jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań; wolność komunikowania się i nienaruszalność tajemnicy komunikowania się; nienaruszalność mieszkania; prawo do ochrony danych osobowych; wolność poruszania się po terytorium RP, wyboru miejsca pobytu i zamieszkania oraz wyjazdu z Polski; wolność sumienia i religii; wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji; wolność od ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycz-

nych oraz wolność od ekstradycji naruszającej wolności i prawa człowieka i obywatela, prawo cudzoziemca do azylu w RP;

b) z których korzystać mogą **tylko obywatele RP**: swoboda opuszczenia terytorium RP i prawo powrotu do kraju; wolność od zbierania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, wolność od ekstradycji.

Ta ostatnia wolność w pierwotnym tekście art. 55 Konstytucji RP z 1997 r. formułująca bezwzględny zakaz wydalenia obywatela polskiego z kraju wymaga omówienia w kontekście zmiany Konstytucji ustawą z 8.09.2006 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. nr 200, poz. 1471). Obecnie ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem. Ekstradycja jest wówczas możliwa pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem ekstradycyjnym został popełniony poza terytorium RP oraz stanowił przestępstwo według prawa polskiego lub stanowiłby przestępstwo według prawa polskiego gdyby został popełniony na terytorium RP, zarówno w czasie jego popełnienia jak i w chwili złożenia wniosku. Te wymogi nie muszą być spełnione, jeżeli z wnioskiem o ekstradycję wystąpił sądowy organ międzynarodowy w związku z objętą jego jurysdykcją zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.

2) **Wolności i prawa polityczne:**

a) z których korzystać może **każdy człowiek na terytorium RP**: wolność pokojowych zgromadzeń; wolność zrzeszania się; prawo składania petycji, wniosków i skarg;

b) z których korzystać mogą **tylko obywatele RP**: prawo dostępu do służby publicznej; prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne; prawo do udziału w referendum; czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentu, prezydenta, organów samorządu terytorialnego.

Jak słusznie zauważa M. Jabłoński „obowiązująca regulacja konstytucyjna zerwała z koncepcją kojarzenia wolności i praw obywatelskich z tymi jakie przysługują jednostce [...] wobec państwa, ograniczając ich katalog do tych, których realizację utożsamia się ze sferą praw i wolności politycznych, czyli tą grupą swobód i uprawnień jednostki, która zapewnia jej możliwość czynnego udziału w rządzeniu państwem”.

3) Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne:

a) z których korzystać może **każdy człowiek na terytorium RP**: prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy; prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; prawo do ochrony zdrowia; prawo osób niepełnosprawnych do pomocy władz publicznych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej; prawo do nauki; prawo rodziny do ochrony; prawo matki do szczególnej pomocy władz publicznych; prawo dziecka do ochrony oraz prawo do opieki i pomocy władz publicznych; wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania; wolność korzystania z dóbr kultury; prawo do ochrony środowiska i podejmowania działań w tym kierunku oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska; prawo lokatorów do ochrony ich praw; prawo konsumentów, użytkowników i najemców do ochrony przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi;

b) z których korzystać mogą **tylko obywatele RP**: prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i w razie pozostawania bez pracy; równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych; prawo zakładania szkół wszystkich szczebli; równy dostęp do wykształcenia.

4.3. Mankamenty konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki

Konstytucyjna regulacja wolności i praw jednostki uwzględnia, generalnie rzecz biorąc, zarówno w konstrukcji katalogu tych praw i wolności, jak i w unormowaniach szczegółowych dotyczących poszczególnych z nich, obowiązujące Polskę normy prawa międzynarodowego oraz standardy konstytucyjne występujące w państwach demokratycznych. Twórcy Konstytucji nie ustrzegli się jednak wad, w niektórych wypadkach poważnie obniżających prawne walory przyjętych rozwiązań i mogących utrudnić interpretację i stosowanie norm konstytucyjnych w przyszłości.

Mimo wyodrębnienia w Konstytucji Rozdziału (II) poświęconego wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela normy dotyczące tej materii występują też w innych częściach ustawy zasadniczej. Prowadzi to z jednej strony do niepotrzebnych powtórzeń i różnic w ujęciu normatywnym tego samego prawa (np. prawa występujące w Rozdziale I i te same prawa zawarte w Rozdziale II), co może mieć określone następstwa dla wykładni odpowiednich postanowień. Z drugiej strony prawo wyborcze, jedno z podstawowych praw politycznych obywateli, regulowane jest szczegółowo w innych, poza Rozdziałami I i II, częściach Konstytucji i korzysta jakby ze słabszej ochrony, gdyż postanowienia Rozdziałów I, II i XII zmieniane mogą być w trybie trudniejszym niż pozostałe postanowienia.

W tym kontekście należy zastanowić się nad sensownością wyłączenia elementów czterech wolności (zrzeszania się, prasy i innych środków społecznego przekazu, działalności gospodarczej, sumienia i religii) oraz prawa własności niejako przed nawias regulacji Rozdziału II i umieszczenia ich wśród zasad ustroju w Rozdziale I. Na pewno postanowienia Rozdziału I zawierają reguły interpretacyjne dla normowania konstytucyjnych praw i wolności (np. zasada demokratycznego państwa prawnego). Można jednak wątpić, czy zawsze dotyczy to również i tych z nich, które ustanawiają pewne elementy praw i wolności.

5. Zakres obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki

5.1. Zakres podmiotowy

Omawiając pojęcia podstawowe, zwróciłem uwagę na to, że w każdym państwie część praw i wolności konstytucyjnych przysługuje tylko obywatelom, a na pozostałe mogą powoływać się zarówno oni, jak i osoby niemające obywatelstwa danego państwa. Zakres praw i wolności, z których mogą korzystać ci ostatni, jest różny w poszczególnych krajach demokratycznych, ale można zauważyć w jego określaniu przez prawo wewnętrzne pewne prawidłowości. *Primo*: zakres ten ulega nieustannemu rozszerzaniu i jedynie nieliczne prawa i wolności zastrzegane są obecnie dla obywateli. *Secundo*: Do kategorii praw i wolności zastrzeżonych dla obywateli należą zwykle prawa i wolności polityczne.

Konstytucja RP wyraźnie w swoim tekście wskazuje na prawa i wolności zastrzeżone dla obywateli, przyjmując równocześnie w art. 37 ust. 1 **ogólną zasadę** głoszącą: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”. Wyjątki od tej zasady, poza wyrażonymi wprost w Konstytucji RP (prawa i wolności obywatelskie) mogą być, w myśl art. 37 ust. 2, ustanowione tylko w ustawach.

Sformułowania użyte w art. 37 ust. 1 oraz występujące w innych, dotyczących praw jednostki, postanowieniach Konstytucji wskazują jednoznacznie na to, że odnoszą się one do osób fizycznych już narodzonych. Taka zresztą była intencja twórców Konstytucji odrzucających wnioski o ochronę życia od poczęcia. Wyszedł poza nią Trybunał Konstytucyjny, orzekając 28.05.1997 r. – tuż po referendum konstytucyjnym – na podstawie ciągle jeszcze wtedy obowiązujących norm konstytucyjnych, że z konstytucyjnej zasady państwa prawa wynika konieczność gwarantowania „ochrony życia ludzkiego w każdej fazie jego rozwoju” (wyrok TK z 28.05.1997 r., K 26/96, OTK 1997 r., nr 2, poz. 19).

Brak jest w Konstytucji RP regulacji pozwalającej na rozciągnięcie zakresu podmiotowego konstytucyjnych praw i wolności

na osoby prawne, podobnego choćby do art. 19 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN. Konstytucja polska nie wychodzi więc naprzeciw tendencji występującej w wielu krajach demokratycznych, w których uznaje się, że objęcie zakresem praw i wolności konstytucyjnych osób prawnych służy nie tyle wzmocnieniu ochrony tych osób, co intensyfikacji ochrony jednostek wchodzących w ich skład. Godne podkreślenia jest przy tym to, że tam, gdzie nastąpiło takie rozszerzenie, nie dotyczy ono praw z istoty swej związanych z osobą fizyczną, tj. wolności sumienia, prawa do małżeństwa itp.

W tym kontekście nie dziwi, że TK uznał objęcie zakresem podmiotowym praw konstytucyjnych nie tylko osób fizycznych, stwierdzając: „(...) konstytucja statuuje pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (np. partii politycznych, związków wyznaniowych). Wydaje się też oczywiste, że pewne prawa, np. prawo własności lub wolności, np. prowadzenie działalności gospodarczej, muszą – z istoty systemu gospodarczego – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty gospodarcze nie będące osobami fizycznymi” (wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, OTK 1999 r., nr 5, poz. 96).

5.2. Ograniczenia praw i wolności

Zakres przedmiotowy praw i wolności jednostki nie może być nieograniczony. Każda jednostka żyje w społeczeństwie, a stanowione przez to społeczeństwo prawo uwzględnia nie tylko jej interesy, ale także i dobro ogółu. Rodzi to z kolei konieczność ograniczania praw jednostki, aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa. Związki i wzajemne zależności między poszczególnymi wolnościami i prawami, z których korzysta jednostka, również implikują potrzebę ich rozgraniczania. Zapobiega to samowoli, nadużywaniu praw itp. Każda normatywna regulacja praw i wolności jednostki musi więc umożliwić określenie ich granic.

Zagadnienia związane z ograniczeniami praw i wolności jednostki budziły i nadal budzą żywe zainteresowanie nie tylko tych, którzy stanowią prawo, ale także i tych, którzy je stosują i inter-

pretują. W bogatej literaturze teoretycznej na ten temat, w aktach prawnych, czy też w orzecznictwie sądów nie doszło jednak do wypracowania usystematyzowanych zasad i poglądów o ogólnym charakterze, które byłyby powszechnie akceptowane.

Ograniczenia wolności i praw jednostki najczęściej dzieli się na:

— **ograniczenia immanentne**

Wyznaczone są one przez znaczenie pojęć użytych w normach prawnych dotyczących praw i wolności jednostki (np. własność, informacja, petycja) i związane są z istotą chronionego przez nie dobra.

— **ograniczenia osobiste**

Związane są z określeniem zakresu podmiotowego praw i wolności. Niektóre z nich przysługują np. tylko obywatelom. W szczególnych przypadkach prawa i wolności jednostki mogą zostać dodatkowo ograniczone ze względu na podleganie reżimom specjalnym (np. żołnierze, sędziowie, urzędnicy).

— **ograniczenia systemowe**

Wynikają z miejsca w systematyce całego aktu prawnego normy dotyczącej danej wolności czy danego prawa jednostki. *Sensu largo* chodzi tu o miejsce danej normy w systemie prawnym.

Typologia ta obejmuje tylko ograniczenia ustanowione w regulacjach prawnych. Trzeba jednak dodać, że jednostka, której przysługują określone prawa, sama może wprowadzić ich ograniczenia zgodne z obowiązującym prawem (np. właściciel sam ogranicza się we władaniu rzeczą, ustanawiając na niej zastaw, wynajmując ją itp.).

— **ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności**

Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 zawiera klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń sformułowanych w niej praw i wolności. Stanowi ona, że ograniczenia te „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”.

Zdaniem TK, katalog tych przesłanek „ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco” (wyrok TK z 25.02.1999 r., SK 23/98, OTK 1999 r., nr 25, poz. 170).

Konstytucja przyjęła więc zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych głoszącą, że zadanie ustalenia granic konstytucyjnych praw i wolności spoczywa przede wszystkim na ustawodawcy.

Konstytucja nie pozostawia ustawodawcy pełnej swobody w ustalaniu ograniczeń gwarantowanych w niej praw i wolności. Jej art. 31 ust. 3 *in fine* stanowi, że ograniczenia te „nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (o nienaruszalności istoty prawa własności mówi też art. 64 ust. 3, ale jest to już niepotrzebne powtórzenie zasady ogólnej). Nie określa jednak, jak rozumieć tę istotę. W nauce prawa konstytucyjnego krajów, gdzie uznano tę zasadę (m.in. Niemcy, Liechtenstein, Austria, Szwajcaria), brak jest jednolitości poglądów co do tego, jak należy rozumieć ową istotę. Znaczący się w tej materii dwa stanowiska:

- 1) **teoria istoty absolutnej** – głosząca, że należy mówić o istnieniu niezmiennej, absolutnej istoty każdej wolności i każdego prawa konstytucyjnego, niezależnie od konkretnej sytuacji,
- 2) **teoria istoty względnej** – głosząca, że pojęcie istoty prawa lub wolności jest relatywne i powinno być określane zależnie od konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich jej okoliczności.

Najogólniej rzecz ujmując, należy przyjąć, że istota prawa lub wolności naruszona zostanie, gdy regulacje prawne nie znosząc danego prawa lub wolności w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego (np. prywatne środki produkcji zostaną obłożone tak wysokim podatkiem, że nieopłacalne stanie się ich utrzymywanie).

Oprócz tej klauzuli generalnej niektóre postanowienia Konstytucji zawierają sformułowania wyłączające jakiegokolwiek ograniczenia lub zezwalające na ustanawianie ograniczeń w drodze ustawy. Do pierwszej grupy należy art. 30 stanowiący, że godność człowieka jest „nienaruszalna”. Druga grupa postanowień jest

liczniejsza (np. art. 41 ust. 1 *in fine*) i z faktu, że ustrojodawca dodatkowo dopuszcza możliwość ograniczenia jakiegoś prawa przez ustawę wynika, iż chodzić tu może o wytyczenie granic z powodów wymienionych w konstytucyjnej klauzuli generalnej. Ustawowe ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są więc, jak stwierdził TK: „dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”. Badanie konstytucyjności ograniczeń ustawowych wszak „nie sprowadza się do zagadnień prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999 r., nr 1, poz. 1).

Do konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa, które ograniczane jest przez ustawodawcę, TK (podobnie jak wiele innych sądów konstytucyjnych) dodał jeszcze jedno kryterium wyłączone konstytucyjność ograniczeń – zasadę proporcjonalności. Chodzi w niej o to, aby ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna. Oznacza to, że „spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”. Badając, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę, TK uwzględnia specyfikę poszczególnych praw jednostki i stwierdza: „z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń”.

Ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę TK stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania (wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999 r., nr 2, poz. 25):

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?

- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?
- 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Szczególne ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych mogą nastąpić w stanach nadzwyczajnych. Konstytucja RP wyróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Przewiduje ona w art. 228 ust. 2, że każdy z nich może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega podaniu do publicznej wiadomości. Ustawy dotyczące poszczególnych stanów określają zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka oraz obywatela, a także ustalają zasady działania organów władzy publicznej w danym stanie nadzwyczajnym. Mogą one normować też podstawy, zakres i tryb wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności jednostki.

Wprawdzie szczegółowe ustalenie zakresu ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych ustrojodawca powierza ustawodawcy, to jednak w Konstytucji formułuje pewne zasady generalne. Z art. 228 ust. 5 wynika, że muszą one odpowiadać stopniowi zagrożenia i służyć jak najszybszemu przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa. Artykuł 233 określa natomiast prawa i wolności, jakie nie podlegają ograniczeniom nawet w stanach nadzwyczajnych. Zastosowano przy tym dwie metody. W ust. 1 wskazano na prawa i wolności, których nie może ograniczyć w czasie stanu wojennego i wyjątkowego ustawa ustalająca zakres ograniczeń. Należą do nich: godność człowieka; konstytucyjne zasady dotyczące nabywania i utraty obywatelstwa polskiego; prawo obywateli do opieki ze strony państwa podczas pobytu za granicą; ochrona życia; wolność od poddawania eksperymentom naukowym bez dobrowolnie wyrażonej zgody; wolność od tortur i nie-

humanitarnego traktowania i karania oraz od kar cielesnych; zasada *nullum poena sine lege* (przy czym chodzi tu zarówno o normy ustawowe, jak i normy prawa międzynarodowego); prawo oskarżonego do obrony; zasada uznania każdego za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu; prawo dostępu do sądu; prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i dóbr osobistych; wolność sumienia i religii; prawo petycji; prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem i z uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka oraz jego przekonań; ochrona praw dziecka.

W ust. 3 wskazano zaś prawa i wolności, które mogą być ograniczone w stanie klęski żywiołowej, a tym samym zakazano ograniczania wszystkich innych konstytucyjnych praw i wolności. Do grupy praw i wolności podlegających ograniczeniom w tym wypadku należą: wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP, prawo do strajku, prawo własności, wolność do pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku.

Artykuł 233 ust. 2 Konstytucji RP zawiera dodatkowe restrykcje dotyczące ewentualnych ograniczeń praw i wolności w stanach nadzwyczajnych. Stanowi on, że niedopuszczalne jest ich ograniczenie „wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego oraz majątku”. Norma ta powtarza w istocie stosując nieco zmienione sformułowania odpowiednie postanowienia wiążących Polskę traktatów (art. 4 pkt 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) i rozumieć ją można jako *lex specialis* wobec zasady równości wyrażonej w art. 32.

Podsumowując uwagi na temat ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, należy stwierdzić, że Konstytucja nie wytycza granic ani wszystkim gwarantowanym przez siebie prawom i wolnościom, ani też poszczególnym z nich. Granice te ustala się z reguły dla konkretnego przypadku i powinno się stosować zasadę *in dubio pro libertate* pozwalającą zapewnić możliwie największą efektywność praw i wolności konstytucyjnych.

Konstytucja i ustawy rozwijające jej postanowienia gwarantują jednostce określony zakres swobody w korzystaniu z praw i wolności. Jeżeli jej postępowanie nie przekracza granic prawem wytyczonych, to jednostka może żądać ochrony przysługujących jej praw i wolności, nawet gdy byłoby ono niezgodne z powszechnie przyjętymi zasadami obyczajowymi, etycznymi itp.

Polska jest stroną umów międzynarodowych zawierających postanowienia na temat dopuszczalności ograniczeń praw i wolności jednostki. Nie może więc ustalając te ograniczenia postępować dowolnie. Generalnie rzecz biorąc, umowy te przewidują, że ograniczeniom podlegają tylko niektóre prawa wówczas, gdy jest to uzasadnione przyczynami wskazanymi przez prawo międzynarodowe i tylko w niezbędnym zakresie, z zastosowaniem środków odpowiednich i rzeczywiście koniecznych dla osiągnięcia założonego celu (tzw. zasada proporcjonalności). Oprócz tych determinant o charakterze materialnym w prawie międzynarodowym spotykamy determinanty o charakterze formalnym. Przewidują one możliwość ograniczania praw i wolności jednostki przez państwo tylko w oparciu o stanowione przez nie, w ramach odpowiedniej procedury prawo pozytywne (np. art. 12 PPOiP).

5.3. Horyzontalne obowiązywanie praw i wolności

Przez to pojęcie należy rozumieć obowiązywanie praw i wolności nie w płaszczyźnie wertykalnej jednostka – państwo, ale ich obowiązywanie w stosunkach między osobami fizycznymi albo między osobami fizycznymi z jednej strony, a osobami prawnymi prawa cywilnego z drugiej.

Konstytucja RP należy do tej grupy ustaw zasadniczych państw demokratycznych, które nie uznają horyzontalnego obowiązywania praw i wolności. Polski Trybunał Konstytucyjny idzie w innym kierunku i w uzasadnieniu jednego z wyroków stwierdza: „Prawodawca konstytucyjny w art. 51 ustawy zasadniczej kładzie nacisk przede wszystkim na ochronę jednostki wobec władz publicznych. W ust. 2 jako podmiot zobowiązany do realizacji prawa, o którym mowa w tym przepisie, wskazane zostały władze pu-

bliczne. Artykuł 51 ust. 1 Konstytucji RP nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do realizacji prawa zagwarantowanego w tym przepisie. Oznacza to, że wymieniony przepis konstytucyjny dotyczy wszelkich przypadków, w których jednostka zobowiązana zostaje do ujawniania informacji o sobie innym podmiotom, a więc także podmiotom prywatnym” (wyrok TK z 29.01.2002 r., K 19/01, r., OTK 2002 r., nr 1, poz. 1).

6. Ochrona praw i wolności jednostki

6.1. Naruszenia praw i wolności jednostki

Naruszenie praw i wolności jednostki następuje wtedy, gdy jakiś podmiot całkowicie lub częściowo ogranicza możliwość ich realizacji, działając w sposób niezgodny z prawem. Samo działanie powodujące naruszenie może mieć różne formy, ale musi być to działanie, a nie np. jego zamiar. Pojęcie naruszenia należy rozszerzyć na te wypadki, gdy dany podmiot był prawnie zobowiązany do działania i mimo to odmówił bądź też nie działał w pełnym zakresie przewidzianym przez prawo. To ogólne określenie naruszenia praw i wolności nie wyklucza możliwości istnienia innych ujęć tego pojęcia, zwłaszcza w kontekście konkretnych regulacji prawnych.

Tytułem przykładu wystarczy wskazać na podjętą przez TK próbę zdefiniowania użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, stanowiącego podstawę skargi konstytucyjnej. TK stwierdził: „O naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych danego podmiotu można mówić wówczas, gdy organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych albo prawom tym lub wolnościom odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia. (...) nie można mówić o naruszeniu prawa lub wolności konstytucyjnej wówczas, gdy niemożność realizacji określonych praw czy wolności wynika z działań lub zaniechań tego podmiotu wywołujących skutki

prawne” (postanowienie TK z 6.10.1998 r., TS 56/98, OTK 1998 r., nr 5, poz. 84).

6.2. Pojęcie i formy ochrony praw i wolności jednostki

Ochrona praw i wolności jednostki to ogół środków oraz działalność mająca na celu ich zapewnienie i realizację poprzez zabezpieczenie przed ich naruszeniem oraz przeciwdziałanie ich zagrożeniom.

Można pokusić się o wskazanie pewnych tendencji dotyczących ochrony praw jednostki występujących w prawie wewnętrznym państw demokratycznych. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego należy zwrócić na nie szczególną uwagę. Są to:

- 1) rozszerzanie się zakresu ochrony sądowej w różnych jej postaciach (np. sądownictwo konstytucyjne, administracyjne) i wzrost jej roli w praktyce;
- 2) występowanie rozwiązań specyficznych mających zapewnić ochronę praw jednostki w sytuacjach szczególnych (np. ochrona praw skazanych);
- 3) rozszerzanie się podmiotowego zakresu ochrony z obywateli na cudzoziemców, bezpaństwowców i na osoby prawne.

Wszystkie te tendencje zaznaczyły się też w Polsce w okresie transformacji i znalazły swój wyraz w obecnej Konstytucji.

7. Ochrona konstytucyjnych praw i wolności

Konstytucja w przedostatniej części Rozdziału II ustanawia środki ochrony wolności i praw (art. 77–81). Są one ważnym elementem realności ustanowionej w art. 8 ust. 2 zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji.

Różne formy działalności podejmowanej w ramach ochrony praw jednostki są ze sobą wzajemnie połączone i tworzą pewien system. Decydując o zakresie praw, z których korzystać może jed-

nostka, determinują jej pozycję w społeczeństwie, państwie, rodzinie itp. oraz wpływają na warunki jej życia.

Konstytucja ustanawia tylko środki prawne lub środki o charakterze *quasi*-prawnym, które państwo tworzy i stosuje, aby zapewnić realizację praw i wolności człowieka i obywatela ujętych w jej normach. Poza zakresem jej zainteresowania pozostają inne środki (np. oświatowe).

Konstytucja wprowadza nową instytucję służącą ochronie praw i wolności konstytucyjnych – **skargę konstytucyjną**. Brak jest w literaturze prawniczej powszechnie przyjętej jej definicji. Uwzględniając najczęściej podnoszone cechy rozwiązań występujących w różnych państwach, należy przyjąć, że jest to instytucja służąca osobie fizycznej lub prawnej do ochrony na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym przysługujących jej praw konstytucyjnych w przypadku ich naruszenia przez organy władzy publicznej, przy czym naruszenie to dokonane może być poprzez ich akty, a w większości krajów – również ich bezczynność.

Skarga konstytucyjna decyduje o realności norm dotyczących konstytucyjnych praw człowieka i obywatela zapewniając sankcję w przypadku ich naruszenia nawet przez ustawodawcę. W intencji ustrojodawcy w państwie demokratycznym jest ona ostatecznym środkiem ochrony, z którego można skorzystać, dopiero gdy wszystkie inne zawiodą.

Wystąpić z nią może **każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone**, z wyjątkiem prawa azylu (art. 56). Pojęciu „prawa” należy przypisywać znaczenie zbiorcze obejmujące zarówno „prawa”, jak i „wolności”, a nawet „obowiązki” sformułowane w Konstytucji. Chodzi przy tym nie tylko o prawa i wolności zamieszczone w Rozdziale II Konstytucji, skarga może również służyć ochronie prawa własności czy swobody działalności gospodarczej, o których jest mowa w Rozdziale I Konstytucji. Trzeba jednak pamiętać, iż zawsze muszą to być „prawa i wolności” określone w Konstytucji. Zakres wzorców kontroli ze strony TK „ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem –

będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (...). Nie stanowią więc właściwego wzorca normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy (...) art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie przewiduje zażalenia z powodu niezgodności aktu normatywnego z umową międzynarodową (...). Także preambuła Konstytucji (...) na pewno nie zawiera (...) norm będących źródłem wolności i praw” (wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004 r., nr 1, poz. 2). Skarga konstytucyjna nie służy też w razie naruszenia praw przyznanych ustawami zwykłymi i nie mogą być one wobec tego wzorcem kontroli.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko te przepisy, które stanowią podstawę normatywną wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub rozstrzygnięcia organu administracji i których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu.

Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej został w orzecznictwie TK określony dość szeroko (co zresztą jest cechą wszystkich państw demokratycznych, w których występuje ta instytucja). Obejmuje on nie tylko osoby fizyczne, którym przysługuje dane prawo lub wolność, ale też i osoby prawne, jeżeli „naruszone prawo należało do kategorii tych praw, których podmiotem jest skarżąca osoba prawna” (wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, OTK 1999 r., nr 5, poz. 96).

Skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału Konstytucyjnego i dotyczy ona zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach. Przy jej wniesieniu obowiązuje tzw. **zasada subsydiarności**, stanowiąca, że ze skargą konstytucyjną wystąpić można dopiero po wykorzystaniu przez daną osobę wszystkich innych przysługujących jej środków ochrony. Nie bie-

rze się tu pod uwagę środków o charakterze nadzwyczajnym (kasacja).

Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej nie został precyzyjnie określony konstytucyjnie. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP stanowi jedynie, że skarga dotyczyć może „ustawy lub innego aktu normatywnego”, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie indywidualne o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach i obowiązkach skarżącego. Ustrojodawca nie dopuścił zaś, wzorem wielu państw demokratycznych, możliwości ochrony przy pomocy skargi konstytucyjnej przed bezczynnością organów władzy publicznej, jeśli narusza ona prawa i wolności konstytucyjne, a także przed niezgodnymi z Konstytucją wyrokami sądowymi, decyzjami administracyjnymi itp.

Przedmiotem skargi nie może też być brak regulacji prawnej. To ograniczenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej jest szczególnie istotne z punktu widzenia interesów jednostki, gdyż często jej prawa naruszane są nie przez sam akt normatywny, ale przez akt jego stosowania. Należy równocześnie zauważyć, że Konstytucja dość wąsko określa akty prawne, które można zaskarżyć za pomocą skargi konstytucyjnej i wyłącza z ich kręgu akty prawa miejscowego i uchwały samorządu terytorialnego, co wynika z art. 188 ust. 1–3 Konstytucji RP. Sporne jest natomiast, czy jej przedmiotem mogą być umowy międzynarodowe. Argumenty przeciwników nieobjęcia ich zakresem skargi opierają się na zawężaniu pojęcia aktu normatywnego. Trzymając się powołanych tu norm Konstytucji uważam, że nie można ich uznać. Trudno jest na podstawie Konstytucji wyłączyć umowy międzynarodowe z ogólnego pojęcia „inne akty normatywne” użytego w art. 79 ust. 1. Gdyby zresztą tak uczynić, to – jak słusznie zauważa J. Repel – „skarga konstytucyjna nie będzie mogła pełnić swoich podstawowych funkcji”.

Konstytucja i rozwijająca jej postanowienia ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. oprócz zasady subsydiarności określa następujące **materialne przesłanki skargi konstytucyjnej**:

- 1) skarżący powinien być osobiście zainteresowany usunięciem naruszenia przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych (tzw. interes osobisty);
- 2) naruszenie to powinno dotyczyć pozycji prawnej skarżącego (tzw. interes prawny);
- 3) naruszenie praw i wolności konstytucyjnych skarżącego musi być realne (tzw. interes realny).

Przesłanki te są podobne do przesłanek istniejących w większości państw, w których występuje instytucja skargi konstytucyjnej.

Do **przesłanek formalnych** skargi konstytucyjnej należy:

- 1) **termin** dla wystąpienia z nią – zgodnie z art. 46 TKU, skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia; za drogę prawną uważa się wszystkie kolejne fazy, w trakcie których skarżący ma prawo do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy;
- 2) **forma pisma** procesowego; ustawa o TK wprowadza cztery dodatkowe wymogi polegające na:
 - a) dokładnym określeniu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
 - b) wskazaniu, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
 - c) uzasadnieniu skargi wraz z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego;
 - d) załączeniu do skargi wydanego na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, z podaniem daty doręczenia;

- 3) tzw. **przymus adwokacki** – polega on na tym, że skarga powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego; wymóg ten nie dotyczy skarżących będących: sędzią, prokuratorem, notariuszem, profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych; w razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu; do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie termin przewidziany dla wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Przymus adwokacki dotyczy również sporządzenia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu. Niewprowadzenie ustawowego obowiązku uczestniczenia adwokata lub radcy prawnego w całym postępowaniu przed TK pozwala uznać, że poza zainicjowaniem postępowania i ewentualnie sporządzeniem zażalenia skarżący sam może dochodzić swoich racji.

Wymóg uzależniający wystąpienie ze skargą od wydania na podstawie zaskarżonego aktu orzeczenia sądowego lub innego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej należy ocenić jako zbyt daleko idący, gdyż uniemożliwia on wystąpienie ze skargą nawet wtedy, gdy akt normatywny narusza prawa konstytucyjne jednostki, ale stosowany jest bezpośrednio (np. ustawa nakłada na jednostkę obowiązek naruszający prawa zagwarantowane tej jednostce w Konstytucji). Ponadto może zaistnieć i taka sytuacja, w której zaskarżony akt jest zgodny z Konstytucją, ale został on źle zinterpretowany przez organ stosujący go i wskutek tego właśnie nastąpiło naruszenie praw podstawowych jednostki. Wówczas TK nie może uchylić aktu, a jedynie stwierdzić naruszenie praw podstawowych jednostki przez rozstrzygnięcie indywidualne. Oddali on skargę konstytucyjną, ale ani on, ani jednostka nie dysponują środkami prawnymi dla zmiany tego prawomocnego rozstrzygnięcia w ramach postępowania wszczętego na podstawie skargi. Konieczne byłoby wszczęcie osobnego postępowania nad-

zwyczajnego mającego na celu uchylenie kwestionowanego rozstrzygnięcia indywidualnego (np. w drodze wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego), co istotnie wydłuża i komplikuje ostateczne załatwienie całej sprawy, i zlikwidowanie skutków naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Jak łatwo zauważyć, dość rozbudowane przesłanki formalne skargi konstytucyjnej ograniczą na pewno w praktyce korzystanie z niej. Ustawodawca uczynił to zapewne celowo, chcąc ochronić Trybunał Konstytucyjny przed zbyt masowym napływem skarg i uczynić z niego wyłącznie sąd nad prawem. Ujęcie takie odbiega jednak wyraźnie od standardów występujących w innych rozwiniętych państwach demokratycznych, w których istnieje instytucja skargi konstytucyjnej. Skarga tam dopuszczalna jest nie tylko na akty normatywne, ale też i na inne indywidualne rozstrzygnięcia władzy publicznej (np. wyroki sądowe, rozstrzygnięcia administracyjne), a nawet na bezczynność organów władzy publicznej. W praktyce właśnie dotyczące ich skargi są najliczniejsze. Dzięki temu właśnie skarga konstytucyjna może pełnić tam rzeczywiście rolę filaru państwa prawa. Należy przy tym podkreślić, że tendencja do rozszerzania przedmiotowego zakresu skargi konstytucyjnej występuje w niektórych państwach, nawet mimo braku odpowiednich regulacji konstytucyjnych.

Należy dodać, że we wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej TK informuje z urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, który może zgłosić udział w postępowaniu obok jego uczestników. Może także wszcząć postępowanie przed TK na podstawie wniosku o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami. Czyni to już niezależnie od tego, czy prawa podstawowe konkretnej osoby zostały naruszone, czy nie i działa wówczas w interesie ochrony praworządności. W sprawach mających szerszy wymiar to działanie Rzecznika Praw Obywatelskich może okazać się bardziej skuteczne, choć nie można zapominać, że bezpośrednim jego bodźcem była skarga konstytucyjna. Z wnioskiem do TK Rzecznik może także wystąpić nawet w tych sytuacjach, gdy nastąpiło naru-

szenie praw podstawowych skarżącego, a TK z powodu ograniczeń przedmiotowych skargi konstytucyjnej ją oddalił. Ograniczenia te nie wiążą wszak Rzecznika Praw Obywatelskich, gdy korzysta on z wniosku o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami.

Skargę konstytucyjną TK rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami. Postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej jest wolne od opłat.

Oprócz skargi konstytucyjnej obecna ustawa zasadnicza RP przewiduje jeszcze następujące środki ochrony praw i wolności przysługujące każdemu znajdującemu się pod władzą RP:

1) Prawo do wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej. Według TK „użyte w Konstytucji pojęcie »szkody« powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. [...] Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym” (wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001 r., nr 8, poz. 256). TK stoi na stanowisku, że pojęcie działania niezgodnego z prawem „w kontekście regulacji konstytucyjnej należy [...] rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”. Równocześnie jednak sam TK zauważył, że „pojęcie bezprawności nie jest jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność” (wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003 r., nr 7, poz. 76). Koresponduje z tym stanowisko często występujące w nauce prawa i opowiadające się za wąskim rozumieniem niezgodności z prawem oznaczające pominięcie zasad współżycia społecznego jako elementu porządku prawnego.

Państwo odpowiada nie tylko za działania niezgodne z prawem, ale również za zaniechanie legislacyjne „wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być realizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego” (wyrok SN z 4.08.2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007 r., nr 4, poz. 63);

2) Prawo do sądowego dochodzenia naruszonych wolności lub praw; przysługuje ono jednostce, która jest podmiotem danego prawa lub wolności zarówno przed naruszeniami ze strony organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (np. innych jednostek); chodzi w tym wypadku nie tylko o prawa i wolności konstytucyjne. Według utrwalonego i powszechnie w literaturze prawniczej aprobowanego orzecznictwa TK Konstytucja RP w art. 77 ust. 2 zabrania ustawodawcy zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz należności z tego tytułu. Ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzone jedynie konstytucyjnie. Skierowany do ustawodawcy zakaz ten nie obejmuje natomiast wprowadzania ustawowych wymogów formalnych dotyczących wszczynania postępowania sądowego w tych sprawach, ani wprowadzania odpłatności tego postępowania (zob. np. wyrok TK z 7.03.2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006 r., nr 3, poz. 27). Pod pojęciem drogi sądowej należy rozumieć możliwość dochodzenia naruszonych praw i wolności przed każdym sądem w RP, a nie tylko przed sądem powszechnym.

Prawo do sądu jest odrębnie sformułowane w art. 45 Konstytucji RP i powiązane ze środkami ochrony praw i wolności jednostki, gdyż Konstytucja RP nie dopuszcza do zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dla dochodzenia praw i wolności. Prawo do sądu wynika również z ratyfikowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego (zwłaszcza art. 14 PPOiP, art. 6 ust. 1 EKPCz).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmując się prawem do sądu stwierdził (zob. np. wyrok TK z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999 r., nr 3, poz. 36), że obejmuje ono:

- a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym;
- b) prawo do odpowiedniego kształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego rozumiane jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zawarte w art. 45 Konstytucji RP prawo dostępu do sądu to „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu ‘rozpatrzenia’ tej sprawy”.

Prawo do sądu nie ma – zdaniem TK – jednak charakteru absolutnego. „Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenia prawa do sądu przewiduje wyraźnie art. 81 Konstytucji RP (...). Ograniczenia mogą wynikać również z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnie wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. (...) Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998 r., nr 4, poz. 50).

Warto tu dodać, że art. 45 Konstytucji RP nie zabrania, aby obok sądów funkcjonowały inne organy orzekające o wolnościach i prawach jednostki, zwłaszcza o charakterze pojednawczym, arbitrażowym. Gdy one istnieją nie wyklucza to możliwości skorzystania z prawa do sądu, ani też nie nakłada na konkretny podmiot obowiązku skorzystania najpierw z tych organów. Jednak powołanie sądu polubownego rodzi skutki co do rozpoznawania sprawy przez sądy państwowe i dopóki strony obowiązuje umowa dotycząca zapisu na sąd polubowny nie można żądać rozpoznania sporu przez sąd państwowy (art. 697 § 2 KPC). Oznacza to ograniczenie dostępu do sądu w tym czasie;

3) Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji; wyjątki od tej zasady mogą być ustanawiane jedynie w ustawie; ustawy szczegółowe o charakterze proceduralnym (np. Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania karnego) określają przy tym zasady oraz tryb zaskarzania orzeczeń i decyzji I instancji;

4) Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Konstytucja zapewnia ochronę praw i wolności tylko przed działaniami władzy publicznej. Nie można wszak zapominać, że we współczesnym świecie jest to podejście zbyt wąskie, gdyż prawa i wolności jednostki naruszane są coraz częściej przez podmioty nienależące do władzy publicznej.

Konstytucja preferuje **ochronę represyjną**, nie przewidując ochrony prewencyjnej, niekiedy niezwykle ważnej z punktu widzenia interesów jednostki, zwłaszcza gdy naruszenie praw wywołuje skutki, których nie można już cofnąć. Poza tym, w Konstytucji brak jest środków służących ochronie przed działaniami jedynie pośrednio dotyczącymi praw i wolności jednostki, jednak w efekcie determinującymi ich zakres i sposób korzystania z nich (np. podatki, subwencje państwowe). Niedostatki te mogą hamować postęp w przestrzeganiu praw i wolności jednostki i w reagowaniu na nowe zagrożenia. Poza omawianym podrozdziałem

Konstytucji RP zatytułowanym „Środki ochrony wolności i praw” znajdują się istotne dla ochrony praw i wolności jednostki postanowienia dotyczące prawa do występowania z petycjami, skargami i wnioskami. Artykuł 63 Konstytucji RP stanowi, że 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. Szczegółowy tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg Konstytucja przekazuje do uregulowania w ustawie.

Literatura (pozycje wybrane):

E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.

B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.

M. Jabłoński, w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.

J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcіński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.

J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006.

P. Sarnecki, *Omówienie art. 45*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.

F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.

L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997.

Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Bień-Kacała

Źródła prawa

1. Podstawowe założenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa

W Konstytucji RP przyjęto pozytywistyczną koncepcję prawa. Prawem będzie więc zbiór norm postępowania (nakazów bądź zakazów określonego działania czy zaniechania). Normy te opatrzone są sankcją państwa. Pochodzą od władzy publicznej, czyli od organów wyposażonych w kompetencję prawotwórczą w zakresie stanowienia (np. ustawa) lub uznania (np. umowa międzynarodowa) takich norm. Ujmowane są w swoiste zestawy, to jest akty stanowione według konstytucyjnie określonych demokratycznych zasad, zgodne z normatywną treścią konstytucji oraz przyjętą hierarchią norm w systemie źródeł prawa. Tak opisane normy prawne muszą być ponadto powiązane z wartościami płynącymi z prawa natury (np. przyrodzona i niezbywalna godność człowieka). Wartości te traktowane są jako wzorzec dla rozwiązań pozytywnych. Nie wyklucza się przy tym możliwości uznania za źródło prawa norm zwyczajowych i precedensów.

Źródłem prawa będzie zatem akt normatywny wydany przez organ posiadający w tym celu przypisaną prawnie kompetencję i odpowiadający przewidzianej przez prawo formie. Będzie to zwłaszcza jednostronny akt podmiotu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą. Konstytucja RP daje podstawę do wyróżniania kategorii konsensualnych źródeł prawa. Chodzi tu przede wszystkim o umowy międzynarodowe czy układy zbiorowe pracy i inne porozumienia. Przy czym Konstytucja RP wskazuje (nie zawsze bezpośrednio) warunki zaliczenia zawartych tam norm do systemu źródeł prawa.

Źródła prawa utożsamiane są z aktami normatywnymi. Normatywność aktu jest natomiast cechą odrębną od charakteru poszczególnych norm (powszechnie obowiązujących i wewnętrznych). Podstawowym założeniem w uznawaniu normatywności aktu jest wskazanie, że zawiera on normy **generalne** (a więc kierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę; są one ogólne, gdy adresatów aktualnych lub potencjalnych jest więcej niż jeden) i **abstrakcyjne** (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Normy te są powtarzalne, czyli nie konsumują się w procesie stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie **materialne** rozumienia aktu normatywnego (prawotwórczego, prawodawczego, źródła prawa, prawa). Poza treścią nie ma znaczenia forma, ani nazwa, czy też organ stanowiący, o ile akt ten zawiera jakąkolwiek **nowość normatywną** (wprowadza nową regulację prawną, czyli ustanawia, zmienia lub uchyla normy prawne).

Pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zasadnicze kryteria decydujące o zaliczeniu do aktów normatywnych Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyrokach z 12 lipca 2001 r. (SK 1/01) oraz z 22 września 2006 r. (U 4/06). W orzeczeniach tych Trybunał przyjął m.in., że do stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego.

Podstawowym założeniem konstrukcyjnym systemu źródeł prawa jest jego **hierarchiczna** struktura. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Posiada zatem najwyższą moc prawną (siłę derogującą) w systemie. Podstawowym niższym szczeblem jest poziom regulacji ustawowych, konkretyzujących postanowienia ustawy za-

sadniczej. Konsekwencją tej relacji jest nakaz uszczegóławiania regulacji konstytucyjnych i zakaz wydawania norm sprzecznych z ustawą zasadniczą. Niższą moc prawną przypisuje się rozporządzeniom wykonawczym do ustaw. Jest to podstawowy układ piramidy czy drabiny odzwierciedlający hierarchię systemu źródeł prawa.

Ten pierwotny układ (konstytucja-ustawa-rozporządzenie) modyfikowany jest przez kategorię **multicentryczności** systemu, dla której podstawowe znaczenie posiada artykuł 9 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego). Multicentryczność zakłada funkcjonowanie wielu ośrodków prawotwórczych, które tworzą systemy źródeł prawa oparte o różne reguły kreujące. Podstawą jest uznanie ich kogzystencji i wzajemnie przyjaznej wykładni (wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego). W ramach tej kategorii będziemy rozważali zarówno prawo międzynarodowe (poza umowami międzynarodowymi, także akty jednostronne, zasady ogólne, zwyczaj i precedensy), jak i prawo ponadnarodowe (unijne, stanowione przez organy organizacji ponadnarodowej). Konstytucja przyznaje tym źródłom różny status. W myśl art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Umowy ratyfikowane, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowana, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Aktom tym przypisuje się status podustawowy w hierarchicznej strukturze źródeł prawa. Status ponadustawowy przyznawany jest natomiast umowom międzynarodowym ratyfikowanym za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Konstytucja RP w art. 89 wskazuje, które umowy wymagają uprzedniej zgody ustawowej na prezydencki akt ratyfikacji. Umowy te mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z postanowieniami umowy (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja, w odniesieniu do prawa ponadnarodowego, posługuje się kategorią ogólną prawa

stanowionego przez organizację międzynarodową. Zgodnie z art. 91 ust. 3 jest ono stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. W doktrynie przypisuje się źródłom takiego prawa charakter powszechnie obowiązujący, niemniej jednak faktyczne znaczenie poszczególnych źródeł będzie opisane w umowie międzynarodowej statuującej taką organizację (nie ulega wątpliwości, że odmienny jest sposób wiązania rozporządzeń, dyrektyw i decyzji unijnych). Pozostałym źródłom prawa międzynarodowego, w szczególności umowom międzynarodowym niewymagającym ratyfikacji, przypisuje się niekiedy status prawa wewnątrznie obowiązującego. Wydaje się jednak, że znaczenie będzie odgrywała w tym przypadku reguła ogólna przestrzegania prawa międzynarodowego. Zgodnie bowiem z poglądami doktryny i orzecnictwem TK (np. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, w sprawie ENA) obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego polega także na podejmowaniu przez organy władzy publicznej konkretnych zachowań. *In concreto* zatem norma międzynarodowa może być odczytywana w różny sposób, jako powszechnie obowiązująca, posiadająca status wewnętrzny, czy też zobowiązująca do podejmowania czynności konwencjonalnych. Normy te nie są bowiem jednorodne.

Kolejnym założeniem systemu źródeł prawa jest **dychotomiczny** podział na podsystem prawa powszechnie obowiązującego oraz podsystem aktów wewnątrznie obowiązujących. Jedna i druga kategoria zaliczana jest przez ustrojodawcę do źródeł prawa. Dychotomia oznacza, że nie można tworzyć trzeciego podsystemu (zawierającego inne kategorie aktów normatywnych, np. przepisów administracyjnych czy ogólnych aktów stosowania prawa), ani kategorii pośredniej (zawierającej akty mieszane z normami powszechnie i jednocześnie wewnątrznie obowiązującymi). Jeśli Konstytucja RP zezwala na takie pomieszanie, to akt powinien być zaliczany do podsystemu powszechnie obowiązujących.

Bardzo istotna jest także kwestia rozdziału podsystemu prawa powszechnie obowiązującego od podsystemu prawa wewnątrz-

nego. Pierwszym kryterium dystrybucji aktów jest adresat normy. W przypadku prawa powszechnie obowiązującego może nim być każdy podmiot. Prawo wewnętrzne może być natomiast adresowane jedynie do podmiotów podległych organowi wydającemu dany akt. Istotne jest również kryterium przedmiotowe delimitacji podsystemów. Do materii regulacji prawa wewnętrznego będzie należał ogół stosunków wewnątrz organów władzy publicznej. Zakres ten można potraktować jeszcze szerzej i odnieść go do ogółu stosunków wewnątrz innych struktur działających w ramach wypełniania określonych zadań publicznych, na czele których stoi organ państwowy (np. system bankowy). Materie zewnętrzne (powszechnie obowiązujące) obejmują stosunki zewnętrzne tego typu podmiotów, a więc z innymi organami oraz z innymi podmiotami, w tym jednostkami i ich organizacjami.

Ustawodawca konstytucyjny wykazuje **preferencję** dla podsystemu prawa powszechnie obowiązującego. Ustalił **zamknięty** charakter tego podsystemu. Zamknięcie dotyczy aktów prawa stanowionego, czyli wydanych jednostronną decyzją organu władzy publicznej lub powstałych w drodze konsensualnej. W zakresie prawa wewnętrznego panuje przekonanie o charakterze **otwartym** tego podsystemu. Otwartość podsystemu nie oznacza jednak dowolności w przypisywaniu kompetencji prawotwórczej. Jakakolwiek bowiem działalność normodawcza musi odpowiadać regułom konstytucyjnym. Omawianej kompetencji nie można domniemywać ani uzasadniać zadaniami danego podmiotu.

2. Prawo obowiązujące powszechnie

Konstytucyjnym założeniem, o które oparta jest konstrukcja podsystemu powszechnie obowiązującego prawa jest jego zamknięcie. Mamy do czynienia z zamknięciem podmiotowym (przyznanie kompetencji prawotwórczej poszczególnym organom) i przedmiotowym (wyczerpujące wskazanie form aktów powszechnie obowiązujących) podsystemu.

Kwestia charakterystyki prawa obowiązującego powszechnie najwyraźniej pojawiła się w wyroku TK z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99). W opiniach prawnych ekspertów powołanych przez Trybunał wskazywano, że zgodnie z utrwalonym poglądem norma powszechnie obowiązująca to norma, która może być adresowana do każdego podmiotu: do obywateli, ich organizacji, osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów. Może ona kształtować sytuacje prawne tak określonych podmiotów, tzn. wyznaczać obowiązki, przyznawać uprawnienia, udzielać upoważnień. Prawo powszechnie obowiązujące może być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Na pojęcie "prawa powszechnie obowiązującego" składa się wiele komponentów: treść normy generalnej i abstrakcyjnej, upoważnienie do jej wydania, a w tym podmiot wyposażony w takie upoważnienie oraz procedura ustanowienia danej normy i jej forma.

Konstytucja wyraźnie określa kategorie aktów, co do których powinniśmy posługiwać się domniemaniem ich normatywności i powszechnego obowiązywania. Są to akty wskazane w art. 87 (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego) i 234 (rozporządzenia z mocą ustawy) Konstytucji RP. W odniesieniu do pozostałych kategorii interpretowanych z konstytucji, np. regulaminów Sejmu i Senatu czy układów zbiorowych pracy i innych porozumień brak jest takiego domniemania. Musimy *in concreto* dowodzić ich normatywnego i powszechnie obowiązującego charakteru. Konstytucja nie przyznaje bowiem wprost tym aktom wskazanego przymiotu, a jedynie dopuszcza taką kwalifikację.

3. Charakterystyka najważniejszych aktów powszechnie obowiązujących

3.1. Najbardziej doniosłe znaczenie wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego przypisuje się **konstytucji**. Jest to ustrojodawczy akt państwa o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa. Posiada charakter fundamentalny oraz pierwotny. System

państwowy czerpie swoją legitymację z tego aktu. Konstytucja zawiera całokształt norm prawnych regulujących ustrój państwa. Wskazuje się szczegółowo następujące kwestie: władztwo państwowe i zasady jego sprawowania, system prawa oraz samookreślenie konstytucji w jego ramach, status prawny jednostki, stosunki własnościowe, organizacja aparatu państwowego, zagadnienia zewnątrzpaństwowe oraz zmiana konstytucji. W taki sposób zakreśla się tzw. współczesny standard regulacji konstytucji, czyli te materie, które najczęściej regulowane są we współczesnych konstytucjach.

Tradycyjnie opisuje się konstytucję poprzez trzy cechy szczególne odróżniające ją od innych ustaw. Po pierwsze, szczególna forma, w ramach której wyróżnia się szczególną nazwę tej ustawy (konstytucja) oraz szczególny tryb uchwalania (Konstytucja RP z 1997 r. została uchwalona przez suwerena w referendum, tekst przygotowało Zgromadzenie Narodowe) i zmiany (obecnie wyłącznie w zakresie zmiany, art. 235 Konstytucji RP). Po drugie, konstytucja posiada swoją szczególną treść. Z jednej strony dotyczy całokształtu ustroju państwa (zakres/szerokość regulacji), z drugiej zaś reguluje tylko zagadnienia podstawowe w szczegółach odsyłając do ustaw (sposób/szczegółowość regulacji). Trzecią zaś cechą szczególną jest jej moc prawna, czyli siła derogująca. Cecha ta daje podstawę do uchylania w odpowiedniej procedurze aktów niezgodnych z konstytucją.

Konstytucja jest aktem stosowanym bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że akt ten wśród swoich postanowień zawiera normy konkretne, określone, precyzyjne i jednoznaczne (samowykonalne). Nie potrzebują one do stosowania tzw. „ustawy pośredniczącej”. Normy te są podstawą dla działań, rozstrzygnięć czy unormowań. Podmiot stosujący konstytucję bezpośrednio korzysta z uprawnień, czyni użytek z kompetencji przyznanych przez konstytucję. Akt stosowania konstytucji może przybierać formę aktu stanowienia prawa (norm ogólnych i abstrakcyjnych, w szczególności ustaw) oraz aktu stosowania prawa (norm konkretnych i indywidual-

nych, decyzji i innych rozstrzygnięć, w tym sądowych). Szczególnym rodzajem bezpośredniego stosowania konstytucji jest sądowe bezpośrednie stosowanie konstytucji. Postanowienia konstytucji uwzględniane są wówczas w ramach podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądowego.

3.2. Ustawa konstytucyjna to akt zrównany mocą prawną z konstytucją. Posiada jednak ograniczony zakres regulacji w stosunku do ustawy zasadniczej. Może również dochodzić do skutku w sposób odmienny od konstytucji przy wykorzystaniu złagodzonych procedur, przeważnie jednak będą one zawierały utrudnienia w stosunku do procedury ustawodawczej zwykłej.

Ustawa konstytucyjna nie jest kategorią jednolitą. Można wyróżnić kilka rodzajów tego aktu. Po pierwsze, może to być ustawa o **niezależnej materii** regulacji, np. ustawa o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji. Przeważnie konstytucje nie zawierają postanowień dotyczących uchwalenia całkiem nowego aktu (tzw. rewizja formalna konstytucji). Po drugie, będzie to **substrat konstytucji** – tzw. mała konstytucja. Jest to akt uchwalany w okresie prowizorium konstytucyjnego. Reguluje on fragment materii konstytucyjnej. Trzecim rodzajem jest akt poświęcony **jednej kwestii** konstytucyjnej, np. karta praw i wolności. Po czwarte, możemy mieć do czynienia z aktem **zawieszającym** jednorazowo (epizodycznie) postanowienia obowiązującej konstytucji, gdy nie jest konieczna zmiana na stałe regulacji konstytucyjnej. Wątpliwości dotyczą jednak kwestii możliwości ingerencji w konstytucję bez zmian jej tekstu oraz właściwie jednorazowego charakteru takiego aktu (co przesądza brak normatywności). Piątym rodzajem ustawy konstytucyjnej jest **akt techniczno-legislacyjny** powiązany z ustawą zasadniczą. Nie ma autonomicznej treści normatywnej, zmienia lub uzupełnia konstytucję. Po wejściu w życie zlewa się z obowiązującą konstytucją (inkorporacja). W Polsce obecnie występuje tylko ten rodzaj ustawy konstytucyjnej – ustawa o zmianie Konstytucji RP (art. 235).

3.3. Aktem posiadającym najbardziej doniosłe znaczenie regulacyjne jest **ustawa**. Można mówić o swoistym pierwszeństwie ustawowego stanowienia prawa. Akt ten można rozpatrywać w znaczeniu formalnym (akt dochodzący do skutku w określonym trybie – ustawodawczym) i materialnym (akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne). Rozróżnienie to miało istotne znaczenie w sytuacji wskazywania tzw. materii ustawowych, które wymagały uregulowania w tym właśnie akcie (np. kompetencje organów państwowych, ustawa budżetowa, prawa i wolności jednostki). Rozwinięcie tych zagadnień mogło nastąpić tylko w rozporządzeniu. Poza wskazaną sferą dopuszczano obecność innych aktów normatywnych (zarządzeń, uchwał, także samoistnych). W związku z konstrukcją systemu źródeł prawa w Konstytucji RP z 1997 r. tradycyjne rozumiana relacja w zakresie uchwalania ustaw straciła na znaczeniu. Można posługiwać się zatem ogólną definicją, zgodnie z którą ustawa to akt parlamentu, dochodzący do skutku w szczególnym trybie, posiadający moc prawną ustępującą konstytucji w ramach źródeł prawa stanowionych przez organy krajowe, o charakterze normatywnym (postanowienia ogólne/generalne i abstrakcyjne) oraz o, w zasadzie, nieograniczonym zakresie przedmiotowym.

Konstytucja RP z 1997 r. przyjęła koncepcję ustawy jako aktu jednolitego w swej randze prawnej. Nie mamy do czynienia z wewnętrzną hierarchizacją ustawodawstwa przewidującą obowiązywanie ustaw organicznych uszczegóławiających przepisy konstytucji w kwestiach ustrojowych o wyższej mocy prawnej niż ustawy zwykłe. W naszym systemie źródeł prawa występuje jedynie kategoria ustaw zwykłych. Nawet szczególny tryb uchwalania niektórych z nich nie uzasadnia przyznawania im wyższej mocy prawnej. Ustawą zwykłą będzie zatem ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w sytuacji opisanej w art. 90 Konstytucji RP (tzw. klauzula integracyjna), nawet, gdy jej uchwalenie wymaga kwalifikowanej większości w stosunku do zmiany konstytucji. Do kategorii ustaw zwykłych będziemy także zaliczać kodeksy, ustawy budżetowe, ustawy uchwalone w trybie

pilnym, ustawy zainicjowane przez obywateli czy ustawy uchwalone w wykonaniu wyniku referendum ogólnokrajowego.

Stanowienie aktów o mocy ustawy zostało powierzona właściwie wyłącznie władzy ustawodawczej (Sejmowi przy udziale Senatu). Wyjątek dotyczy natomiast tzw. ustawodawstwa wyjątkowego, czyli rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234 KRP). Są to akty pochodzące od egzekutywy i mające zapewnić ciągłość działalności państwa w sytuacji kryzysowej. Wydawane są w czasie stanu wojennego, jeśli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Kompetencja prawotwórcza przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

W związku z ustaleniem w zasadzie nieograniczonego przedmiotu ustawy i niesamoistnym charakterem rozporządzenia kategoria **materii ustawowej** przyjmuje znaczenie dla partycji uregulowań między ustawę i rozporządzenie. Nie ustala już stosunków społecznych, które podlegają regulacji ustawowej, bowiem wszystkie stosunki objęte są aktywnością ustawodawcy. Zajmuje się natomiast szczegółowością regulacji ustawowej, jej głębokością, nie zaś szerokością. W związku z tym problemem szczególne znaczenie uzyskuje tzw. ustawa zupełna. W tym przypadku ograniczona zostaje możliwość upoważniania organów do wydania rozporządzenia. Materia ustawowa jest bowiem bardzo głęboka. Chodzi tu szczególnie o regulacje represyjne; daninowe; prawa i wolności (szczególnie ich ograniczenie) oraz obowiązki człowieka i obywatela, a także regulację władzy sądowniczej. Nie oznacza to jednak braku możliwości wydania rozporządzenia w kwestiach technicznych.

3.4. Aktem powiązany z ustawą w sposób niemal genetyczny jest **rozporządzenie**. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, 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.

Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi (zakaz subdelegacji).

Instytucja rozporządzeń wykonawczych jest szeroko opracowana w orzecznictwie TK. Można tu wskazać np. wyrok z 29 maja 2009 r. (P 58/07), w którym Trybunał stwierdził, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia. Upoważnienie to musi mieć szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (tj. musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), następnie pod względem przedmiotowym (tj. ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania), a także pod względem treściowym (tzn. ma wskazywać – w formie pozytywnej lub negatywnej – wytyczne dotyczące treści aktu). Wytyczne to wskazówki dotyczące aktu, ustalające kierunki merytorycznych rozwiązań lub sposobu ich ukształtowania; podstawowe założenia; kierunki działania; dyrektywy; wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść rozporządzenia (wytyczne pozytywne) lub wykluczać pewne rozstrzygnięcia (wytyczne negatywne). Powinny mieć charakter merytoryczny (materia przyszłego rozporządzenia, kształt przyszłej regulacji wykonawczej). Merytoryczna szczegółowość wytycznych jest stopniowalna w zależności od regulowanych materii. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego. Powinny być najbardziej szczegółowe w sprawach dotyczących sytuacji prawnej obywateli. Każda materia wymaga odrębnych wytycznych.

Istota rozwiązania przyjętego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP polega więc na tym, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie upoważniającym, czyli w ustawie. Rozporządzenie musi służyć realizacji celu ustawy. Upoważnienie nie może być oparte na domniemaniu ani na wykładni celowościowej. Przepisy udzielające kompetencji prawodawczej nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a jedynie dosłownie. Upoważnienie może być fakultatywne (uprawnienia do wydania aktu) albo obligatoryjne (zobowiązuje do wydania rozporządzenia). Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wy-

konawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego. Niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych. Rozporządzenie jest zatem legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania oraz odpowiada „merytorycznej treści dyrektywnej”, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć.

Z teoretycznego punktu widzenia rozporządzenie jest aktem pochodzącym od organów władzy wykonawczej, które ponoszą odpowiedzialność polityczną. Organy, które mogą być upoważnione do jego wydania są wyraźnie wskazane w Konstytucji RP. Są to: minister działowy (nie wydaje rozporządzeń minister „bez teki”), premier, rząd, przewodniczący komitetu wskazanego w ustawie i wchodzący w skład rządu, prezydent, KRRiT (w tym przypadku trzeba pamiętać o wątpliwościach w zakresie zaliczania tego organu do władzy wykonawczej). Konstytucja zawiera **zakaz subdelegacji**, zgodnie z którym kompetencja prawotwórcza nie może zostać przekazana innemu organowi. Nie będzie natomiast stanowiło naruszenia tego zakazu wydanie rozporządzenia przez wiceministra w zastępstwie ministra. Wydaje się także, że subdelegacja nie może zostać dozwolona w drodze ustawy. Zakaz dotyczy bowiem, jak się wydaje, przekazania kompetencji przez sam organ, jak i na podstawie ustawy.

Rozporządzenie zawiera normy ogólne/generalne i abstrakcyjne o charakterze powszechnie obowiązującym. Jest to akt niesamodzielnny, gdyż wymaga każdorazowego upoważnienia ustawowego oraz niesamoistny, służy bowiem wykonaniu ustawy. Akt ten ściśle powiązany jest z ustawą, którą wykonuje. Pełni w stosunku do niej rolę służebną. Posiada odrębny od ustawy przedmiot uregulowania (nie może regulować tych samych kwestii i w taki sam sposób co ustawa upoważniająca, nie może powtarzać

postanowień ustawy), choć jest z nią powiązany kompetencyjnie oraz funkcjonalnie. Reguluje kwestie organizacyjne, techniczne, nie mające pierwszorzędno znaczenia społecznego i które mogą ulegać częstym zmianom, ale są niezbędne do należytego funkcjonowania ustawy.

3.5. Akty prawa miejscowego posiadają konstytucyjny status źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Obszar ich obowiązywania jest natomiast ograniczony do terytorialnej właściwości organu stanowiącego. Nazwa „akt prawa miejscowego” jest zastrzeżona wyłącznie do aktów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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 określają poszczególne ustawy samorządowe oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Na podstawie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Chodzi tu przede wszystkim o statuty poszczególnych jednostek samorządowych.

Aktów prawa miejscowego nie należy utożsamiać z delegacją uprawnień prawotwórczych powiązaną ze zrzeczeniem się ich przez ustawodawcę. Samorząd terytorialny nie tworzy bowiem organizmu o autonomicznym charakterze. Szczególny jest natomiast układ relacji między ustawą a aktami prawa miejscowego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2003 r. (P 10/02) dopuszcza stosowanie w ustawie techniki odesłania blankietowego (organ upoważniony uzupełnia je samodzielnie) w regulacjach represyjnych, pod warunkiem jednak, że ustawa przewiduje kary o niewielkim stopniu dolegliwości (konstytucyjnie wykluczone są wszelkie formy ograniczenia wolności osobistej); ustawa odsyła do regulacji przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach; ustawa w sposób wyraźny wyraża wolę penalizacji zachowań zakazanych

przez przepisy porządkowe; zakres odesłania jest dostosowany do wyznaczonych przez konstytucję granic kompetencji prawodawczych organów władzy publicznej.

4. Akty prawa wewnętrznego

Akty o charakterze wewnętrznym stały się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 1 grudnia 1998 r. (K 21/98). Organ ten uznał, że system aktów prawa wewnętrznego ma charakter systemu otwartego, zwłaszcza w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej kierowane do organów wyborczych).

Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

We wskazanym orzeczeniu Trybunał uznał ponadto, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny model (paradygmatyczny) aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt; każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy; każdy podlega kontroli co do jego zgodności

z powszechnie obowiązującym prawem; żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Akt taki nie może mieć nawet **refleksu** (czyli choćby pośredniego oddziaływania) w stosunku do obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Wykluczone jest bezpośrednio zewnętrzne wiązanie takich aktów, czyli adresowanie ich do podmiotów, które nie są podporządkowane organowi wydającemu dany akt. Chodzi przy tym z jednej strony o inne organy w ramach aparatu państwowego i z drugiej strony, o wszystkie jednostki i ich rozmaite organizacje. Niedopuszczalne jest oddziaływanie przy wykorzystaniu źródeł prawa wewnętrznego na pozycję prawną jednostki, jej prawa i obowiązki, ich zakres oraz sposób wykonywania.

Istotne jest również określenie przedmiotu unormowań o wewnętrznej naturze. Można wyróżnić tu trzy zakresy: organizacja podmiotu, w tym organu dysponującego sferą autonomii; kwestie proceduralne, a także właściwe (etyczne) wywiązywania się ze swoich zadań przez członków podmiotu zbiorowego (np. kodeksy etyki). Niekiedy rozszerza się te trzy wskazane sfery dodatkowo na możliwość regulacji sposobu wykonywania wyznaczonych jednostce zadań, a nawet jej zadania i obowiązki. Przy czym prawodawca w tym przypadku musi dołożyć szczególnej staranności, gdyż zagadnienia te najczęściej mogą wywoływać niedopuszczalny refleks na zewnątrz. Akt taki nie może natomiast pełnić funkcji interpretacyjnej.

W odniesieniu do „**podległości organizacyjnej**”, o której mowa w art. 93 ust. 1, w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99) Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy rozumieć ją jak „**hierarchiczne podporządkowanie**” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Oznacza to jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Stosunek organizacyjny, polegający na hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów

a ich zwierzchnikami służbowymi. Podległość organizacyjna *sensu largo*, to również, zdaniem TK, **więź ustrojowo-prawna** w relacji między NIK a Sejmem (wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98). Została ona wprost ustalona w Konstytucji RP (art. 202 ust. 2). Odmianą tej zależności jest również, w zakresie polityki pieniężnej, **funkcjonalna podległość** banków komercyjnych w stosunku do Narodowego Banku Polskiego (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99). Istotne przy tym jest to, że bank centralny jest instytucją konstytucyjną, a omawiana relacja dotyczy konstytucyjnie określonych zadań publicznych.

Kompetencja prawotwórcza w zakresie prawa wewnętrznego powinna posiadać umocowanie ustawowe. Dopuszczyć można jednak umieszczenie kompetencji do wydania aktu prawa wewnętrznego wprost w ustawie zasadniczej (np. na podstawie art. 143 Konstytucji RP Prezydent nadaje statut swojej Kancelarii). Konstytucyjne określenie „na podstawie ustawy”, zgodnie z regułą precyzyjnej wykładni kompetencji prawotwórczej, powinno być interpretowane podobnie do kategorii upoważnienia ustawowego. Nie musi być ono szczegółowe, jak w przypadku rozporządzeń ani tak ściśle, jak w przypadku prawa miejscowego. Z pewnością jednak możemy zakładać, że nie może być domniemane. Musi być więc wyraźne. Nie powinno być zatem wywodzone z ogólnej normy kompetencyjnej nakazującej organowi „kierować”, „zarządzać”, czy „określać”. Wydaje się ponadto, że wypowiedź ustrojodawcy z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP koresponduje z tą, której użył w art. 7 ustawy zasadniczej. Przepis ten formułuje zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej jako jedną z zasad ustroju RP o nadrzędnym statusie wykładniczym w stosunku do szczegółowych postanowień konstytucyjnych. Zgodnie z nią każde działanie organu powinno być oparte o ustawowe upoważnienie określające właściwość, procedurę i formę aktywności. Przy czym ustawodawca nie może dowolnie przydzielać kompetencji organom. Musi kierować się jego rolą i pozycją ustrojową. Dwa organy nie powinny posiadać jednakowego, czy choćby zazębiającego się zakresu kompetencji.

Ustawa zasadnicza nie wskazuje w sposób wyraźny kręgu podmiotów, które mogą być wyposażone w kompetencję prawotwórczą w zakresie aktów prawa wewnętrznego. Nie zastrzega jednocześnie, że prawo wydawania takich aktów przysługuje wyłącznie organom w niej wskazanym. Oznacza to, że mogą zostać upoważnione do stanowienia prawa wewnętrznego także inne organy konstytucyjne oraz organy o pozakonstytucyjnym statusie (np. Państwowa Komisja Wyborcza).

Wskazanie właściwej formy źródła prawa wewnętrznego tylko z pozoru wydaje się sprawą łatwą. Konstytucja RP w art. 93 wskazuje na dwa zasadnicze akty: uchwały i zarządzenia. Nie definiuje ich przy tym, jednocześnie pojawiają się w praktyce rozmaite akty o różnych nazwach, np. regulamin, statut, rozkaz. Wydaje się zatem, że powinniśmy odróżniać kwestię rodzaju aktu normatywnego od jego nazwy. Właściwą i najbardziej pojemną formułą będzie: źródło prawa wewnętrznego, akt prawa wewnętrznego, akt normatywny wewnętrzny względnie wewnętrznie obowiązujący.

5. Ogłaszanie aktów normatywnych

W doktrynie formułuje się pewne ogólne postulaty związane z ogłaszaniem aktów normatywnych. Publikację traktuje się przede wszystkim jako podstawowy element kultury prawnej (zgodnie z zasadą *leges instituuntur cum promulgantur*). Normy nieogłoszone nie są prawem. Jest to jeden z elementów urzeczywistnienia zasady demokratycznego państwa prawnego. Ogłoszenie jest warunkiem *sine qua non* prawnie wiążącego charakteru normy. Łączy się z tym uznawana powszechnie reguła *lex retro non agit*, która ogranicza prawodawcę w zakresie ustalania daty nabrania mocy obowiązującej w relacji do ogłoszenia aktu. Mamy do czynienia niejako ze sprzężeniem ogłoszenia i domniemania znajomości normy prawnej. Stąd też uznana jest reguła *ignorantia iuris nocet* lub przynajmniej *ignorantia iuris non excusat*. Nie chodzi przy tym o jakikolwiek sposób podania aktów normatywnych do publicznej wiadomości,

tylko o ich oficjalną publikację. Wskazane skutki rodzi zatem wyłącznie ogłoszenie aktu normatywnego w przeznaczonym do tego urzędowym publikatorze.

Zgodnie z regułą konstytucyjną (art. 88) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Formułuje się ogólny wniosek, że wejście w życie każdego aktu powszechnie obowiązującego wymaga ogłoszenia.

Omawiana kwestia została uregulowana w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W zakresie obowiązku ogłoszenia nie ma znaczenia, czy chodzi o akt powszechnie obowiązujący, czy wewnętrzny. Odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Musi to być wyłączenie wyraźne.

Akty normatywne ogłasza się co do zasady w formie dokumentu elektronicznego. Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, a dla każdego z nich organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową.

W odniesieniu do momentu wchodzenia w życie aktów normatywnych ustalone zostały następujące zasady. Źródła, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzą w życie po upływie czternaście dni od dnia ich ogłoszenia. Dany akt może określać dłuższy termin tzw. *vacatio legis*. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni. Jeśli natomiast ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być także dzień ogłoszenia tego

aktu w dzienniku urzędowym. Nie jest przy tym wyłączona możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Z Konstytucji RP nie wynika przecież bezwzględny zakaz wstecznego działania prawa (*lex retro non agit*). Dotyczy on natomiast rozwiązań szczegółowych, zwłaszcza kwestii karnoprawnych (art. 42 Konstytucji RP z 1997 r.).

Ustawa reguluje także reguły publikacji aktów wydawanych na podstawie ustaw. Mogą być one ogłaszane w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie. Akt taki nie może natomiast wejść w życie wcześniej niż ustawa.

W celu ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wydawane są następujące dzienniki urzędowe: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. Dziennik Ustaw i Monitor Polski wydawany jest przez Prezesa Rady Ministrów przy pomocy Kancelarii premiera i Rządowego Centrum Legislacji. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych wydają własne dzienniki urzędowe. Każdy z tych organów może wydawać tylko jeden dziennik urzędowy. Wojewódzki dziennik urzędowy wydaje wojewoda. Ustawa wskazuje również akty publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, który wydawany jest przez Urząd Oficjalnych Publikacji Komisji Europejskiej.

W Dzienniku Ustaw ogłasza się między innymi Konstytucję, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia wykonawcze, teksty jednolite tych aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw oraz uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra. W Dzienniku Ustaw ogłasza się również akty prawne dotyczące stanu wojny i zawarcia pokoju, referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji i referendum ogólnokrajowego, skrócenia kadencji Sejmu, wyborów do Sejmu i Senatu,

wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanów nadzwyczajnych, a także stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu oraz ważności referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji i referendum ogólnokrajowego. W publikatorze tym ogłasza się ponadto inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

W Monitorze Polskim ogłasza się zarządzenia Prezydenta wydane na podstawie ustawy, uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy, teksty jednolite tych aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone. W Monitorze Polskim ogłasza się także inne akty, w szczególności uchwały Zgromadzenia Narodowego dotyczące regulaminu Zgromadzenia Narodowego, uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu; uchwały Sejmu dotyczące regulaminu Sejmu, uchwalenia wotum zaufania Radzie Ministrów oraz absolutorium dla Rady Ministrów, uchwalenia wotum nieufności Radzie Ministrów lub ministrowi, pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu; uchwały Senatu dotyczące regulaminu Senatu; akty urzędowe Prezydenta dotyczące zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, zrzeczenia się urzędu Prezydenta, desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów, przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków, dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, powoływania sędziów, nadawania tytułu naukowego profesora i tytułu profesora sztuki, nadawania statutu Kancelarii Prezydenta; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz powierzeniu Mar-

szałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. W Monitorze Polskim ogłasza się ponadto inne uchwały Sejmu i Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, wyroki Trybunału Stanu, a także postanowienia Marszałka Sejmu, jeżeli ich ogłoszenie w Monitorze Polskim jest przewidziane w tych uchwałach lub postanowieniach albo jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

W dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłasza się między innymi akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych, uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach tych aktów normatywnych.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się w szczególności akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, a także wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy.

Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, gdy ustawa była nowelizowana. Tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

W zakresie ogłaszania umów międzynarodowych stosowne regulacje zawiera ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r., nr 39, poz. 443 ze zm.). Zgodnie

z jej postanowieniami ratyfikowana umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi oraz umowa międzynarodowa wykonawcza w stosunku do niej, a także zmieniająca ją jest ogłaszana niezwłocznie w Dzienniku Ustaw. Umowy międzynarodowe, które nie wymagają ratyfikacji co do zasady ogłasza się wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi niezwłocznie w Monitorze Polskim.

Literatura (pozycje wybrane):

Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.

Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 11/2004.

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000.

Kastelik-Smaza A., *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 4/2010.

Kustra A., Kustra E., *Status norm wspólnotowych w wewnętrznym porządku prawnym RP (między zasadą autonomii a regulacją poprzez przepisy odnoszące się do prawa międzynarodowego)*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, T. Jassudowicz, M. Balcerzak (red.), Toruń 2009.

Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.

Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.

Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.

Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.

Płowiec W., *Koncepcja akty prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.

Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.

Szmyt A. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.

Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.

Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

Żabicka-Kłopotek M., „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia, „Przegląd Sejmowy” 3/2006.

Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Bożyk

Instytucje demokracji bezpośredniej

1. Pojęcie demokracji bezpośredniej i jej formy

Podstawowe znaczenie dla charakterystyki każdego państwa demokratycznego posiada zasada suwerenności narodu. Istota tej zasady ustrojowej sprowadza się do tego, że suwerenem jest naród (lud), bowiem właśnie jemu konstytucja wyznacza rolę wyłącznego podmiotu władzy najwyższej (czyli suwerennej) w ramach danego państwa. Konsekwencją przyjęcia zasady suwerenności narodu jest konieczność kształtowania w praktyce ustrojowej takich regulacji prawnych, które umożliwiałyby obywatelom jak najdalej idące uczestnictwo w sprawowaniu władzy państwowej oraz gwarantowały zgodność podejmowanych przez władze publiczne decyzji z wolą i interesem ogółu społeczeństwa.

Suwerenna władza narodu w państwie demokratycznym może być realizowana w dwóch formach: demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) i demokracji bezpośredniej. Pierwsza z nich sprowadza się w głównej mierze do tego, że rozstrzygnięcia o istotnym znaczeniu dla państwa podejmuje w imieniu suwerena (narodu) najwyższy organ przedstawicielski (parlament), złożony z reprezentantów (deputowanych) wyłonionych z woli narodu w drodze sformalizowanej procedury wyborczej. Demokracja przedstawicielska jest podstawową formą sprawowania władzy najwyższej przez suwerena praktycznie we wszystkich współczesnych systemach ustrojowych.

Konstytucje wielu państw demokratycznych nie ograniczają jednak uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy suwerennej do ram demokracji przedstawicielskiej, bo gwarantują im udział w podejmowaniu decyzji o kluczowym znaczeniu także

z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej. Instytucje te, rozszerzając niewątpliwie zakres urzeczywistniania idei suwerenności narodu, wzmacniają demokratyczny charakter ustroju politycznego państwa, nie kolidując przy tym z demokracją przedstawicielską, ale w znaczący sposób ją uzupełniając. Zaletą instytucji demokracji bezpośredniej jest również aktywizowanie społeczeństwa oraz kształtowanie jego kultury politycznej. We współczesnych systemach ustrojowych nie jest jednak możliwe, aby stały się one podstawową formą urzeczywistnienia przez naród jego suwerenności. Nie pozwalają na to głównie takie czynniki, jak: wielkość terytorium i duża liczba mieszkańców poszczególnych państw, poważnie zróżnicowana struktura społeczeństwa, trudności organizacyjno-techniczne oraz wymóg sprawności i efektywności przy podejmowaniu wszelkich istotnych decyzji.

Istotą demokracji bezpośredniej jest więc to, że władza sprawowana jest wprost przez ogół uprawnionych do tego obywateli. W ten sposób suweren (naród) wyraża swą wolę w sposób bezpośredni, a nie za pośrednictwem powoływanych w tym celu organów państwowych.

Za najstarszą formę demokracji bezpośredniej uznaje się zgromadzenie ludowe (*ecclesia*), które zwoływano w Atenach już w V w. p.n.e., ale znane były też w starożytnym Rzymie. Taka postać aktywności społecznej, wyrażająca się w podejmowaniu określonych decyzji przez ogół obywateli zebranych w jednym miejscu, mogła być wykorzystywana tylko na niezbyt rozległym terytorium i o niewielkiej liczbie ludności. Przetrwała ona do dziś jako tzw. *Landsgemeinde* w trzech najmniejszych kantonach szwajcarskich (Glarus, Appenzell, Unterwalden) oraz w formie zgromadzeń gminnych w niektórych stanach USA (m. in. w Connecticut, i Rhode Island).

Współcześnie podstawową i najczęściej wykorzystywaną w różnych systemach ustrojowych instytucją demokracji bezpośredniej jest referendum. Na ukształtowanie się tej instytucji oraz jej późniejszy rozwój decydujący wpływ wywarła, głoszona przez J. J. Rousseau, koncepcja woli powszechnej oraz suwerennej i nie-

podzielnej władzy ludu. Po raz pierwszy referendum zastosowane zostało w amerykańskim stanie Massachusetts w 1780 r., gdzie obywatele mogli wypowiedzieć się w głosowaniu powszechnym w sprawie przyjęcia konstytucji stanowej. Na kontynencie europejskim pierwsze referendum ustawodawcze przeprowadzono w szwajcarskim kantonie St. Gallen w 1831 r., zaś pierwsze referendum konstytucyjne odbyło się przy okazji uchwalania konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej w 1848 roku.

Zasadniczą cechą referendum jest to, że gwarantuje ono podejmowanie przez suwerena rozstrzygnięć w sprawach publicznych w sposób bezpośredni. Referendum zapewnia więc możliwość wypowiedzenia się wszystkich członków określonej społeczności poprzez zajęcie konkretnego stanowiska w sprawach o istotnym znaczeniu dla całego państwa lub części jego terytorium. Ta instytucja demokracji charakteryzuje się bezpośrednim udziałem obywateli w głosowaniu, dysponowaniem przez nich tylko jednym głosem oraz rozstrzygającym znaczeniem woli większości. Głosujący w referendum wyrażają swoją wolę udzielając na postawione pytanie (pytania) odpowiedzi „tak” lub „nie”, bądź też dokonują wyboru jednego z kilku zaproponowanych wariantów rozwiązań.

Kolejną instytucją demokracji bezpośredniej jest inicjatywa ludowa. Sprowadza się ona do przyznania określonej grupie obywateli prawa zgłoszenia projektu aktu ustawodawczego pod obrady parlamentu lub do przyjęcia go w drodze referendum. Wniosek w tej sprawie może mieć postać inicjatywy konstytucyjnej, a więc dotyczyć zmiany konstytucji, bądź też inicjatywy prawodawczej, czyli odnosić się do ustawodawstwa zwykłego. Z uwagi na formę wniosków zgłaszanych w ramach inicjatywy ludowej, wyodrębnia się inicjatywę sformułowaną (ma ona miejsce wtedy, gdy grupa obywateli wnosi przygotowany, kompletny projekt ustawodawczy) oraz inicjatywę niesformułowaną (polegającą na zgłoszeniu przez obywateli jedynie ogólnego postulatu uchwalenia aktu ustawodawczego w określonej sprawie). Do zgłoszenia

formalnej inicjatywy ludowej wymagane jest wszędzie zebranie określonej (np. w Hiszpanii – 500 000) liczby podpisów obywateli.

Znacznie rzadziej, aniżeli inicjatywa ludowa, wykorzystywane jest weto ludowe. Instytucja weta ludowego polega na przyznaniu określonej grupie obywateli prawa zgłoszenia sprzeciwu wobec ustawy uchwalonej przez parlament i żądania przeprowadzenia referendum w sprawie obowiązywania tej ustawy. Weto ludowe przewidywane jest w systemach konstytucyjnych Szwajcarii, Włoch, Urugwaju i kilku innych państw.

Za instytucję demokracji bezpośredniej uznaje się ponadto konsultacje ludowe. Cechuje je przede wszystkim duża swoboda uczestników konsultacji w wyrażaniu opinii i prezentacji swoich poglądów w określonych sprawach. Wyrażane w ramach konsultacji ludowych uwagi, opinie, postulaty czy propozycje konkretnych rozwiązań nie są jednak wiążące dla organów zarządzających takie konsultacje.

2. Rodzaje referendum

Z uwagi na to, że instytucja referendum jest najczęściej wykorzystywaną i najbardziej rozpowszechnioną formą demokracji bezpośredniej, warto zwrócić uwagę na dokonywane klasyfikacje tej instytucji prawnoustrojowej. Nie jest to proste zadanie, gdyż współcześnie praktykowane są różne kategorie i rodzaje referendum. Przy klasyfikacji instytucji referendum przydatne są jednak niewątpliwie takie kryteria, jak: 1) zasięg terytorialny, 2) przedmiot, 3) wymagalność, 4) moc prawna rezultatów referendum.

Biorąc pod uwagę zasięg terytorialny, wyodrębnia się referendum ogólnokrajowe oraz referendum lokalne. Referendum ogólnokrajowe przeprowadzane jest na terytorium całego państwa, a do głosowania są wówczas uprawnieni wszyscy obywatele. Jego przedmiotem są zawsze sprawy mające istotne znaczenie dla tego państwa, a nie tylko dla określonej części jego terytorium. Inaczej jest w państwach federacyjnych, bowiem referenda organizowane w ramach podmiotów federacji (np. stanów w USA, landów

w RFN, kantonów w Szwajcarii) mogą być traktowane – z uwagi na charakter części składowych państwa federacyjnego – jako referenda ogólnokrajowe. Niekiedy zresztą (jak chociażby w USA i RFN) są to praktycznie jedyne referenda „ogólnokrajowe”, gdyż konstytucje nie przewidują przeprowadzenia referendum w skali całej federacji. Istotą referendum lokalnego jest z kolei to, że przeprowadza się je na części terytorium państwa, czyli w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego (najczęściej są to referenda zarządzane na szczeblu gminy).

Z uwagi na przedmiot referendum, wyodrębnia się najczęściej referendum konstytucyjne i referendum ustawodawcze. Charakter referendum konstytucyjnego posiada takie głosowanie powszechne, w którym obywatele decydują w sprawie przyjęcia nowej ustawy zasadniczej lub wprowadzenia poprawek do obowiązującej konstytucji. Referendum ustawodawcze dotyczy z kolei przyjęcia lub zmiany ustawy zwykłej. Projekt takiej ustawy zostaje przygotowany przez jeden z podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej (parlament, prezydent, rząd, grupa obywateli), ale dopiero wola wyrażona przez suwerena (naród) w referendum daje podstawę do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych.

Przy zastosowaniu kryterium wymagalności przeprowadzenia referendum, wyodrębniamy referendum obligatoryjne i referendum fakultatywne. Z referendum obligatoryjnym mamy do czynienia wówczas, gdy referendum jest jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem przyjęcia określonego rozstrzygnięcia. Obowiązek przeprowadzenia referendum wynika zwykle z treści konstytucji, która wskazuje, jakie decyzje oraz w jakich sytuacjach mogą zostać podjęte wyłącznie w drodze referendum. Przedmiotem referendum obligatoryjnego jest najczęściej zmiana konstytucji (np. w Szwajcarii) lub regulacja ustawowa w odniesieniu do podstawowych instytucji ustroju państwa. O referendum fakultatywnym mówimy z kolei wtedy, gdy stanowi ono jedną z możliwych form podjęcia konkretnej decyzji, a tym samym jego zarzą-

dzenie zależy wyłącznie od woli uprawnionego organu państwowego.

Jeśli weźmiemy pod uwagę kryterium mocy prawnej rezultatów referendum, to wyróżnimy referendum stanowiące i referendum konsultatywne (opiniodawcze). Referendum stanowiące (zwane też rozstrzygającym) charakteryzuje się tym, że obywatele głosujący w tym referendum podejmują decyzję wiążącą organy państwowe. Referendum takie może być przeprowadzone zarówno przed uchwaleniem określonego aktu normatywnego, jak też po przyjęciu go przez właściwy organ państwowy. W pierwszej sytuacji uzyskane wyniki referendum obligują organ państwowy do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wolą większości wyrażoną w głosowaniu. W drugim przypadku referendum ma charakter ratyfikacyjny, co oznacza, że obywatele wyrażają swoją aprobatę dla decyzji podjętej wcześniej przez uprawniony do tego organ państwowy lub też odmawiają poparcia dla tego rozstrzygnięcia. Gdy referendum ma charakter konsultatywny, obywatele wyrażają tylko opinię w określonej sprawie, bowiem jej ostateczne rozstrzygnięcie zostaje pozostawione kompetentnemu organowi państwowemu.

Jako odrębną formę referendum należy traktować „plebiscyt”, choć pojęcie to w naukach prawnych i w poszczególnych systemach ustrojowych nie jest rozumiane jednolicie. W prawie międzynarodowym publicznym pod pojęciem plebiscyt rozumie się głosowanie ogółu ludności zamieszkującej na określonym terytorium, w którym głosujący wypowiadają się w sprawie przynależności państwowej tego terytorium bądź też o jego niepodległości. Taki charakter miał m. in. plebiscyt, który odbył się w 1920 r. w sprawie przynależności państwowej Warmii i Mazur, jak też plebiscyt z 1921 r. w sprawie Górnego Śląska. Z kolei w prawie konstytucyjnym terminu plebiscyt używa się zazwyczaj w dwóch znaczeniach. Najczęściej nazwą plebiscyt określa się głosowanie powszechne w sprawie wyrażenia zaufania przez ogół obywateli dla określonej osoby lub ekipy rządowej sprawującej władzę w państwie. Przykładem mogą być w tym wypadku plebiscyty

w kwestii akceptacji polityki szefa państwa (prezydenta), które zarządzano w V Republice w okresie prezydentury gen. Ch. de Gaulle'a. Niekiedy jednak, jak np. w Szwajcarii, określenia „plebiscyt” i „referendum” traktowane są jako synonimy.

3. Ewolucja instytucji referendum w Polsce

W ustroju politycznym współczesnej Polski przez wiele dziesięcioleci instytucja referendum nie była przewidywana w regulacjach prawnych rangi konstytucyjnej. O tej formie demokracji bezpośredniej nie wspominały obie konstytucje II Rzeczypospolitej (Konstytucja marcowa z 1921 r. i Konstytucja kwietniowa z 1935 r.), pomijała ją też długo Konstytucja PRL z 1952 r. Niemniej jednak po II wojnie światowej przeprowadzone zostało w Polsce referendum, z tym że tylko na podstawie ustawowej. Stworzyły ją dwie epizodyczne ustawy, a mianowicie ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. *o głosowaniu ludowym* (Dz. U. nr 15, poz. 104) oraz ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. *o przeprowadzeniu głosowania ludowego* (Dz. U. nr 15, poz. 105).

Referendum odbyło się 30 czerwca 1946 r., a jego celem miało być uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla dokonujących się w Polsce przemian społeczno-politycznych. W referendum tym postawiono trzy pytania, które dotyczyły: 1) zniesienia Senatu, 2) potwierdzenia w treści przyszłej konstytucji zasad ustroju społeczno-gospodarczego opartych na zrealizowanych już wcześniej reformach (głównie reformie rolnej i nacjonalizacji przemysłu), 3) utrwalenia granicy zachodniej na Odrze, Nysie Łużyckiej i Bałtyku. Umacniające się wówczas u władzy partie lewicy (PPR, PPS) wzywały do głosowania 3 razy „tak”, opozycyjne PSL zaś opowiadało się przeciwko likwidacji drugiej izby parlamentu. Według oficjalnych danych, zdecydowana większość głosujących w referendum z 1946 r. odpowiedziała „tak” na trzy pytania, ale wyniki tego pierwszego w Polsce głosowania powszechnego zostały jednak faktycznie sfalszowane.

Referendum stało się konstytucyjną instytucją ustroju politycznego państwa dopiero w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej w dniu 6 maja 1987 r. (Dz. U. nr 14, poz. 82). Zmieniony wówczas przepis art. 2 ustawy zasadniczej, określający zasadę suwerenności „ludu pracującego miast i wsi”, uzupełniono stwierdzeniem, iż: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”. Na tej podstawie w tym samym dniu uchwalona została *ustawa o konsultacjach społecznych i referendum* (Dz. U. nr 14, poz. 83), regulująca kompleksowo przede wszystkim procedurę przeprowadzania referendum ogólnokrajowego oraz lokalnego.

Na podstawie nowych regulacji konstytucyjnych i ustawowych, w dniu 29 listopada 1987 r. przeprowadzone zostało pierwsze referendum ogólnokrajowe. Dotyczyło ono programu reform społeczno-gospodarczych oraz przyśpieszenia procesu demokratyzacji, ale w rzeczywistości miało też stanowić legitymizację działań podejmowanych przez ówczesne władze państwowe. W referendum tym postawiono dwa pytania; 1) pierwsze dotyczyło akceptacji „pełnej realizacji przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa”, 2) w drugim głosujący mieli opowiedzieć się „za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego”. Mimo iż w referendum z 1987 r. wzięło udział ponad 67% uprawnionych do głosowania, wynik tego referendum nie był rozstrzygający. Stało się tak dlatego, że przepisy ustawy wprowadziły – jako niezbędny warunek uznania wyniku referendum za rozstrzygający – wymóg poparcia zaproponowanych rozwiązań przez więcej niż połowę uprawnionych do wzięcia udziału w referendum (podczas referendum oba rozwiązania poparło jednak mniej niż 50% uprawnionych do głosowania).

Dwa kolejne referenda ogólnokrajowe przeprowadzone zostały tego samego dnia. Odbyły się one 18 lutego 1996 r. i dotyczyły problematyki uwłaszczenia. W referendum zarządzonym przez Prezydenta wyborcy odpowiadali na cztery pytania, zaś w refe-

rendum zarządzonym przez Sejm – na jedno. Oba referenda nie miały charakteru rozstrzygającego ze względu na zbyt niską frekwencję, a tymczasem ustawa wymagała dla ważności referendum udział w głosowaniu przez ponad połowę uprawnionych.

Czwarte referendum ogólnokrajowe odbyło się w dniu 25 maja 1997 r. Było to referendum konstytucyjne, gdyż miało ono na celu przyjęcie – uchwalonej wcześniej przez Zgromadzenie Narodowe – nowej Konstytucji RP. Referendum to zostało przeprowadzone na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 67, poz. 336). Przepis art. 11 ust. 1 tej ustawy stanowił, że Konstytucja zostanie przyjęta w referendum, jeśli opowie się za nią większość głosujących. W przypadku referendum konstytucyjnego nie obowiązywała jednak zasada, że dla jego ważności konieczny jest udział w głosowaniu ponad połowy ogólnej liczby uprawnionych. W referendum z 1997 r. wzięło udział niespełna 43% uprawnionych do głosowania, ale za przyjęciem nowej Konstytucji opowiedziało się 52,7% głosujących.

Ostatnie z dotychczasowych referendów ogólnopństwowych przeprowadzone zostało w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. Przesądziło ono o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, za czym (przy frekwencji wynoszącej prawie 59% uprawnionych do głosowania) opowiedziało się 77,45% głosujących. Referendum to odbyło się na podstawie przepisów nowej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz nowej ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. nr 57, poz. 507).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. określa podstawy i ogólne zasady przeprowadzania referendum ogólnokrajowego w art. 125. W innych przepisach konstytucyjnych przewiduje się dwa szczególne rodzaje referendum ogólnokrajowego, a mianowicie: 1) referendum wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, które można określać mianem referendum ratyfikacyjnego (art. 90 ust. 3), 2) referendum zatwierdzające ustawę zmieniającą przepisy Konstytucji RP, czyli referendum konstytu-

cyjne (art. 235 ust. 6). Z kolei art. 170 Konstytucji stanowi podstawę instytucji referendum lokalnego.

4. Referendum ogólnokrajowe

Konstytucyjne podstawy referendum ogólnokrajowego zawiera przepis art. 125 Konstytucji RP z 1997 r., natomiast szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania tego referendum regulują przepisy ustawy z 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym*. Zgodnie z definicją przyjętą w art. 2 ust. 2 tej ustawy, referendum „polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań”. Zakres przedmiotowy referendum ogólnokrajowego określają zaś przepisy Konstytucji i ustawy o referendum. Z przepisów tych wynika, iż przedmiotem referendum ogólnokrajowego mogą być: 1) sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa; 2) wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji; 3) zmiana przepisów obowiązującej Konstytucji. Konstytucja RP w odniesieniu do trzech wyżej wymienionych rodzajów referendów nie wskazuje jednak materii, w których przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego byłoby obligatoryjne. Takich materii nie określają również szczegółowe postanowienia obowiązującej ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Dopuszczalny zakres stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego określony został w art. 125 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten ujmuje go następująco: „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. To stwierdzenie ustawy zasadniczej charakteryzuje się daleko idącą ogólnikowością i obszernością, a tym samym można przyjąć, że ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie oceny zasadności przeprowadzenia referendum podmiotom podejmującym decyzję o zarządzeniu referendum. Z przepisu art. 125 ust. 1 Konstytucji wynika jeszcze kilka innych istotnych kon-

sekwencji. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że referendum ogólnokrajowe posiada wyłącznie fakultatywny charakter, na co wskazuje wyraźnie określenie „może być przeprowadzone”. Po drugie, w ramach jednego referendum możliwe jest poddanie pod głosowanie nawet kilka kwestii, a nie tylko jednej, co wynika ze sformułowania, że referendum może być zarządzane „w sprawach”. Po trzeciej, referendum ogólnokrajowe może dotyczyć wyłącznie takich spraw, które posiadają znaczenie ogólnopaństwowe i wiążą się ściśle z interesami całego państwa (przekonuje o tym sformułowanie „o szczególnym znaczeniu dla państwa”). Należy tu jeszcze zaznaczyć, iż wykluczone jest uczynienie przedmiotem referendum ogólnokrajowego decydowania w sprawie przyjęcia aktów normatywnych lub decyzji, do których podejmowania zostały upoważnione z mocy przepisów Konstytucji lub ustaw określone organy państwowe, a więc również aktów ustawodawczych uchwalanych wyłącznie przez Sejm RP.

Z obowiązujących przepisów Konstytucji RP wynika ponadto, że referendum ogólnokrajowe nie może być wykorzystywane do ratyfikacji umów międzynarodowych. W odniesieniu do umów międzynarodowych, przepisy ustawy zasadniczej dopuszczają jedynie wyrażenie w drodze referendum akceptacji społeczeństwa na ratyfikację przez RP umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3). Przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być również zmiana postanowień Konstytucji, ale jedynie wtedy, gdy ustawa o zmianie Konstytucji RP, uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat, dotyczy przepisów rozdziałów I, II i XII ustawy zasadniczej.

Podmioty uprawnione do zarządzania referendum ogólnokrajowego wymienione zostały w przepisie art. 125 Konstytucji. Przewiduje on, że prawem zarządzania referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” dysponuje zarówno Sejm, jak też Prezydent RP, z tym że do podjęcia przez Prezydenta decyzji w tym zakresie wymagana jest zgoda Senatu. Należy tu jeszcze

dodać, że uprawnienie Prezydenta RP do zarządzenia referendum ogólnokrajowego nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Sejm może podjąć decyzję o zarządzeniu przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego z własnej inicjatywy, do czego – zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu – wymagany jest wniosek Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 69 posłów. Decyzja Sejmu w tej sprawie może być podjęta również na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy obywateli, przy czym inicjatywa obywatelska w tym zakresie musi uzyskać poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających prawo udziału w referendum. Wnioski wymienionych wyżej podmiotów muszą być co prawda rozpatrzone przez Sejm, ale nie mają one jednak charakteru prawnie wiążącego. Podjęcie uchwały w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego jest bowiem uzależnione wyłącznie od suwerennej woli Sejmu. Ustawodawca dodatkowo zawęził możliwość przeprowadzania referendum z inicjatywy obywateli, zakazując objęcie przedstawianym przez nich wnioskiem kwestii wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, a także amnestii. Warto zaś podkreślić, że tego rodzaju ograniczeń nie przewiduje się w ustawie wobec referendum zarządzanego na wniosek Sejmu, Senatu i Rady Ministrów. Sejm zarządza referendum uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Senat wyraża zgodę na zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta także bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Zgoda drugiej izby parlamentu wyrażana jest w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia Prezydenta RP, zawierającego treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddawanej pod referendum, jak również określającego termin jego przeprowadzenia. Nie ulega wątpliwości, że wymóg uzyskania zgody Senatu na zarządzenie przez Prezydenta RP referendum ogólnokrajowego ma zapobiegać podejmowaniu przez głowę państwa

zbyt częstych i pochopnych decyzji w sprawie referendum, a także powinien stanowić element wzajemnego równoważenia i współdziałania władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej.

O treści pytań lub wariantów zagadnienia poddawanego pod głosowanie w referendum ogólnokrajowym rozstrzyga każdorazowo organ zarządzający takie referendum, czyli Sejm i Prezydent. Referendum przeprowadzane jest najpóźniej w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta w „Dzienniku Ustaw”.

Przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym, kierując się dążeniem do stworzenia warunków sprzyjających maksymalnemu zwiększeniu frekwencji wyborczej, ustanawiają jako generalną zasadę przeprowadzanie referendum w dniu wolnym od pracy. Ustawa ta dopuszcza jednak możliwość wydłużenia głosowania do dwóch kolejno następujących po sobie dni. W takim przypadku termin głosowania jest ustalany na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający.

Prawo do udziału w referendum przysługuje obywatelom polskim posiadającym prawo wybierania do Sejmu. Przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym z 2003 r., w odróżnieniu od poprzednio obowiązujących regulacji w tym zakresie, przewidują możliwość oddawania głosów również przez obywateli przebywających za granicą. Urzędowy spis osób uprawnionych do udziału w referendum sporządza się i aktualizuje odpowiednio w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 112). Warto jeszcze podkreślić, że również inne zasady organizacji oraz trybu przeprowadzania referendum ogólnokrajowego są analogiczne lub zbliżone do unormowań przyjętych w prawie wyborczym i stosowanym w wyborach do organów przedstawicielskich.

Przepis art. 125 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że wyniki referendum ogólnokrajowego „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” są wiążące pod warunkiem, że weźmie w nim udział więcej niż połowa obywateli uprawnionych do głosowania. Ustawa o referendum ogólnokrajowym uzależnia wiążący charak-

ter takiego referendum ponadto od tego, czy wynik przeprowadzonego referendum jest rozstrzygający. W treści art. 66 ust. 1 tej ustawy przewiduje się bowiem, że rozstrzygnięcie w referendum ogólnokrajowym następuje wtedy, gdy: 1) w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych lub negatywnych, 2) na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddanych zostało najwięcej ważnych głosów. Konsekwencją niespełnienia wymogu frekwencji wyborczej, pomimo nawet rozstrzygnięcia sprawy, jest niewiążący w sensie prawnym charakter danego referendum. Ostateczny wynik referendum ogólnokrajowego może stanowić jednak opinię o bardzo istotnym znaczeniu z politycznego punktu widzenia.

W sytuacji, kiedy wynik referendum ogólnokrajowego będzie wiążący, właściwe organy państwowe są zobowiązane podjąć niezwłocznie (nie później niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum) odpowiednie czynności dla jego realizacji – poprzez wydanie aktów prawnych lub podjęcie innych decyzji. Należałoby jednak zwrócić uwagę, że skuteczność przepisu ustawy o referendum nakładającego obowiązek podjęcia stosownych działań czy decyzji przez określone organy państwowe może być jednak w praktyce poważnie osłabiona w następstwie nieopatrzenia go żadną sankcją wiążącą się z niezrealizowaniem wskazanego obowiązku.

Ważność każdego referendum ogólnokrajowego stwierdza – po rozpatrzeniu ewentualnych protestów – Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Sąd Najwyższy podejmuje w tej sprawie uchwałę nie później niż w 60 dniu od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyniku przeprowadzonego referendum.

5. Referendum ratyfikacyjne

Odrębnym rodzajem referendum ogólnokrajowego jest przewidziane w treści art. 90 ust. 3 Konstytucji RP tzw. referendum

ratyfikacyjne. W tym wypadku chodzi o takie referendum, przy wykorzystaniu którego może być wyrażona zgoda na ratyfikację przez Prezydenta RP pewnych kategorii umów międzynarodowych. Dotyczy to tych umów międzynarodowych, na podstawie których – zgodnie z przepisem art. 90 ust. 1 Konstytucji – Rzeczpospolita Polska może „przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Wyodrębnienie referendum ratyfikacyjnego z ogólnej kategorii referendów o charakterze ogólnokrajowym uzasadnione jest zarówno szczególną rangą podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć, jak też odmienną procedurą zarządzania takiego referendum. Z przepisu art. 90 ust. 3 wynika bowiem, że zarządzenie referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej uzależnione jest od podjętej wcześniej decyzji w przedmiocie wyboru procedury, która zostanie zastosowana w celu wyrażenia zgody na ratyfikację. Decyzję tę – zgodnie ze sformułowaniem art. 90 ust. 4 Konstytucji – podejmuje Sejm w drodze uchwały przyjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Przystępując do głosowania, posłowie stają przed koniecznością dokonania wyboru formy wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Mają oni wówczas do dyspozycji dwie możliwości: 1) mogą zdecydować się na procedurę przewidzianą w art. 90 ust. 2 ustawy zasadniczej, czyli wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat również większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, 2) mogą opowiedzieć się za przeprowadzeniem ogólnokrajowego referendum ratyfikacyjnego. Warto przy tym podkreślić, że Konstytucja RP stawia wyższe wymagania dotyczące przyjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), aniżeli są one

przewidywane dla uchwalania ustaw. Dodajmy jeszcze, że zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym, prawo do zarządzenia referendum ratyfikacyjnego przysługuje ponadto Prezydentowi RP na zasadach odnoszących się do zarządzania referendum ogólnokrajowego „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”.

Wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest wiążący, tak jak w każdym innym referendum ogólnokrajowym, w razie udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Z kolei w sytuacji, kiedy wynik referendum ratyfikacyjnego nie jest wiążący, Sejm uprawniony jest do ponownego podjęcia uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację danej umowy międzynarodowej.

6. Referendum konstytucyjne

Za specyficzną kategorię referendum ogólnokrajowego uznać też być musi referendum konstytucyjne. Jest to referendum przewidziane w art. 235 ust. 6 obowiązującej Konstytucji RP i sprowadzające się do zatwierdzenia ustawy zmieniającej przepisy umieszczone w rozdziale I, II i XII ustawy zasadniczej. Referendum takie dotyczy więc unormowań konstytucyjnych o szczególnie istotnym znaczeniu, bowiem rozdział I Konstytucji („Rzeczpospolita”) reguluje podstawowe zasady ustroju politycznego i gospodarczego RP, rozdział II („Wolności i prawa człowieka i obywatela”) określa status jednostki w państwie, natomiast rozdział XII („Zmiana Konstytucji”) zawiera określenie zasad i trybu dokonywania zmian w treści ustawy zasadniczej.

Referendum konstytucyjne, którego przedmiotem jest ustawa o zmianie Konstytucji, może być zarządzane przez Marszałka Sejmu wyłącznie na wniosek podmiotów uprawnionych do przedłożenia projektu takiej ustawy, czyli 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP (art. 235 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wymaga, aby wniosek dotyczący przeprowadzenia referendum

zatwierdzającego był wniesiony przez podmioty wskazane w art. 235 ust. 1 nie później niż w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Adresatem wniosku o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego jest Marszałek Sejmu, który – po otrzymaniu wniosku – zostaje zobligowany do niezwłocznego zarządzenia przeprowadzenia referendum w ciągu 60 dni od dnia przedłożenia mu takiej inicjatywy.

W odróżnieniu od typowego referendum ogólnokrajowego i referendum ratyfikacyjnego, odmiennie uregulowana została kwestia wiążącego wyniku referendum konstytucyjnego. W przypadku referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie Konstytucji nie wprowadzony został bowiem wymóg określonej frekwencji głosujących w referendum. Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP zmianę w jej treści uznaje się za przyjętą, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się podczas referendum większość głosujących. Decydujące znaczenie ma więc tutaj wyłącznie rozkład oddanych głosów, a nie odsetek uczestniczących w głosowaniu w stosunku do ogólnej liczby uprawnionych do udziału w referendum

7. Referendum lokalne

Konstytucyjne podstawy referendum lokalnego zawiera przepis art. 170 Konstytucji RP. Jest to regulacja nader lakoniczna, bowiem ten przepis ustawy zasadniczej stanowi, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze głosowania o „sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Szczegółowe unormowania problematyki referendum lokalnego zawiera zaś ustawa z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 706).

Obecne unormowania ustawowe przewidują przeprowadzanie referendum lokalnego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego: województwie, powiecie i gminie. Ustawa o referendum lokalnym stanowi w art. 2 ust. 1, że: „W referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum”, mieszkańcy jednostki samorzą-

du terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Poza tym ustawa ta przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum o obligatoryjnym charakterze. Taki charakter posiada referendum, którego przedmiotem jest odwołanie przed upływem kadencji sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy, jak też wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ustawa o referendum lokalnym przewiduje oprócz tego jeszcze jeden rodzaj referendum tego typu, a mianowicie tylko w drodze referendum gminnego może być rozstrzygnięta sprawa samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Przewidywane w ustawie referenda lokalne są zarządzane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (sejmik województwa, radę powiatu, radę gminy) z inicjatywy tych organów lub na wniosek co najmniej: 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu i 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. W tym zakresie wyjątkiem jest referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. O przeprowadzeniu takiego referendum postanawia komisarz wyborczy, przy czym może to uczynić wyłącznie na wniosek mieszkańców. Warto jednak dodać, że w tym przypadku – analogicznie jak podczas inicjowania procedury odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – mieszkańcy mogą złożyć taki wniosek do właściwej rady gminy dopiero po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Zgodnie z ustawą o referendum lokalnym, referendum przeprowadzane jest każdorazowo w dniu wolnym od pracy. W referendum lokalnym mogą uczestniczyć osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego oraz posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Referendum to przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) oraz obwodowe komisje do spraw referendum.

Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Inaczej jest w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich, bowiem jego ważność uwarunkowana jest zawsze uczestnictwem w głosowaniu co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Inny wymóg przewidziany został w przypadku referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, gdyż wtedy wynik takiego referendum jest rozstrzygający jedynie w sytuacji, gdy za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Jeżeli referendum w tej sprawie zakończy się takim właśnie wynikiem, obowiązkiem właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego staje się niezwłoczne podjęcie czynności mających na celu jego realizację.

Kontrola przebiegu referendum lokalnego oraz jego wyników ma charakter sądowy. Przyjęte tu zostało rozwiązanie przewidujące, że w następstwie rozpatrzenia protestów, które mogą być wnoszone w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum, sąd okręgowy władny jest podjąć orzeczenie o unieważnieniu referendum lub nieważności głosowania w obwodzie, ewentualnie w obwodach głosowania.

8. Inicjatywa obywatelska

Instytucja inicjatywy ludowej wprowadzona została do systemu ustrojowego RP dopiero przy nowelizacji w dniu 22 kwietnia 1994 r. przepisów obowiązującej wówczas ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP*. Ta ustawa konstytucyjna przyznała wówczas prawo inicjatywy konstytucyjnej, a więc prawo zgłoszenia projektu nowej Konstytucji, grupie co najmniej 500 000 obywateli. Z tego prawa skorzystała zresztą wtedy grupa obywateli skupionych wokół NSZZ „Solidarność”, która wniosła do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego własny projekt Konstytucji.

Przyjęta w dniu 2 kwietnia 1997 r. nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ograniczyła zakres inicjatywy ludowej do ustaw zwykłych. W obecnym stanie prawnym inicjatywa ta – zgodnie z art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej – przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w zakresie korzystania z tej postaci inicjatywy ludowej określa aktualnie ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Dz. U. nr 62, poz. 688).

Zakres przedmiotowy inicjatywy ludowej nie jest nieograniczony. Zgodnie z przepisami ustawy, wnoszony przez obywateli projekt aktu ustawodawczego nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów mogących korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. W świetle Konstytucji prawo inicjatywy obywatelskiej nie obejmuje zarówno możliwości wnoszenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji, jak też materii obejmowanych projektami ustaw, które mogą być przedkładane Sejmowi wyłącznie przez Radę Ministrów. Zaliczają się do nich projekty: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji).

W treści ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli uregulowano szczegółowo postępowanie poprzedzające formalne wniesienie ustawy do Marszałka Sejmu. Ustawa ta stanowi, że czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, jak też organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Komitet ten może być utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. W toku prac nad projektem ustawy i w dalszym postępowaniu, w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet. Komitet nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, co może nastąpić po zebraniu 1000 podpisów pod obywatelskim projektem ustawy. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w Konstytucji, regulaminie Sejmu oraz w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ludowej, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od doręczenia, postanawia o jego przyjęciu. W sytuacji natomiast stwierdzenia braków formalnych, Marszałek Sejmu wzywa pełnomocnika do ich usunięcia w ciągu 14 dni. W razie nieusunięcia dostrzeżonych braków, Marszałek odmawia przyjęcia zawiadomienia. Wówczas postanowienie w tej sprawie może być zaskarżone przez pełnomocnika – w terminie 14 dni – do Sądu Najwyższego, który rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Po otrzymaniu postanowienia Marszałka o przyjęciu zawiadomienia lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim informację o nabyciu osobowości prawnej, a także o adresie komitetu oraz miejscu udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu.

W dalszej kolejności rozpoczyna się kolejna faza postępowania, a mianowicie kampania promocyjna, służąca przedstawianiu oraz wyjaśnianiu treści projektu ustawy. Ma też wtedy miejsce

zbieranie podpisów obywateli, które są składane na wykazie, obok imion i nazwisk, adresów zamieszkania i numerów ewidencyjnych PESEL. Ten etap nie może trwać dłużej niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego, gdyż najpóźniej w tym terminie pełnomocnik może wnieść do Marszałka projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Warto też zwrócić uwagę, iż w okresie tym projekt i jego uzasadnienie nie powinny być zmieniane. Jeżeli jednak zakaz ten zostanie naruszony, Marszałek odmawia przyjęcia projektu. Odmowa taka może też mieć miejsce po przeprowadzeniu postępowania, z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, które wykaże, że prawidłowo złożona liczba podpisów jest mniejsza niż ustawowo wymagana. W takiej sytuacji pełnomocnikowi komitetu przysługuje uprawnienie do zaskarżenia do Sądu Najwyższego podjętego w tej sprawie postanowienia.

Istotą inicjatywy obywatelskiej jest to, że parlament ma obowiązek rozpatrzenia wniesionego w ramach tej inicjatywy projektu aktu ustawodawczego. Pierwsze czytanie projektu ustawy musi być przeprowadzone w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Szczególnie istotne w tym przypadku jest to, że pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, nie zaś w jego komisjach. Zasada ta rozszerza – ustanowiony w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu – katalog projektów ustaw podlegających obligatoryjnemu rozpatrzeniu w ramach pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Na podkreślenie zasługuje też to, że do ustawy o inicjatywie ludowej nie dopuszcza zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Oznacza to, że projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji – w terminie 6 miesięcy od daty pierw-

szego posiedzenia – bez konieczności ponownego przedłożenia tego projektu w ramach inicjatywy ustawodawczej.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli przewiduje, że wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pokrywa komitet. W tym celu może on m.in. organizować zbiórki publiczne środków finansowych. Środki takie nie mogą natomiast pochodzić np. z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetu różnych jednostek samorządu terytorialnego, od przedsiębiorców państwowych, cudzoziemców, osób prawnych nie mających siedziby na terenie Polski. Szczególnie istotne znaczenie ma też zasada jawności finansowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Przejawem realizacji tej zasady jest nałożenie na pełnomocnika komitetu obowiązku złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Literatura (pozycje wybrane):

B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

S. Grabowska, *Institucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.

S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.

M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.

E. Kuzelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.

- E. Olejniczak, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- A. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- A. Rytel-Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- M. T. Staszewski (red.), *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997.
- P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.
- B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.

Prof. zw. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Sejm i Senat. Zgromadzenie Narodowe

1. Bikameralizm

Polski parlament jest dwuizbowy i składa się z Sejmu i Senatu. Nie ma jednocześnie wspólnej nazwy na obie izby, gdyż Zgromadzenie Narodowe to inny konstytucyjny organ państwa.

Bikameralizm ma w Polsce długą tradycję, zaś dyskusje o jego istnieniu towarzyszyły pracom nad wszystkimi naszymi konstytucjami. W okresie międzywojennym dochodziło ostatecznie do tworzenia Senatu, jego likwidacji miała natomiast miejsce po II wojnie światowej w następstwie sfałszowanych wyników referendum z 1946 r., w którym społeczeństwo rzekomo opowiedziało się za jego zniesieniem. Do przywrócenia Senatu doszło dopiero w 1989 r. w następstwie uzgodnień poczynionych przez przedstawicieli władzy i opozycji podczas obrad tzw. okrągłego stołu i będącej ich konsekwencją nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 7 kwietnia 1989 r. Stworzono wówczas bardzo misterną konstrukcję, która włączała stronę solidarnościową w mechanizm rządzenia (co miało legitymizować system polityczny), pozostawiając jednak ostateczność decyzji w rękach partii komunistycznej. Działo się tak dlatego, iż zbudowano asymetryczny model dwuizbowości z dominującą rolą Sejmu, w którym tylko 35% mandatów pochodziło z wolnych wyborów, zaś 65% mandatów pozostawiono dla przedstawicieli dotychczasowej rządzącej koalicji i jej sojuszników; natomiast Senat pochodził wprawdzie z całkowicie wolnych wyborów, jego kompetencje były jednak ograniczone i sprowadzały się prawie wyłącznie do udziału w uchwalaniu ustaw, o których ostatecznej treści przesądzał jednak Sejm.

Był to zatem model dwuizbowości niesymetrycznej (asymetrycznej). W związku z tym przestało mieć sens posługiwanie się w odniesieniu do tych izb wcześniejszymi (tradycyjnymi) określeniami izba niższa (Sejm) i izba wyższa (Senat), a właściwe jest mówienie o izbie pierwszej (Sejm) i izbie drugiej (Senat).

Sukces opozycji podczas wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. sprawił, że mechanizm wypracowany podczas obrad okrągłego stołu nigdy w praktyce nie funkcjonował. Dwuizbowość parlamentu stała się jednak faktem i została utrzymana najpierw w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. mała konstytucja), a następnie w Konstytucji z 1997 r. Trudno jednak mówić, aby w tym czasie istniała jakaś wizja Senatu i raczej odbywało się to na zasadzie pewnej inercji, z zachowaniem nierównorzędności izb, w której pozycja dominująca należy do Sejmu.

2. Kadencja Sejmu i Senatu oraz zasady ich funkcjonowania

Kadencja Sejmu i Senatu trwa cztery lata, przy czym kadencja drugiej izby jest całkowicie zależna od kadencji izby pierwszej. Ich początek rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Pierwsze posiedzenia zwołuje Prezydent (w drodze postanowienia) w ciągu 30 dni od daty wyborów parlamentarnych, jeżeli jednak wybory były następstwem skrócenia kadencji, musi to uczynić nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów. Pierwsze posiedzenie Senatu nie może zostać zwołane przed pierwszym posiedzeniem Sejmu. Koniec kadencji Sejmu oznacza koniec kadencji Senatu.

Kadencja może zostać skrócona. Sejm w każdym czasie i z każdego powodu może podjąć decyzję o skróceniu kadencji w drodze uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, czyli za samorozwiązaniem musi opowiedzieć się co najmniej 307 posłów. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia

w dniu 7 września 2007 r. Skrócenie kadencji Sejmu może również zarządzić Prezydent, jest w tym jednak bardzo ograniczony. Czyni to obligatoryjnie, jeżeli Sejm nie udzieli wotum zaufania Radzie Ministrów w ostatnim etapie jego tworzenia (drugiej procedurze rezerwowej), czyli (zwykłą) większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dowodzi to poważnego kryzysu politycznego, którego rozwiązania upatruje się w decyzji Narodu (suwerena). Podobnie jest w sytuacji, gdy w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu. W tym przypadku decyzja głowy państwa ma jednak charakter fakultatywny, lecz musi być podjęta w ciągu 14 dni oraz po zasięgnięciu opinii, czyli bez mocy wiążącej, Marszałków Sejmu i Senatu.

Kadencja Sejmu z mocy prawa ulega natomiast przedłużeniu w czasie każdego ze stanów nadzwyczajnych oraz 90 dni od jego zakończenia. W tym czasie nie można też skrócić kadencji Senatu.

W przeciwieństwie do przeszłości, gdy Sejm i Senat pracowały systemem sesyjnym i w ciągu roku odbywały się dwie sesje zwykłe (tzw. wiosenna i jesienna) oraz w miarę potrzeby można było odbyć sesję nadzwyczajną, obecnie obie izby pracują permanentnie, co oznacza ich stałą gotowość do zebrania się na posiedzenia plenarne zwoływane przez ich Marszałków. Posiedzeniem nazywany jest czas obrad objęty jednym porządkiem. W praktyce posiedzenia odbywają się najczęściej co dwa tygodnie i trwają po trzy dni. Posiedzenia są co do zasady jawne, ale tajność może zostać uchwalona w Sejmie na wniosek 30 posłów, a w Senacie na wniosek 10 senatorów. Tajne posiedzenia mają miejsce sporadycznie.

3. Status parlamentarzysty oraz jego prawa i obowiązki

Zgodnie z Konstytucją Sejm składa się ze 460 posłów, a Senat ze 100 Senatorów. Mandat obejmują oni z chwilą złożenia ślubowania, co ma miejsce podczas pierwszego posiedzenia izby,

a w przypadku nieobecności lub uzyskania mandatu w czasie kadencji podczas pierwszego posiedzenia izby, na którym parlamentarzysta jest obecny. Tekst roty ślubowania określa Konstytucja, zaś samo ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

Parlamentarzyści posiadają mandat wolny, co formalnie oznacza, iż nie wiążą ich instrukcje wyborców, jak i innych podmiotów. W rzeczywistości posłowie są bardzo uzależnieni od swoich klubów poselskich, senackich czy parlamentarnych, w których są zrzeszeni. Niewątpliwie nie można ich jednak odwołać przed końcem kadencji.

Istnieje stosunkowo szeroki katalog funkcji i stanowisk, których nie można łączyć z mandatem parlamentarzysty (niepołączalność w znaczeniu formalnym). Nie można być równocześnie posłem i senatorem (o ile jednak nie można jednocześnie kandydować do Sejmu i do Senatu, to poseł może kandydować podczas wyborów uzupełniających do Senatu). Zgodnie z Konstytucją, mandatu posła (senatora) nie można również 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, co jednak nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Mandatu parlamentarnego nie może natomiast sprawować sędzia, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służby ochrony państwa. Niektóre z tych zakazów nie są, niestety, precyzyjne, gdyż nie jest np. jasne pojęcie „administracja rządowa”. Zasada incompatibilitas może być jednocześnie rozszerzona ustawą, co ma miejsce. Przykładowo na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, nie można być jednocześnie posłem (senatorem) i posłem do par-

lamentu Europejskiego, zaś na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie można wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, administracji samorządu terytorialnego, a także wykonywać pracy pracownika administracyjnego sądu i prokuratury.

Konstytucja przewiduje również zakaz prowadzenia przez parlamentarzystę działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku (czyli własności i innych praw majątkowych) Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jak i nabywania takiego majątku (niepołączalność w znaczeniu materialnym). Za jego naruszenie parlamentarzysta może być, na wniosek Marszałka Swojej izby, pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i zostać pozbawiony mandatu.

Posłowie i senatorowie nie mogą również posiadać pakietu większościowego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. Nie mogą być również członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi podmiotów gospodarczych z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych albo podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie parlamentarzysty do tych władz jest z mocy prawa nieważny. Za naruszenie tego zakazu ponoszą oni odpowiedzialność regulaminową.

W celu przejrzystości sytuacji materialnej posłowie i senatorowie składają corocznie na ręce Marszałka izby, której są członkami, oświadczenie o swoim stanie majątkowym odrębnym i objętym wspólnością majątkową małżeńską. Czynią to w ciągu 30 dni od daty objęcia mandatu, a w kolejnych latach do 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku. W oświadczeniu w szczególności podają informację o swoich dochodach, zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o nabyciu w drodze przetargu mienia od Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej, gminy lub związku międzygminnego, jak i stanowiskach w spółkach

prawa handlowego. W przypadku niezłożenia oświadczenia ponoszą odpowiedzialność regulaminową oraz utratę (do czasu złożenia oświadczenia) prawa do uposażenia oraz upoważnienia dodatkowego w danym roku. Natomiast w przypadku złożenia nieprawdziwego ponoszą odpowiedzialność regulaminową, zmniejszenie wysokości diety parlamentarnej lub odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań.

Posłowie i senatorowie korzystają, zgodnie z Konstytucją, z immunitetu parlamentarnego – materialnego i formalnego.

Immunitet materialny wyłącza odpowiedzialność parlamentarzysty za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu i określany jest dlatego jako zasada nieodpowiedzialności (inna nazwa to indemnitet). Jest to wyłączenie od odpowiedzialności karnej, cywilnej oraz administracyjnej i to niezależnie od woli parlamentarzysty. Nie jest natomiast jednoznaczne co uznać za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Niewątpliwie będą to np. wystąpienia podczas posiedzeń plenarnych izby czy jej organów, zgłaszane wnioski, jak i głosowania. Dyskusyjne jest natomiast zaliczenie do niej np. udziału parlamentarzysty w uroczystościach poza izbą czy w debacie telewizyjnej. Cechą immunitetu materialnego jest również jego trwałość, co oznacza, że parlamentarzysta korzysta z niego do śmierci. Jedyny wyjątek od ochrony tym immunitetem ma miejsce wówczas, gdy parlamentarzysta wykonując działania wchodzące w zakres mandatu naruszył prawa osób trzecich. W takim przypadku może być on pociągnięty do odpowiedzialności sądowej (cywilnej, karnej), musi jednak na to wyrazić zgodę izba. Jeżeli tego nie uczyni, postępowanie sądowe jest wyłączone na zawsze.

Immunitet formalny wyłącza natomiast możliwość pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej bez zgody izby. Zgodnie z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego wniosek składany jest za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, zaś w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego przez oskarżyciela prywatnego, po wniesieniu sprawy do sądu. Izba wy-

raza zgodę na pociągnięcie swojego członka do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby swoich członków. W przeciwieństwie do immunitetu materialnego nie ma on charakteru trwałego i kończy się wraz z wygaśnięciem mandatu. Jeżeli jednak postępowanie karne wobec danej osobie toczyło się już przed jej wyborem na posła lub senatora, jest ono kontynuowane, chyba że izba zażąda jego zawieszenia, co zawiesza również bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. W przeciwieństwie do immunitetu materialnego, parlamentarzysta może zrzec się immunitetu formalnego, co oznacza, że izba w tym zakresie nie wypowiada się. Jest to bardzo istotny przywilej parlamentarzysty, który pozwala mu na poddanie jego sprawy rozstrzygnięciu przez sąd niezależnie od stanowiska izby.

Wielu autorów za element immunitetu formalnego uznaje również zasadę nietykalności, która oznacza zakaz zatrzymania lub aresztowania posła lub senatora bez zgody właściwej izby. Jest to interpretowane jako zakaz wszelkiego zatrzymania. Wyjątkiem jest jedynie ujęcie parlamentarzysty na gorącym uczynku przestępstwa i to tylko wówczas, gdy zatrzymanie jest niezbędne dla prawidłowego toku postępowania. W takim przypadku należy jednak niezwłocznie powiadomić o tym fakcie Marszałka izby, której członkiem jest taki parlamentarzysta, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Prawa i obowiązki posłów i senatorów uregulowane są przede wszystkim w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Mają oni prawo i obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach izby, której są członkiem, Zgromadzenia Narodowego i ich organów wewnętrznych, do których zostali wybrani. Mogą wówczas zabierać głos, wyrażać swoje stanowisko, zgłaszać wnioski. Posiadają również czynne i bierne prawo wyborcze do organów wewnętrznych izby. Mają prawo, ale nie indywidualnie, inicjatywy ustawodawczej (15 posłów, 10 senatorów) i uchwałodawczej oraz występowania do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (50 posłów, 35 senato-

rów). Posłowie mogą występować z interpelacjami, zapytaniami oraz pytaniami w sprawach bieżących do Rady Ministrów i jej członków, natomiast senatorowie mogą składać oświadczenia, w których zawierają wnioski pod adresem różnych organów. Tylko posłowie mogą występować z wnioskiem o wotum nieufności dla Rady Ministrów (46 posłów) i jej poszczególnych członków (69 posłów), jak i zgłaszać wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (115 posłów). Zgodnie z regulaminem Sejmu wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów, z tym że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego – Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów, a na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka – Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów

Bardzo ważnym uprawnieniem posłów i senatorów jest możliwość zrzeszania się w kluby, koła i zespoły. Kluby i koła oparte są na zasadzie politycznej, co oznacza, że przynależność do nich związana jest z członkostwem w partii politycznej lub wyborem z list kandydatów zgłoszonych przez daną partię. W Sejmie klub poselski może być utworzony przez co najmniej 15 posłów, zaś w Senacie co najmniej przez 7 senatorów; koło poselskie czy senatorskie może natomiast być utworzone przez co najmniej 3 posłów lub senatorów. Zespoły tworzone są natomiast na innych zasadach. Przez posłów i senatorów mogą być też tworzone wspólne kluby, koła i zespoły parlamentarne. W praktyce klub lub koło parlamentarne tworzy każda partia, która ma swoich przedstawicieli w obu izbach. Utworzenie klubu czy koła łączy się m.in. z zapewnieniem reprezentacji w organach izby, jak i proporcjonalnym zapewnieniem czasu wystąpień podczas debat. Należy jednak pamiętać, że regulaminy klubów ograniczają swobodę wykonywania mandatu, czego najlepszym przykładem jest dyscyplina klubowa podczas głosowań czy zakaz popierania projektów ustaw przedkładanych przez inny klub. Liczba zespołów parlamentarnych jest natomiast znaczna i na ogół jest ich kilkadziesiąt,

przy czym są to zarówno zespoły, w skład których wchodzi parlamentarzyści z określonego województwa, jak i Parlamentarna Grupa Kobiet, ale również np. Parlamentarna Grupa Rowerowa, Parlamentarny Zespół ds. Kresów, Kresowian i Dziedzictwa Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej, Parlamentarny Zespół ds. Mniejszości Polskiej w Niemczech, Parlamentarny Zespół Brydża Sportowego, Parlamentarny Zespół ds. Łuszczycy czy Parlamentarny Zespół ds. Wędkarstwa.

Posłowie i senatorowie mogą podejmować interwencje skierowane do organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa. Mają również prawo do uzyskiwania od różnych organów i instytucji, w tym przede wszystkim od członków Rady Ministrów, informacji (w tym tajnych) i wyjaśnień w sprawach związanych z wykonywaniem mandatu. Mogą także uczestniczyć w posiedzeniach sejmiku samorządowego, rady powiatu lub rady gminy właściwych dla swojego okręgu wyborczego.

Parlamentarzyści, którzy biorą urlop bezpłatny w pracy, nie prowadzą działalności gospodarczej bądź zawiesili pobieranie emerytury lub renty otrzymują wypłacane co miesiąc uposażenie odpowiadające wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu. Posłowie i senatorowie otrzymują również diety. Uposażenie poselskie i diety mogą być obniżone w przypadku niewywiązywania się z obowiązków poselskich, a w tym w szczególności nieusprawiedliwionych nieobecności podczas posiedzeń izby.

Posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie, na co otrzymują ryczałt na pokrycie kosztów związanych z ich funkcjonowaniem, w tym zatrudnienie we własnym imieniu pracowników.

Na terenie kraju, parlamentarzyści mają prawo do bezpłatnego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej.

W związku z końcem kadencji parlamentarzyści otrzymują odprawę w wysokości trzech uposażeń.

4. Organy Sejmu i Senatu oraz organizacja izb

Zgodnie z Konstytucją Sejm i Senat wybierają ze swojego grona marszałków i wicemarszałków izby oraz powołują komisje (art. 110 w zw. z art. 124). Regulaminy obu izb przewidują natomiast tworzenie ponadto Prezydiów oraz Konwentów Seniorów Sejmu i Senatu. W doktrynie istnieje również pogląd, że ze względu na kształt pełnionych przez nich funkcji za organy można także uznać sekretarzy każdej z izb.

Przedstawiając organy izb należy jednak rozpocząć od omówienia bardzo specyficznego organu, jakim jest przewidziany w regulaminach Marszałek Senior każdej z izb, funkcjonujący na początku pierwszego posiedzenia nowej kadencji Sejmu i Senatu. W każdym kolegiальnym organie przedstawicielskim pojawia się bowiem problem przebiegu takiego posiedzenia. W monarchiach jego otwarcia może dokonywać głowa państwa, znane jest również rozwiązanie, gdy rolę taką pełni przewodniczący takiego organu w poprzedniej kadencji, co jest jednak bardzo niezręczne, gdy nie zostanie on ponownie wybrany. W Polsce tradycyjnie czyni to natomiast Marszałek Senior powoływany przez Prezydenta, gdy zarządza on pierwsze posiedzenia izb. W Sejmie musi go powołać spośród najstarszych wiekiem posłów, ma więc możliwość kierowania się takimi względami jak autorytet, przynależność partyjna czy też lista kandydatów, z której taki parlamentarzysta został wybrany. Natomiast w Senacie z mocy prawa jest to najstarszy wiekiem senator. Zadaniem Marszałka Seniora jest otwarcie posiedzenia izby, przyjęcie od posłów (senatorów) ślubowania oraz przeprowadzenie wyboru Marszałka izby, po czym przestaje pełnić tę funkcję. Znaczenie tego organu wyraża się w tym, iż od tego w jaki sposób poprowadzi pierwsze posiedzenie, kiedy często nie wygasły jeszcze emocje po kampanii wyborczej, w pewnej mierze zależy to, jak będą przebiegać dalsze prace Sejmu i Senatu.

Najważniejszym organem izby jest Marszałek. Jest to kierowniczy organ wewnętrzny wybierany na pierwszym posiedzeniu. W Sejmie jego kandydaturę może zgłosić co najmniej 15 posłów,

przy czym można poprzeć tylko jednego kandydata. W Senacie kandydaturę może natomiast zgłosić co najmniej 10 senatorów. Wybór dokonywany jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izby. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska takiej większości głosów, przeprowadza się kolejne tury głosowania, a z listy kandydatów skreślany jest kandydat, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli w ostatniej turze głosowania żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, procedura wyboru Marszałka jest powtarzana.

Marszałek może zostać w czasie kadencji odwołany. W Sejmie z takim wnioskiem musi wystąpić grupa co najmniej 46 posłów i muszą oni jednocześnie zgłosić kandydata na nowego Marszałka. Odbywa się jedno głosowanie w sprawie odwołania i wyboru Marszałka Sejmu. W Senacie wniosek składany jest przez co najmniej 34 senatorów i nie jest wymagane jednoczesne przedstawienie kandydata na nowego Marszałka. W Sejmie dla odwołania wymagana jest bezwzględna liczba głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W Senacie natomiast głosowanie jest tajne i dla odwołania wymagana jest bezwzględna liczba głosów ustawowej liczby senatorów.

W przypadku zrzeczenia się przez Marszałka funkcji lub jego śmierci do czasu wyboru nowego Marszałka Sejmu zastępuje go najstarszy wiekiem wicemarszałek Sejmu.

Kompetencje Marszałka Sejmu określa Konstytucja oraz Regulamin Sejmu. Ogólną charakterystykę jego kompetencji zawiera art. 110 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym przewodniczy on obradom Sejmu (w szczególności udziela głosu posłom i innym osobom uczestniczącym w posiedzeniu), strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje go na zewnątrz. Do jego najważniejszych uprawnień należy: zwoływanie posiedzeń Sejmu, czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, kierowanie pracami Prezydium Sejmu i przewodniczenie jego obradom, zwoływanie Konwentu Seniorów i przewodniczenie jego organom, nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz

wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, nadawanie biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, prowadzenie spraw z zakresu stosunku Sejmu z Senatem, parlamentami innych państw oraz instytucjami i innymi organami Unii Europejskiej, udzielanie pomocy posłom w wykonywaniu mandatu, przekazywanie ustaw uchwalonych przez Sejm i Senat Prezydentowi do podpisu, informowanie izby o złożonych interpelacjach i nadesłanych odpowiedziach. Ustalając porządek dzienny posiedzenia Sejmu Marszałek Sejmu ma dużą swobodę w tym zakresie, gdyż przepisy tylko wyjątkowo nakładają na niego obowiązek umieszczenia w nim jakiejś sprawy (tak jest np. w przypadku drugiego czytania pilnych projektów ustaw. W związku z funkcjonowaniem Sejmu nadaje również statut Kancelarii Sejmu, powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu i jego zastępców oraz ustala budżet Kancelarii Sejmu i nadzoruje jego wykonanie.

Marszałkowi Sejmu, na podstawie Konstytucji i ustaw, przysługują również liczne uprawnienia w stosunku do innych organów państwa. Najważniejsze z nich związane są z instytucją Prezydenta. Marszałek zarządza wybory Prezydenta i zastępuje go w przypadku przejściowej niemożności sprawowania urzędu (art. 131 ust. 1 Konstytucji), zawieszenia sprawowania urzędu w związku z postawieniem go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 3 Konstytucji), jego śmierci, zrzeczenia się urzędu, stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru lub nieobjęcia urzędu, uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu (art. 131 ust. 2 Konstytucji). Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia przykładowo w 2010 r. po śmierci Prezydenta Lecha Kaczyńskiego.

Podczas pierwszego posiedzenia Sejmu wybierani są również wicemarszałkowie Sejmu. Ich liczba nie jest prawnie określona lecz ustala ją Sejm na wniosek co najmniej 15 posłów. W praktyce jest ich zazwyczaj od 3 do 5 i może się zmieniać, co związane jest

z liczbą i liczebnością klubów poselskich. Tryb wyboru wicemarszałków jest taki sam jak Marszałka Sejmu. Natomiast odwołanie wicemarszałka Sejmu następuje na wniosek złożony przez co najmniej 15 posłów, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wicemarszałkowie Sejmu nie mają własnych kompetencji, lecz jedynie zastępują Marszałka Sejmu w ustalonym przez niego zakresie, stąd chociaż w praktyce odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu izby, to jednak nie są jej organami.

Marszałek Sejmu wspólnie ze wszystkimi wicemarszałkami Sejmu tworzą Prezydium Sejmu (w jego obradach z głosem doradczym uczestniczy Szef Kancelarii Sejmu). Jest to wewnętrzny kierowniczy organ Sejmu. Do jego najważniejszych zadań należy: ustalanie (po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów) planu pracy izby, ustalania w skali kwartału tygodni, w których będą odbywać się posiedzenia plenarne Sejmu, dokonywanie wykładni Regulaminu Sejmu (po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich), opiniowanie spraw wniesionych przez Marszałka Sejmu, organizowanie współpracy między komisjami sejmowymi i koordynowanie ich działalności, ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych i korzystania z opinii i ekspertyz. Prezydium jest również adresatem niektórych dokumentów kierowanych do Sejmu, jak np. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z przepisami konstytucji aktu ustawodawczego oraz informacji o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa (art. 122 RS) czy informacji o działalności Trybunału Stanu i Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 124 ust. 1 i 2 RS). Do Prezydium Sejmu kierowane są również dokumenty od Prezesa NIK takie jak np. uwagi do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa, czy sprawozdania bądź informacje z wyników kontroli (art. 126 ust. 1 RS). Prezydium Sejmu podejmuje decyzje w formie uchwał zwykłą większością

głosów, a w przypadku równej liczby głosów decyduje głos Marszałka Sejmu (art. 13 ust. 4 RS).

Kolejnym organem Sejmu jest Konwent Seniorów. Jest to wewnętrzny organ doradczy dla Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu. W jego skład wchodzi Marszałek Sejmu, wszyscy wicemarszałkowie Sejmu oraz przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów poleskich oraz przedstawiciele porozumień ustanawianych przez kluby poselskie i koła, a także klubów parlamentarnych, jeżeli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. Liczba członków tego organu może zatem ulegać w trakcie kadencji zmianie. W posiedzeniach Konwentu z głosem doradczym uczestniczy Szef Kancelarii Sejmu, mogą na nie być zapraszane również inne osoby. Znaczenie Konwentu Seniorów jest szczególne, jest on bowiem najpełniejszą reprezentacją sił politycznych reprezentowanych w Sejmie, o którego składzie decyduje tak cały Sejm, jak i poszczególne partie polityczne. Jest to forum czynienia wielu uzgodnień. Konwent przede wszystkim opiniuje: projekty planów pracy Sejmu, projekty porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminy, wnioski co do trybu dyskusji (czasu debaty), wnioski co do wyboru przez Sejm jego organów, zadania i przebieg prac Kancelarii Sejmu. Konwent zwoływane jest przez Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu, reprezentowanego w nim klubu lub grupy co najmniej 15 posłów (art. 16 ust. 1 i 2 RS).

Organami o szczególnym znaczeniu dla merytorycznych prac Sejmu są komisje, będące jego wewnętrznymi organami opiniodawczo-doradczymi. Konstytucja przewiduje tworzenie komisji stałych i nadzwyczajnych (art. 110 ust. 3), dopuszcza również możliwość powoływania komisji śledczych (art. 111 ust. 1).

Istota komisji stałych polega na tym, że działają one przez całą kadencję izby. Ich listę przewiduje Regulamin Sejmu, nie jest ona jednak stała i ulega zmianom w zależności od potrzeb. W praktyce jest ich zazwyczaj od 25 do 30. W doktrynie, z uwagi na zajmowanie się przez niektóre z komisji sprawami należącymi do resortów

administracji państwowej, wyróżnia się wśród nich komisje resortowe (branżowe). Nie oznacza to jednak, że każdemu resortowi musi odpowiadać jedna komisja. Dzieje się tak również dlatego, że ministerstwa nie są obecnie w Polsce tworzone w drodze ustawy, lecz szczegółowy zakres działania ministra określa Prezes Rady Ministrów, który wskazuje dział czy działy administracji, którymi ma on kierować, a premier nie może wpływać na organizację wewnętrzną izby. Wśród pozostałych komisji wyróżniamy komisje problemowe (np. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych) i komisje funkcjonalne (np. Komisja Ustawodawcza) czy wewnętrzne (np. Komisja Etyki Poselskiej czy Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich).

Istota komisji nadzwyczajnych polega na tym, że tworzone są jedynie na czas potrzebny dla rozpatrzenia określonej sprawy czy problemu. Powołując taką komisję Sejm określa cel jej utworzenia, a ponadto również zasady i tryb jej działania (art. 19 RS). Najczęściej są one tworzone w związku z pracami nad projektami określonych ustaw, w tym przede wszystkim reformującymi ustrój państwa, zaś w Regulaminie Sejmu przewidziana jest w szczególności możliwość tworzenia komisji nadzwyczajnych w przypadku prac nad projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz projektami przepisów wprowadzających kodeks w życie i ich zmiany (art. 90 ust. 1). Komisje te posiadają zasadniczo te same uprawnienia regulaminowe co komisje stałe.

Przewidziana w art. 111 Konstytucji komisja śledcza jest szczególnym rodzajem komisji nadzwyczajnej. Sejm może ją powołać do zbadania określonej sprawy, co interpretowane jest jako konieczność wąskiego określania zakresu przedmiotowego jej działania. Specyficznym rozwiązaniem w przypadku tych komisji jest to, że kwestie związane z ich funkcjonowaniem regulowane są nie tylko w Regulaminie Sejmu, ale i w ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (postanowienia Regulaminu obowiązują, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej). Z inicjatywą utworzenia komisji śledczej może wystąpić Prezydium Sejmu, komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów (art. 3 ust. 1 ustawy).

Sejm decydując się na powołanie komisji śledczej musi podjąć stosowną uchwałą bezwzględną większością głosów (art. 2 ust. 1 ustawy), co sprawia, że decyzja jest zawsze w rękach rządzącej większości. Są dlatego kraje, w których do utworzenia komisji śledczej dochodzi, gdy z wnioskiem występuje mniejsza liczba deputowanych wahająca się od 1/5 do 1/3 składu). Powołując komisję śledczą Sejm określa zakres jej działania i komisja nie może go przekroczyć. Prace komisji są niezależne od prowadzonego czy nawet zakończonego postępowania innych organów. Komisja może wzywać osoby w celu złożenia wyjaśnień, jak i żądać przeprowadzenia określonych czynności przez Prokuratora Generalnego. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych niezakończone prace komisji ulegają zamknięciu. Jeżeli jednak komisja zakończy prace przed końcem kadencji Sejmu, lecz izba jedynie nie zdąży rozpatrzyć jej sprawozdania przed końcem swoich prac, to może być ono rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji.

W skład komisji mogą wchodzić wyłącznie posłowie, przy czym poseł może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji stałych; posłowie będących ministrami i sekretarzami stanu nie mogą jednak wchodzić w skład żadnej komisji (art. 7 ust. 2 i 3 RS). Generalnie liczebność poszczególnych komisji nie jest określona, od czego istnieje jednak kilka wyjątków. I tak w skład Komisji Etyki Poselskiej wchodzi po jednym reprezentancie z każdego klubu poselskiego (art. 143 ust. 1 RS), Komisja do spraw Służb Specjalnych nie może liczyć więcej niż 7 posłów (art. 137 ust. 1 RS), z kolei w skład komisji wchodzi do 11 członków, przy czym muszą być zachowane proporcje w reprezentacji poszczególnych klubów poselskich wynikające z ich liczebności.

Komisje obradują na posiedzeniach. Pierwsze posiedzenie zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu. Podczas tego posiedzenia wybierany jest przewodniczący komisji i jego zastępcy, którzy razem tworzą prezydium komisji. Zazwyczaj przewodniczenie niektórym komisjom powierzane jest posłom opozycji. Prezydium komisji organizuje prace komisji, w tym w szczególności opraco-

wuje plan pracy komisji, zwołuje jej posiedzenia, ustala porządek dzienny, czuwa nad przygotowaniem i dostarczeniem posłom materiałów, wyznacza sprawozdawców, informuje Prezydium Sejmu o pracach komisji. Komisja, za zgodą Prezydium Sejmu, może utworzyć stałe bądź niestałe podkomisje i określa zakres ich działania. Posiedzenia komisji, co do zasady, są jawne, z wyjątkiem posiedzeń Komisji do spraw Służb Specjalnych; posiedzenie komisji może zostać jednak zamknięte. Komisje mogą również odbywać posiedzenia wspólne, a uchwały zapadają w takim przypadku, gdy uczestniczy w nich co najmniej 1/3 liczby członków każdej z komisji.

W Sejmie funkcjonuje również 20 sekretarzy wybieranych spośród posłów podczas pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji. Zwyczajowo są to najmłodszy wiekiem posłowie ze wszystkich klubów. Ich zadaniem jest pomoc Marszałkowi Sejmu w trakcie obrad. Do ich zadań należy m.in. prowadzenie listy mówców i obliczanie głosów w przypadku przeprowadzania głosowania imiennego bądź gdy nie istnieje możliwość skorzystania z urządzenia do głosowania, prowadzą również protokół posiedzeń plenarnych. Choć formalnie nie są organami izby, w doktrynie wyrażany jest pogląd, iż można ich uznać za organy w znaczeniu materialnym.

Omawiając organy i organizację Sejmu należy ponadto wspomnieć o Kancelarii Sejmu. Jest to jednostka pomocnicza Sejmu, jego organów i posłów, wykonująca przede wszystkim zadania organizacyjno-techniczne i doradcze. Pracami Kancelarii kieruje Szef Kancelarii Sejmu powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu. Pracownicy Kancelarii podlegają przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Organizacja Senatu jest bardzo podobna do organizacji Sejmu, można jednak wyróżnić kilka różnic. Po pierwsze, Marszałkiem Senatu jest z mocy prawa najstarszy wiekiem senator. Po drugie, kandydatów na Marszałka Senatu zgłasza co najmniej 10 senatorów, i wybór dokonywany jest bezwzględną większością głosów, natomiast wnioski o jego odwołanie musi zgłosić co naj-

mniej 34 senatorów i nie musi on zawierać nazwiska nowego kandydata na Marszałka, samo odwołanie dokonywane jest natomiast bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów. Po trzecie, liczba wicemarszałków Senatu jest obecnie ustalona maksymalnie na czterech. Ich wybór i odwołanie odbywa się tak samo jak Marszałka Senatu. Po czwarte, w skład Konwentu Seniorów wchodzi Marszałek Senatu, wicemarszałkowie Senatu oraz przedstawiciele klubów senackich oraz porozumień klubów senackich i kół senackich, które ustanowiły w Konwencie wspólną reprezentację. Po piąte, klub senacki tworzy co najmniej 7 senatorów (koło senackie, podobnie jak w Sejmie, 3 senatorów). Po szóste, liczba stałych komisji senackich jest mniejsza i wynosi kilkanaście. Po siódme, w Senacie nie można powołać komisji śledczej. Po ósme, liczba sekretarzy Senatu jest określona od 6 do 8. Odnosnie do zadań organów Senatu, jak i sekretarzy czy Kancelarii Senatu, to są one analogiczne jak w przypadku odpowiedników w Sejmie.

5. Funkcje Sejmu i Senatu

Przez funkcje organu władzy publicznej należy rozumieć główne kierunki jego działalności realizowane przez wykorzystanie jednej lub wielu kompetencji. W doktrynie nie wypracowano jednolitego i zamkniętego katalogu funkcji Sejmu i Senatu. Klasyfikacja taka jest dlatego zawsze kwestią umowną i zależy od celu, w jakim wyodrębnia się poszczególne funkcje oraz doboru kompetencji grupowanych w ramach danej funkcji. W polskiej literaturze przedmiotu uznaje się za zasadne stosowanie następujących kryteriów wyróżnienia funkcji izb: musi znajdować oparcie kompetencyjne w postanowieniach Konstytucji, powinna cechować się dostatecznym stopniem ogólności i obejmować ważną sferę funkcjonowania państwa, powinna być urzeczywistniana przez wykorzystanie kilku kompetencji, powinny charakteryzować ją swoje dla niej określone prawem procedury realizacji oraz formy działania. Przy takim założeniu najczęściej wyodrębnia się funkcję

prawodawczą (w której wydziela się funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą i uchwałodawczą), kontrolną i kreacyjną. Poza nimi można także mówić o funkcji współuczestniczenia w określaniu polityki państwa, funkcji wewnątrzorganizacyjnej, funkcji stabilizacyjnej oraz funkcji kształtowania i wyrażania opinii publicznej. W dalszej części zostaną omówione jedynie najważniejsze z nich.

6. Funkcja ustrojodawcza

Funkcja ustrojodawcza oznacza kształtowanie zasad ustroju społeczno-politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, organizacji aparatu państwowego oraz statusu prawnego jednostki w państwie. Realizowana jest poprzez możliwość uchwalania i zmiany Konstytucji. Ponieważ Konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, w tym miejscu zostanie przedstawiona jedynie procedura zmiany Konstytucji. Jest ona uregulowana w Rozdziale XII Konstytucji zatytułowanym „Zmiana Konstytucji”, w którym jest tylko jeden artykuł (235).

Prawo inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji przysługuje grupie co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów (92 posłów), Prezydentowi RP oraz Senatowi. Dla uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji wymagane jest jej przyjęcie w jednakowym brzmieniu odrębnie przez Sejm i przez Senat, przy czym w izbie pierwszej wymagana jest większość 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, zaś w izbie drugiej bezwzględna liczba głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jest to jeden z niewielu przypadków zrównania pozycji Senatu z Sejmem, gdyż jego stanowisko nie może zostać następnie odrzucone przez izbę pierwszą.

Swoistym zabezpieczeniem przed zmianami dokonanyymi przez chwilową większość (zwłaszcza w Sejmie) jest prawo wszystkich podmiotów mających inicjatywę w zakresie zmiany Konstytucji do zażądania w przypadku zmiany przepisów rozdziałów I, II i XII Konstytucji przeprowadzenia następnie referendum

zatwierdzającego; rozdziały te dotyczą zasad ustroju, statusu jednostki oraz trybu zmiany Konstytucji. Oznacza to, że w przypadku wątpliwości odnośnie do zasadności dokonanych przez izby zmian treści ustawy zasadniczej, ostateczne rozstrzygnięcie dokonuje Naród. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli – niezależnie od frekwencji – opowie się za nią większość głosujących.

Prezydent podpisuje ustawę o zmianie Konstytucji w ciągu 21 dni od daty przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Dotychczas Konstytucja była nowelizowana dwukrotnie. Pierwszy raz dokonano tego ustawą z dnia 8 września 2006 r. i dotyczyła ona umożliwienia ekstradycji obywatela polskiego, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem, a czyn został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej i stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 55). Druga nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 7 maja 2009 r. i na jej podstawie pozbawiono osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego możliwości wyboru do Sejmu i do Senatu.

7. Funkcja ustawodawcza

Stanowienie ustaw to podstawowa i wyłączna funkcja Sejmu i Senatu. Ich uchwalanie odbywa się w długiej i złożonej procedurze, co wynika z konieczności znacznego rozmysłu przy ich podejmowaniu. Można przy tym rozróżnić procedurę podstawową i procedury specjalne (szczególne), przy czym każdej z nich można wyróżnić wiele etapów (faz). Najważniejsze etapy reguluje Konstytucja, bardziej szczegółowe kwestie unormowane są natomiast w Regulaminie Sejmu i w Regulaminie Senatu, a w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz kwestiach lobbingu również w odrębnych ustawach.

W procedurze ustawodawczej na podstawie regulacji konstytucyjnej wyróżniamy następujące etapy: 1) inicjatywę ustawodawczą (art. 218), 2) prace nad projektem ustawy w Sejmie (art. 119–120), 3) prace nad ustawą w Senacie (art. 121 ust. 1 i 2, po których może mieć miejsce ponowne jej rozpatrzenie przez Sejm (art. 121 ust. 3), 4) podpisanie ustawy przez Prezydenta (art. 122), przed którym może mieć miejsce ponowne rozpatrzenie przez Sejm (art. 122 ust. 5), 5) ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 2) i jej wejście w życie.

7.1. Inicjatywa ustawodawcza

Inicjatywa ustawodawcza oznacza wniesienie do Sejmu przez uprawniony podmiot projektu ustawy. Bez niego prace nad ustawą nie mogą się rozpocząć.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje: posłom (Regulamin Sejmu dookreśla, że może to uczynić grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa z wyjątkiem komisji śledczej), Senat, Prezydent, Rada Ministrów i grupa co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (tzw. obywatelska inicjatywa ustawodawcza lub inicjatywa ludowa). W literaturze przedmiotu podnoszone są wątpliwości odnośnie do inicjowania niektórych ustaw przez Prezydenta, uważa się również, że tylko Rada Ministrów ma prawo inicjowania projektów ustaw wyrażających zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych. W praktyce najczęściej projekty ustaw inicjuje Rada Ministrów i posłowie. Projekt składa się na ręce Marszałka Sejmu wraz ze wskazaniem przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w toku prac w Sejmie.

Przedkładany projekt ustawy musi spełniać określone wymogi: być w formie pisemnej, ujęty w przepisy oraz zawierać uzasadnienie, w którym znajdują się następujące elementy: 1) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy; 2) przedstawienie rzeczywistego stanu rzeczy w dziedzinie mającej podlegać regulacji, 3) wskazanie różnicy między stanem dotychczasowym a projektowanym, 4) określenie przewidywanych skutków społecznych, go-

spodarczych, finansowych i prawnych, 5) wskazanie źródeł finansowania (budżet państwa, budżet jednostek samorządu terytorialnego), 6) przedstawienie założeń aktów wykonawczych, 7) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że problematyka projektu nie jest objęta prawem Unii Europejskiej, 8) informacja o przeprowadzonych konsultacjach. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt, który nie odpowiada tym wymogom.

W przypadku wątpliwości Marszałka Sejmu, czy projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem (w tym także z prawem Unii Europejskiej), może on, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, skierować go do Komisji Ustawodawczej, która może uznać go większością 3/5 głosów za niedopuszczalny.

Marszałek Sejmu drukuje projekt ustawy, nadaje mu numer druku sejmowego oraz przesyła Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów.

7.2. Prace nad projektem ustawy w Sejmie

Prace Sejmu nad projektem ustawy odbywają się w trzech czytaniach, przez które rozumiemy określone prace nad projektem. Do czasu pierwszego czytania wnioskodawca może złożyć autopoprawkę (nie dotyczy to jednak projektu, w przypadku którego z inicjatywą wystąpili obywatele).

Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, na posiedzeniu plenarnym rozpatrywane są projekty ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz regulujących ustrój i właściwości władz publicznych, kodeksów, jak i wniesione przez obywateli. Marszałek może skierować na posiedzenie plenarne projekty innych ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy społeczne. Jeżeli pierwsze czytanie odbywa się w komisji, muszą o tym zostać poinformowani wszyscy posłowie, aby móc wziąć udział w tym posiedzeniu. Czytanie to może odbyć

się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.

W przypadku więcej niż jednego projektu ustawy dotyczącego tej samej problematyki mogą być one rozpatrywane łącznie (w tym samym punkcie porządku dziennego).

Pierwsze czytanie polega na przedstawieniu przez przedstawiciela (przedstawicieli) wnioskodawcy (wnioskodawców) uzasadnienia projektu (projektów), debatę w sprawach ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców.

Jeżeli pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym, kończy się ono skierowaniem projektu do właściwej komisji (z możliwością wyznaczeniu terminu zakończenia jej prac) lub odrzuceniem projektu w całości (co zdarza się jednak sporadycznie). Natomiast w przypadku pierwszego czytania w komisji nie ma możliwości odrzucenia projektu i prace nad nim trwają dalej.

Komisja rozpatrująca ustawę może poddać projekt ustawy wysłuchaniu publicznemu. Przewiduje to ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Pisemny wniosek w tej sprawie składa poseł, a decyzję podejmuje komisja przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu. Komisja wskazuje dzień, godzinę i miejsce wysłuchania, a informacja na ten temat zamieszczana jest w Systemie Informacyjnym Sejmu. Udział w wysłuchaniu publicznym przysługuje podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbingsową, muszą to jednak zgłosić Marszałkowi Sejmu lub we wcześniejszej fazie prac nad projektem ustawy. Liczba lobbystów może zostać ze względów lokalowych ograniczona. Kolejność wystąpień i ich czas ustala przewodniczący komisji.

W trakcie dalszych prac w komisji nad projektem ustawy uczestniczą w nich: przedstawiciel wnioskodawcy, eksperci oraz inne zaproszone osoby. Na tym etapie mogą być również składane poprawki. Celem prac komisji jest opracowanie sprawozdania, w którym znajdzie się jeden z następujących wniosków: przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego (ma to szczególne znaczenie w przypadku

opracowania przez komisję tekstu na podstawie więcej niż jednego projektu), odrzucenia projektu; na żądanie wnioskodawcy w sprawozdaniu zamieszczane są również tzw. wnioski mniejszości, czyli wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję. Komisja wybiera również posła sprawozdawcę, który w jej imieniu będzie przedstawiał sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Sprawozdanie przekazywane jest Marszałkowi Sejmu.

Marszałek Sejmu zarządza drukowanie sprawozdania i dostarcza je posłom. Drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż po siedmiu dniach od doręczenia posłom sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej. Podczas drugiego czytania poseł sprawozdawca przedstawia sprawozdanie, a następnie odbywa się debata, w trakcie której można zgłaszać poprawki i wnioski. Jest to etap, w trakcie którego nie dyskutuje się już o generalnych założeniach projektu ustawy lecz o propozycjach konkretnych rozwiązań i regulacji. Do chwili zakończenia drugiego czytania prawo wnoszenia poprawek przysługuje: wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów. W razie zgłoszenia w trakcie drugiego czytania poprawek, projekt ustawy trafia ponownie do komisji, która rozpatrywała go po pierwszym czytaniu, w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania.

Do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wycofać projekt ustawy, co nie dotyczy jednak projektów ustaw zainicjowanych przez obywateli. Natomiast jeżeli z inicjatywą ustawodawczą wystąpiła grupa posłów, za wycofany uważa się projekt, jeżeli na skutek cofnięcia poparcia popiera go mniej niż 15 posłów, którzy się pod nim podpisali.

Trzecie czytania zamyka sejmowy etap prac nad projektem ustawy. Polega ono na przedstawieniu przez posła sprawozdawcę dodatkowego sprawozdania komisji oraz poprawek i wniosków zgłoszonych w trakcie drugiego czytania. Następnie odbywa się głosowanie w kolejności wyznaczonej w Regulaminie Sejmu. Porządek ten jest następujący: 1) w pierwszej kolejności, jeżeli zo-

stał postawiony, głosowany jest wniosek o odrzucenie projektu w całości, 2) następnie głosuje się nad poszczególnymi zgłoszonymi poprawkami, przy czym najpierw głosowane są poprawki rozstrzygające o innych poprawkach, 3) na końcu głosowany jest cały projekt ustawy, przy czym głosowanie to może być odroczone w celu sprawdzenia, czy nie ma w nim sprzeczności (czyni to komisja, która zajmowała się projektem). Ustawa uchwalana jest większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Sejmu.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Konstytucją od tego momentu dalsze prace toczą się już nad ustawą, a nie nad projektem ustawy, chociaż nie jest to jeszcze ustawa w rozumieniu aktu prawnego, w stosunku do którego została zakończona droga ustawodawcza.

Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie: Marszałkowi Senatu, Prezydentowi i dostarcza ją posłom.

7.4. Prace nad ustawą w Senacie

Senat na rozpatrzenie ustawy ma 30 dni od dnia jej otrzymania. Marszałek Senatu kieruje ją do właściwej (właściwych) dla niej komisji, ta zaś opracowuje sprawozdanie. Następnie w trakcie posiedzenia plenarnego jest ono przedstawiane oraz odbywa się dyskusja, w trakcie której można składać wnioski. W przypadku zgłaszania poprawek do ustawy zwraca się uwagę, czy nie wykraczają one poza treść ustawy uchwalonej przez Sejm. Jest to szczególnie ważne, gdyż może prowadzić do zaskarżenia ustawy z uwagi na naruszenie drogi ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny czynił tak wielokrotnie sprzeciwiając się ustawodawstwu „na skróty”, podkreślając, że nie można w procedurze stanowienia ustaw pomijać inicjatywy ustawodawczej i to zwłaszcza w sytuacji, gdy uprawnienie takie posiada druga izba.

Senat kończy pracę nad ustawą głosowaniami, w których może podjąć następujące decyzje: 1) odrzucić ustawę (co w praktyce zdarza się jedynie sporadycznie), 2) przyjąć ustawę bez poprawek, 3) uchwalić ustawę z poprawkami (głosowanie w tym przy-

padku odbywa się w takiej samej kolejności jak w Sejmie). Dla podjęcia uchwały wymagana jest zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli Senat nie podejmie żadnej decyzji w ciągu 30 dni, z mocy prawa uznaje się, że jest ona uchwalona w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu.

7.5. Prace w Sejmie

Przebieg prac nad ustawą w tym etapie drogi ustawodawczej zależy od treści decyzji Senatu. Jeżeli Senat uchwalił ustawę w brzmieniu przyjętym przez Senat (bądź nie zajął stanowiska w ciągu 30 dni od otrzymania jej z Sejmu), Marszałek Sejmu przekazuje ustawę uchwaloną przez Sejm i Senat do Prezydenta w celu podpisania. Jeżeli natomiast Senat ustawę odrzucił lub uchwalił do niej poprawki, Marszałek Sejmu kieruje ją ponownie do komisji, która zajmowała się nią, kiedy trwały nad tą ustawą prace w pierwszej izbie. W pracach komisji uczestniczy przedstawiciel Senatu. Komisja rozpatruje stanowisko i opracowuje sprawozdanie, w którym zawiera rekomendacje odnośnie do stanowiska Senatu. Sprawozdanie jest drukowane i dostarczane posłom. Rozpatrzenie sprawozdania może nastąpić nie wcześniej niż trzeciego dnia od jego dostarczenia posłom. Sejm podejmując ostateczne rozstrzygnięcie odnośnie do ustawy głosuje zawsze wniosek o odrzucenie stanowiska Senatu, co oznacza, że w przypadku podzielenia poglądu drugiej izby, posłowie powinni być przeciwni temu wnioskowi. Sejm podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ostateczne decydowanie przez Sejm o treści ustawy jest najwyraźniejszym dowodem asymetrii polskiego bikameralizmu i dominującej w nim roli pierwszej izby.

Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi.

7.6. Udział Prezydenta w drodze ustawodawczej

Zgodnie z Konstytucją, Prezydent na podjęcie decyzji odnośnie do przekazanej mu do podpisu ustawy ma 21 dni (art. 122 ust. 1). W tym czasie musi on podjąć jedną z trzech decyzji: 1) podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, 2) wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją, 3) przekazać Sejmowi ustawę z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia. W świetle art. 122 ust. 5 Konstytucji uznaje się przy tym, że jeżeli Prezydent nie podpisuje ustawy, może skorzystać wyłącznie z jednej z dwóch pozostałych możliwości.

Jeżeli Prezydent skieruje ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, może wskazywać na jej niezgodność materialną lub formalną. W pierwszym przypadku są to zarzuty odnośnie do treści ustawy, natomiast w drugim jest to wskazanie na naruszenia procedury uchwalania ustaw lub nawet kompetencji do wydania regulacji będącej przedmiotem ustawy. Los ustawy zależy w takim przypadku od orzeczenia Trybunału. Jeżeli uzna, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, Prezydent ma obowiązek jej podpisania. Jeżeli Trybunał uzna, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją, Prezydent odmawia jej podpisania; w takim przypadku prace nad ustawą regulującą tę materię muszą rozpocząć się od początku. Jeżeli natomiast Trybunał stwierdzi niezgodność z Konstytucją jedynie poszczególnych przepisów ustawy i nie są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent zasięga opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu i ewentualnie podpisuje ustawę z pominięciem tych przepisów, chyba że Sejm je zmieni. Jeżeli dokonywana jest zmiana, Marszałek Sejmu kieruje ustawę do komisji, która wcześniej ją rozpatrywała. Komisja uwzględniając orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego przedstawia Sejmowi sprawozdanie zawierające propozycję dokonania odpowiednich zmian. Wprowadzanie poprawek wykraczających poza zakres spraw będących przedmiotem wyroku Trybunału jest niedopuszczalne. Uchwalone przez Sejm zmiany przekazywane są do Senatu, który może zaproponować poprawki. Są one następnie ponownie rozpatrywane

przez Sejm analogicznie jak podczas wcześniejszych prac nad ustawą. Podpisując ustawę z nowym uregulowaniem Prezydent również może zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o zbadanie ich zgodności z Konstytucją.

Jeżeli Prezydent weta ustawę, musi to uczynić w stosunku do całej treści, nie może natomiast uczynić tego tylko w stosunku do niektórych jej postanowień (weto selektywne), jak i zgłaszać poprawek. Weto Prezydenta ma charakter zawieszający i ustawa wraca do Sejmu.

7.7. Rozpatrzenie przez Sejm ustawy zawetowanej przez Prezydenta

Marszałek Sejmu po otrzymaniu weta Prezydenta w stosunku do ustawy kieruje ją wraz z uzasadnieniem głowy państwa do komisji, która zajmowała się ustawą podczas wcześniejszych prac nad jej treścią. Komisja po analizie przedkłada Sejmowi sprawozdanie, w którym proponuje ponowne uchwalenie ustawy lub przyjęcie stanowiska Prezydenta. W Sejmie zawsze odbywa się głosowanie w sprawie ponownego uchwalenia ustawy, do czego potrzebna jest większość 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku ponownego uchwalenia ustawy Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy w terminie 7 dni od jej otrzymania. Jeżeli natomiast Sejm nie uchwali ponownie ustawy wymaganą większością głosów, prace nad ustawą kończą się.

7.8. Wejście w życie ustawy

Podpisując ustawę Prezydent jednocześnie zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Dziennik ten jest wydawany przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ogłoszenie ustawy, jak każdego źródła prawa powszechnie obowiązującego, jest warunkiem jej wejścia w życie. Jeżeli ustawa nie stanowi innego terminu swojego wejścia w życie, następuje to po 14 dniach od daty jej ogłoszenia.

szenia w Dzienniku Ustaw. W ustawach najczęściej wskazywany jest czternastodniowy okres *vacatio legis*, rzadziej jest on dłuższy, a tylko wyjątkowo krótszy, co wynika z obawy o uchylenie ustawy przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na naruszenie zasad przyzwoitej (prawidłowej) legislacji.

8. Specjalne (szczególne) procedury ustawodawcze

Obowiązujące przepisy konstytucyjne i regulaminowe pozwalają na wyróżnienie następujących specjalnych (szczególnych) procedur ustawodawczych: 1) inicjowane przez obywateli, 2) pilny tryb uchwalania ustaw, 3) tryb uchwalania i nowelizacji kodeksów, 4) tryb uchwalania budżetu i prowizorium budżetowego, 5) tryb uchwalania ustaw wykonujących prawo europejskie. Odmienności w procedowaniu dotyczą przede wszystkim prac w Sejmie.

8.1. Procedowanie ustaw inicjowanych przez obywateli

Kwestie związane z trybem prac nad obywatelskim projektem ustawodawczym reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Szczegółowo jest w niej określony proces poprzedzający inicjatywę ustawodawczą. Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Musi go utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

Po opracowaniu projektu ustawy komitet zbiera 1000 podpisów osób mających prawo wybierania do Sejmu. Podpisy składane są na wykazie, którego wzór ustalony jest w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów wydanym po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. W wykazie obok imienia (imion) i nazwiska obywatela udzielającego poparcia projektowi podawane są: adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i własnoręczny podpis. W miejscu zbierania podpisów obywateli musi być wyłożony do wglądu projekt ustawy. Wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne. Po zebraniu tych podpisów pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu dołączając wykaz podpisów i projekt ustawy. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia. Natomiast w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia lub wydania postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargą Komitet nabywa osobowość prawną. Następnie Komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim o nabyciu osobowości prawem i rozpoczyna kampanię agitacyjną na rzecz projektu ustawy. Od tej chwili biegnie też okres 3 miesięcy, przed upływem których Komitet musi zebrać brakujące 99 tys. podpisów. Wycofanie podpisu jest bezskuteczne. Po zebraniu podpisów pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawo-

dawczej wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z podpisanymi. Jeżeli spełnia on wszystkie wymogi, Marszałek kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Jeżeli natomiast pod projektem brakuje wymaganej liczby podpisów, albo została zmieniona treść ustawy lub uzasadnienia, Marszałek wydaje w ciągu 14 dni postanowienie o odmowie przyjęcia projektu ustawy. Na postanowienie to służy skarga do Sądu Najwyższego. Skarga jest rozpatrywana w ciągu 30 dni od jej wniesienia. Uznanie skargi nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek skierowania projektu do pierwszego czytania.

Specyfika prac nad obywatelskim projektem ustawy polega na tym, że pierwsze czytanie nie może odbyć się w komisji lecz na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Musi mieć to miejsce w ciągu 3 miesięcy od daty wniesienia projektu do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego o uznaniu skargi, bądź w terminie sześciu miesięcy, jeżeli rozpoczęła się nowa kadencja Sejmu. Jest to odstępstwo od zasady dyskontynuacji i prace nad projektem są kontynuowane w następnej kadencji Sejmu i Senatu.

Sporne jest, czy istnieje możliwość wycofania projektu ustawy przed zakończeniem drugiego czytania, przeważa przy tym pogląd, że nie można tego uczynić.

Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest jawne.

W praktyce liczba projektów ustaw inicjowanych przez obywateli jest znikoma i nie przekracza 1% ogólnej liczby projektów ustaw wniesionych w poszczególnych kadencjach Sejmu. Tylko kilka z nich zostało też uchwalonych, a miało to z reguły miejsce wówczas, gdy w tej samej sprawie z inicjatywą ustawodawczą wystąpił inny podmiot.

8.2. Pilny tryb uchwalania ustaw

O procedowaniu nad projektem ustawy w trybie pilnym decyduje Rada Ministrów, która występując z inicjatywą ustawodawczą nadaje projektowi taką klauzulę. W procedurze tej nie można jednak uchwalać ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących

ustrój i właściwość władz publicznych oraz kodeksów. Projekty ustaw z taką klauzulą są niezwłocznie drukowane oraz ustalany jest dla nich harmonogram prac. Specyfika tej procedury polega na tym, że pierwsze czytanie może odbyć się wcześniej niż po 7 dniach, natomiast komisja, do której zostanie skierowany taki projekt, musi zakończyć nad nim prace i opracować sprawozdanie maksimum w ciągu 30 dni. Marszałek ma obowiązek umieszczenia drugiego czytania projektu ustawy w porządku najbliższego posiedzenia Sejmu. Do momentu rozpoczęcia tego czytania Rada Ministrów może cofnąć klauzulę pilności. Dalsze odmienności procedury uchwalania ustaw pilnych polegają na skrócenie maksymalnego czasu pracy nad nimi przez Senat i Prezydenta i wynoszą odpowiednio 14 dni dla drugiej izby i 7 dni dla głowy państwa.

8.3. Tryb uchwalania budżetu i ustawy o prowizorium budżetowym

W przypadku projektu ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym inicjatywa ustawodawcza należy wyłącznie do Rady Ministrów (art. 222 Konstytucji) i musi to uczynić najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Wyjątkowo jest możliwe uczynienie tego później, co miało np. miejsce w związku z wyborami parlamentarnymi i pierwszym posiedzeniem Sejmu nowej kadencji po 1 października. Sejm kieruje projekt do Komisji Finansów Publicznych, jednak jego poszczególne części rozpatrują właściwe komisje. Całościowe sprawozdanie sporządza Komisja Finansów Publicznych. Dalsze odmienności procedury uchwalania ustawy budżetowej polegają na skrócenie maksymalnego czasu pracy nad nimi przez Senat i Prezydenta i wynoszą odpowiednio 20 dni dla drugiej izby i 7 dni dla głowy państwa. Prezydent nie może też zawetować ustawy budżetowej (jak i ustawy o prowizorium budżetowym). Jeżeli natomiast skieruje ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, ten musi orzec w sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

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

8.4. Tryb uchwalania i nowelizacji kodeksów

Odmienność tej procedury dotyczy jedynie prac nad projektami kodeksów czy ich nowelizacji w Sejmie. Pierwsza specyfika procedowania polega na tym, że jest wydłużony czas pomiędzy dostarczeniem posłom druku projektu takiej ustawy a pierwszym czytaniem. W przypadku projektu kodeksu może ono się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia, a w przypadku nowelizacji nie wcześniej niż czternastego dnia. Następnie istnieje możliwość powołania Komisji Nadzwyczajnej, która będzie pracować nad takim projektem (w przeszłości był to nawet obowiązek), co w praktyce zawsze ma miejsce. Komisja ma obowiązek powołać zespół stałych ekspertów, przy czym 1/3 jego składu wskazują wnioskodawcy. Drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia po doręczeniu posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej. Wydłużenie czasu między otrzymaniem przez posłów druków a pierwszym czy drugim czytaniem projektu ustawy ma na celu lepsze zapoznanie się z projektem i przemyśleniem proponowanych w nim rozwiązań, co jest szczególnie ważne w przypadku ustaw nazywanych kodeksami, a więc z założenie w sposób całościowy regulujących gałąź prawa. Jeżeli podczas drugiego czytania do projektu ustawy zostaną złożone poprawki lub wnioski, istnieje konieczność ponownego skierowania projektu do Komisji Nadzwyczajnej.

8.5. Tryb uchwalania ustaw wykonujących prawo europejskie

O tym, czy projekt ustawy wykonuje prawo Unii Europejskiej deklaruje Rada Ministrów bądź decyduje o tym Marszałek Sejmu. Następnie Marszałek Sejmu ustala kalendarz prac w Sejmie nad projektem takiej ustawy, uwzględniając przy tym termin wykonania prawa Unii Europejskiej. Kiedy projekt trafi do komisji, opracowuje ona szczegółowy harmonogram prac nad nim i przesyła

Marszałkowi Sejmu. Podczas prac w komisji poprawkę do projektu może złożyć grupa co najmniej 3 posłów i muszą to uczynić w formie pisemnej. Jeżeli poprawka zostanie odrzucona, na wniosek co najmniej 3 wnioskodawców jest ona zamieszczana w sprawozdaniu komisji jako wniosek mniejszości. Kolejną specyfiką tej procedury polega na tym, że drugie czytanie powinno odbyć się na najbliższym posiedzeniu Sejmu po doręczeniu posłom sprawozdania komisji, zaś termin późniejszy jest możliwy jedynie po zasięgnięciu opinii prezydium komisji. Na najbliższym posiedzeniu Sejmu po dostarczeniu posłom sprawozdania komisji następuje również rozpatrzenie poprawek Senatu.

9. Procedura podejmowania przez Sejm i Senat uchwał

Każda z izby podejmuje uchwały samodzielnie i nie przekazując ich sobie wzajemnie, jak i do Prezydenta. Ich materia musi być związana z kompetencjami izby. W Sejmie szczególnego rodzaju uchwałami są: rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia.

W Sejmie projekt uchwały może być wniesiony przez Prezydium Sejmu, komisję (w przypadku regulaminu Sejmu prawo to ma wyłącznie Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich) lub co najmniej 15 posłów. Zasadą jest uchwalanie uchwał w dwóch czytaniach; trzy czytania mają miejsce wyjątkowo, np. w sprawach Regulaminu Sejmu. Zasadą jest uchwalanie uchwał większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sporadycznie wymagana jest inna większość, np. do samorozwiązania Sejmu dochodzi w następstwie uchwały podjętej większością 2/3 ustawowej liczby posłów, a większością bezwzględną w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmowana jest uchwała w sprawie wyboru sposobu ratyfikacji umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

W Senacie prawo inicjatywy uchwałodawczej jest zróżnicowane w zależności od materii uchwały. W sprawie inicjatywy usta-

wodawczej Senatu przysługuje ono komisji lub co najmniej 10 senatorom, w sprawie regulaminu Senatu – Marszałkowi Senatu, Prezydium Senatu lub Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, natomiast w sprawie uchwał okolicznościowych komisji oraz każdemu senatorowi lub ich grupie. W przypadku uchwały w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz odnoszących się do Regulaminu Senatu mają miejsce trzy czytania projektu, natomiast w innych przypadkach dwa czytania. Uchwały podejmowane są większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Po podpisaniu przez właściwego Marszałka uchwały Sejmu i Senatu publikowane są w Dzienniku Urzędowym RP – Monitor Polski.

10. Funkcja kontrolna

Funkcja kontrolna jest najstarszą funkcją parlamentu i oznacza możliwość kontroli działalności innych organów państwa. Pojęcie kontroli jest przy tym rozumiane dwojako: w znaczeniu węższym – jako przeprowadzenie analizy stanu faktycznego i formułowanie na tej podstawie ocen działalności oraz w znaczeniu szerszym – gdy na podstawie oceny działalności organu możliwe jest formułowanie pod jego adresem różnych postulatów, wniosków i opinii. Kontrola ta może być dokonywana pod względem legalności bądź celowości; w pierwszym przypadku wiąże się to z odpowiedzialnością konstytucyjną, natomiast w drugim przypadku z odpowiedzialnością polityczną.

Niewątpliwie większe uprawnienia kontrolne ma Sejm niż Senat.

Z uprawnieniami kontrolnymi izb przede wszystkim związana jest odpowiedzialność konstytucyjna. Podlega jej Prezydent, który może zostać postawiony przez Zgromadzenie Narodowe w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Wyłącznie Sejm może natomiast wnosić o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

W przypadku realizacji funkcji kontrolnej najważniejsza jest jednak kontrola polityczna.

Sejm jako jedyny sprawuje kontrolę polityczną nad Radą Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Pojęcie Rady Ministrów rozumiane jest w tym przypadku bardzo szeroko i obejmuje wszystkie organy podległe Radzie Ministrów bądź Prezesowi Rady Ministrów (administrację rządową). Przedmiotem tej kontroli jest cała działalność Rady Ministrów, w tym wykonywanie ustaw i budżetu państwa. Kontrola ta jest realizowana zarówno przez całą izbę, jej komisje, jak i przez indywidualnych posłów. Senat uczestniczy natomiast jedynie w najstarszej formie kontroli parlamentu nad rządem, jaką jest uchwalanie budżetu państwa, co jest okazją do debaty nad polityką rządu i poszczególnych ministrów.

Sejm udziela przede wszystkim Radzie Ministrów wotum zaufania i wotum nieufności oraz absolutorium z wykonania budżetu. Ma prawo żądać od premiera i ministrów ich obecności na posiedzeniach Sejmu. Izba odbywa debaty nad *expose* Prezesa Rady Ministrów, w sprawach problemowych (np. polityki zagranicznej) oraz sprawach konkretnych (np. realizacji uchwały lustracyjnej). Może też podejmować rezolucje i apele – uchwały, które w pierwszym przypadku są prawnie wiążącym, a w drugim przypadku prawnie niewiążącym wezwaniem do określonego, jednorazowego działania. W celu zbadania określonej sprawy Sejm może też powołać komisję śledczą.

Komisje, w tym zwłaszcza tzw. resortowe, kontrolują funkcjonowanie poszczególnych ministerstw. Czynią to po części podczas prac ustawodawczych, zwłaszcza nad ustawą budżetową, mogą też żądać od ministrów informacji i obecności na posiedzeniach oraz przeprowadzać kontrole i wizytacje. Mogą również podejmować dezyderaty i opinie. Dezyderaty to uchwały komisji, w których zawarte są postulaty w określonej sprawie, na które muszą otrzymać odpowiedź. Opinie to natomiast uchwały komisji, w których przedstawiają one swoje stanowisko w określonej sprawie.

Instrumentami kontroli posłów są: interpelacje, zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących. Interpelacje i zapytania składane są w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu, który kieruje je do właściwego organu. Interpelacje składane są w sprawach o zasadniczym charakterze i polegają na krótkim przedstawieniu stanu faktycznego oraz związanego z tym pytania. Zapytanie dotyczy natomiast aktualnych problemów polityki państwa. Prezes Rady Ministrów i ministrowie mają konstytucyjny obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania w ciągu 21 dni. Pytania w sprawach bieżących zadawane są natomiast podczas posiedzeń plenarnych Sejmu i musi na nie zostać natychmiast udzielona przez premiera, ministra lub upoważnioną osobę odpowiedź; poseł ma jednak obowiązek złożyć Marszałkowi Sejmu najpóźniej do godz. 21.00 dnia poprzedzającego posiedzenie Sejmu, pisemną informację o tematyce pytania i jego adresacie.

Ze specyficzną realizacją funkcji kontrolnej mamy do czynienia w przypadku drogi ustawodawczej, w szczególności gdy z inicjatywą ustawodawczą wystąpiła Rada Ministrów, a najlepszym dowodem może być uchwalanie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej.

W bardzo specyficzny sposób kontrolę nad Radą Ministrów starają się wykonywać senatorowie. Podobnie jak posłom, przysługuje im bowiem prawo składania oświadczeń. W sytuacji, gdy zawierają one uwagi i wnioski skierowane do członków Rady Ministrów, musi być na nie udzielona odpowiedź w ciągu 30 dni, co upodabnia oświadczenie do interpelacji.

W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa Sejm może wnieść o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunałem Stanu. Podobnie jest w przypadku członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, przy czym Rada jako całość ponosi przed Sejmem również odpowiedzialność polityczną, jeżeli odrzuci on jej sprawozdanie i tak samo uczynią Senat i Prezydent.

Jest też pewna grupa organów, w stosunku do których Sejm i Senat nie posiadają żadnych uprawnień kontrolnych. Są to Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych i Prezes Instytutu Pamięci Narodowej. Wprawdzie organy te składają izbom informacje o swojej działalności, nie są one jednak przedmiotem debaty i nie mogą spowodować ich odwołania.

11. Funkcja kreacyjna

Funkcja kreacyjna oznacza możliwość powoływania i odwołania (jeżeli jest to wyraźnie ustanowione w przepisach) organów państwa albo osób wchodzących w ich skład. Najczęściej wynika to z regulacji konstytucyjnej, czasami również z ustaw. Uprawnienia Sejmu i Senatu są w tym zakresie różne.

Przede wszystkim tylko Sejm uczestniczy w procesie tworzenia Rad Ministrów, udzielając mu lub odmawiając wotum zaufania, gdy jest powołany przez Prezydenta, natomiast w etapie określonym jak drugi bądź pierwszy rezerwowo wybiera Prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez niego członków rządu (czyni to bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów).

Sejm samodzielnie powołuje (wybiera):

1. członków Trybunału Stanu (z wyjątkiem przewodniczącego, którym z urzędu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) – na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów,
2. sędziów Trybunału Konstytucyjnego – na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów,
3. Prezesa Narodowego Banku Polskiego – na wniosek Prezydenta RP,
4. czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa – na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów,

5. dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – na wniosek Marszałka Sejmu lub 35 posłów,
6. trzech członków Rady Polityki Pieniężnej – na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów,
7. pięciu członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu – na wniosek zgromadzenia elektorów,
8. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Sejm za zgodą Senatu powołuje (wybiera):

1. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów,
2. Rzecznika Praw Obywatelskich – na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów,
3. Rzecznika Praw Dziecka – na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów,
4. Generalnego Inspektora Danych Osobowych – na wniosek Marszałka lub co najmniej 35 posłów,
5. Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu – na wniosek Rady IPN – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.

W przypadku braku zgody Senatu na wybór (powołanie) określonej osoby na konkretne stanowisko procedura wyboru (powołania) musi być powtórzona.

Senat samodzielnie powołuje (wybiera):

1. dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa,
2. członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
3. trzech członków Rady Polityki Pieniężnej,
4. dwóch członków Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Uprawnienia kreacyjne należą również do Marszałków Sejmu i Senatu.

Marszałek Sejmu powołuje: Szefa Kancelarii Sejmu i jego zastępcę, trzech wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, czternastu członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Głównego Inspektora Ochrony Pracy, jego zastępcę i Radę Ochrony Pracy oraz zastępcę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Marszałek Senatu powołuje Szefa Kancelarii Senatu i jego zastępcę.

12. Funkcja współuczestniczenia w określaniu polityki państwa

Wprawdzie prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej jest kompetencją Rady Ministrów, to jednak Sejm i Senat uczestniczą w niej poprzez podejmowanie decyzji wiążących ten organ. Przejawia się to w uchwalaniu ustaw, w tym w szczególności ustawy budżetowej, czy ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, rezolucji czy uchwał dotyczących poszczególnych dziedzin działalności publicznej, np. spraw polityki zagranicznej.

13. Funkcja wewnątrzorganizacyjna

Funkcja ta jest konsekwencją autonomii każdej z izby i wyraża się w samodzielnym uchwalaniu w zakresie określonym przez Konstytucję regulaminów dotyczących ich organizacji wewnętrznej i trybu pracy oraz obsadzaniu poszczególnych organów wewnętrznych.

14. Zgromadzenie Narodowe

Zgromadzeniem Narodowym nazywamy wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu, w trakcie którego wykonywana jest określona konstytucyjnie kompetencja. Nie każde zatem wspólne posiedzenie pierwszej i drugiej izb jest posiedzeniem Zgromadzenia Narodowego, nie jest nim np. wspólne wysłuchanie przez posłów i se-

natorów wystąpień przywódców obcych państw czy uroczyste posiedzenie odbywane dla podkreślenia znaczenia jakiejś rocznicy. W doktrynie toczy się też spór, czy Zgromadzenie Narodowe to odrębny organ państwa. Przeciwnicy tego poglądu głównie podkreślają, że wybory odbywają się do Sejmu i do Senatu, nie zaś do Zgromadzenia Narodowego, że nie jest ono również wymieniane wśród organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Zwolennicy przede wszystkim wskazują natomiast, że skład polityczny Zgromadzenia Narodowego jest inny od składu politycznego Sejmu czy składu politycznego Senatu oraz że zasiadają w nim członkowie Zgromadzenia Narodowego a nie posłowie i senatorowie.

Historia Zgromadzenia Narodowego sięga w Polsce okresu międzywojennego, kiedy organ o tej nazwie istniał na mocy Konstytucji z 1921 r., a jego zadania związane były z wyborem Prezydenta oraz rewizją Konstytucji po 25 latach jej obowiązywania. Powrót do instytucji Zgromadzenia Narodowego nastąpił w 1989 r. w związku z reaktywowaniem instytucji Senatu i Prezydenta. Od tego czasu przeszło ono istotną ewolucję. Pierwotnie miało ono dokonać wyboru pierwszego Prezydenta (następny – zgodnie z ustaleniami „okrągłego stołu” – miał być wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich), przyjąć od niego ślubowanie, uznać w konstytucyjnie określonych przypadkach urząd Prezydenta za opróżniony oraz decydować o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. W 1990 r., gdy powszechne wybory głowy państwa stały się faktem, do Zgromadzenia należało stwierdzenie ważności tego wyboru. Następnie stał się to najistotniejszy organ ustrojodawczy.

Uchwalenie obowiązującej Konstytucji odbyło się na podstawie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, znowelizowanej następnie 22 kwietnia 1994. Przyjęta regulacja łączyła dwa podstawowe sposoby uchwalania konstytucji: przez Zgromadzenia Narodowe oraz przez Naród w drodze referendum. Główną rolę w pracach nad projektem Konstytucji odgrywała składająca się

z 56 członków Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, spośród których Sejm wybierał do jej składu 46 posłów, a Senat 10 senatorów. Przy wyborze przewodniczącego Komisji przestrzegano zasadę, aby jednym z nich był poseł, a drugim senator.

Prawo inicjatywy konstytucyjnej pierwotnie zostało przyznane Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, grupie co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego i Prezydentowi RP, zaś po nowelizacji z 1994 r. uzyskała je również grupa co najmniej 500 tys. osób posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Ostatecznie przedmiotem prac było siedem projektów zgłoszonych przez: Prezydenta Lecha Wałęsę, Senat, cztery kluby poselskie lub ich bloki (Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unii Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Demokratyczne i Unii Pracy oraz Konfederacji Polski Niepodległej) oraz tzw. obywatelski, za którym stał NSZZ „Solidarność”.

Uchwalenie Konstytucji odbyło się w trzech czytaniach. Po pierwszym, w którym przedstawiono wszystkie projekty, zostały one przekazane do Komisji Konstytucyjnej ZN w celu opracowania na ich podstawie projekt Konstytucji w formie tekstu jednolitego. Drugie czytanie obejmowało wysłuchanie sprawozdania Komisji Konstytucyjnej ZN, debatę oraz zgłaszanie poprawek, wreszcie głosowanie. Przyjęcie poprawek i uchwalenie Konstytucji wymagało kwalifikowanej większości 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków ZN. Następnie została ona przekazana do Prezydenta, który miał 60 dni na zgłoszenie do jej tekstu poprawek. Poprawki w dalszym etapie procedury uchwalania Konstytucji były rozpatrywane przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, która opracowała sprawozdanie. Na końcu doszło do trzeciego czytania obejmującego sprawozdanie Komisji, debatę oraz głosowanie. Przyjęcie prezydenckich poprawek wymagało bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Ostatecznie Konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przy czym ponownie wymagana była kwalifikowana większość 2/3 głosów w obecności

co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Później odbyło się jeszcze referendum ogólnokrajowe zatwierdzające Konstytucję (25 maja 1997 r.) i po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy jego ważności, została ona podpisana przez Prezydenta i weszła w życie w dniu 17 października 1997 r.

Konstytucja w art. 114 stanowi, że wspólnym posiedzeniem Sejmu i Senatu działającym jako Zgromadzenie Narodowe przewodniczy Marszałek Sejmu, a w jego zastępstwie Marszałek Senatu oraz że uchwała ono swój regulamin. Kompetencje tego organu ponownie związane są wyłącznie z instytucją Prezydenta. Zgromadzenie: przyjmuje przysięgę od nowo wybranego Prezydenta (art. 130), ma prawo uznać jego trwałą niezdolność do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 4), wysłuchuje bez debaty kierowanego do niego orędzia Prezydenta (art. 140) oraz może postawić go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 2).

Literatura (pozycje wybrane):

Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000.

Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006.

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.

Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.

Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.

Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.

Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej, red. M. Kruk, Warszawa 2013.

Pajdała H., *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.

Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.

Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Skotnicki K., *O zasadzie dyskontynuacji w pracach nad projektem ustawy zainicjowanej przez co najmniej 100 000 obywateli*, [w:] *Studia z zakresu prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. W. Skrzydle*, red. J. Pośluszny, K. Eckhardt, Przemyśl–Rzeszów 2009.

Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., pod red. M. Zubika, Warszawa 2010, s. 203–227.

Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.

Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Woś K., *Kancelaria Sejmu. Zadania, struktura, funkcjonowanie*, Warszawa 2010.

Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Witkowski

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

1. Pozycja Prezydenta w systemie ustrojowym RP oraz zagadnienie jego odpowiedzialności

Jedną z kluczowych zasad zadeklarowanych w Konstytucji z 1997 r. jest zasada podziału władzy, która została wyrażona w art. 10 przewidując, że: „1. Ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Trudno nie przyznać, że w ogólnym zarysie przepisy te określają pozycję ustrojową prezydenta. Nie trudno przy tym nie zauważyć, że nowa formuła konstytucyjna uzupełnia dotychczasową formułę rozdzielania władz, przyjętą w Małej konstytucji z 1992 r. (dalej Mk) w niezbyt rozwiniętej formie, zasadą równoważenia się wzajemnego ale i współdziałania władz, ilekroć zajdzie ku temu potrzeba. W ten sposób obowiązek równoważenia pozostałych władz dotyczy także Prezydenta, który będzie mógł go wykonywać realizując swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji z 1997 r. i w ustawach (art. 126 ust. 3). To oznacza, że wprawdzie Prezydent sytuowany jest w Konstytucji z 1997 r. jako nadal element dualistycznej egzekutywy (wraz z Radą Ministrów), to jednak równocześnie stanowi on istotny czynnik ustrojowy dysponujący samodzielnymi środkami prawnymi umożliwiającymi jemu odgrywanie roli podmiotu równoważącego pozostałe władze. Bez wątplenia zatem ustrojodawca umieszcza Prezydenta w strukturze władzy wykonawczej państwa. Zauważmy też, że w ogólnym oglądzie usytuowania ustrojowego instytucji nie sposób nie do-

strzec, że Prezydentowi ustrojodawca powierza też funkcje tradycyjnie zastrzegane dla tzw. głowy państwa. Stosownie do tak potrójnie wyznaczonej Prezydentowi roli, ustrojodawca przyznaje też jemu właściwe kompetencje: jako organowi egzekutywy – wykonawcze, jako głowie państwa – reprezentacyjne, jako czynnikowi równowagi – kompetencje w zakresie arbitrażu politycznego. Obecnie, inaczej aniżeli miało to miejsce na tle postanowień Mk, da się łatwiej przesądzić, jakiego typu rozwiązania kreuje w kontekście prezydentury konstytucja. I tak należy sądzić, że promuje ona rozwiązania właściwe bardziej systemowi parlamentarnemu z ciężeniem ku systemowi parlamentarno-gabinetowemu, o czym może świadczyć utrzymanie, wprawdzie ograniczonego w stosunku do Mk, ale jednak weta Prezydenta wobec uchwalonych ustaw (z wyjątkiem ustawy budżetowej i ustawy o przewidywanym budżetowym), zmodyfikowane prawo do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji w kierunku osłabienia jego wymowy m.in. za pośrednictwem zmiany nazwy i charakteru tej instytucji, nie mówiąc już o ograniczeniu przesłanek umożliwiających skrócenie kadencji Sejmu, utrzymanie instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta, a w następstwie pośrednie wyrażenie aprobaty dla zasady jego nieodpowiedzialności politycznej. Równocześnie znikają z Konstytucji bezpowrotnie rozwiązania mogące świadczyć niegdyś w Mk o zbliżaniu się jej w jakimś stopniu do modelu semiprezydenckiego (z wyjątkiem może powszechnego sposobu wyboru Prezydenta), o czym będzie jeszcze mowa. To równocześnie pozwala na stwierdzenie odrzucenia przez ustrojodawcę dopuszczalności oscylowania w praktyce nowego ustroju ku jakimś formom systemu półprezydenckiego. I tak np. nie występują już tak silne jak w Mk powiązania obu członów egzekutywy, prezydent nie ma już możliwości powołania tzw. rządu prezydenckiego, nie ma też zagwarantowanego silniejszego prawa wpływania na obsadę stanowisk niektórych ministrów (MON, MSZ czy MSWiA), nie „może” a „musi” dokonywać obecnie zmian w składzie rządu, ilekroć z wnioskiem takim wystąpi Premier. Uważamy, że wszystkie te argumenty obecnie

przemawiają na rzecz tezy, że Konstytucja statuuje raczej oryginalną postać systemu rządów parlamentarnych zbliżoną do systemu rządów parlamentarno-gabinetowych w formie zrationalizowanej, chociaż równocześnie nie sposób nie zauważyć, że mimo wszystko nie udało się ustrojodawcy w ramach tego systemu stworzyć nowej, wystarczająco spójnej i klarownej koncepcji urzędu Prezydenta RP. Na rzecz tezy o dążeniu do racjonalizacji przyjętej formy rządów w Konstytucji przemawia i to, że Prezydent pomimo wyraźnego osłabienia jego pozycji ustrojowej w porównaniu do Małej konstytucji z 1992 r. jest tutaj w stanie w razie braku wyraźnej większości w Sejmie wykonywać rolę arbitra czuwającego nad zapewnieniem konstytucyjnej ciągłości państwa i podejmować działania w razie zakłócenia relacji pomiędzy Radą Ministrów i Sejmem.

Powiedzmy wreszcie, że dla ogólnego określenia pozycji ustrojowej Prezydenta ma obecnie znaczenie art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te powtarzają co do zasady treść art. 28 ust. 1 i 2 Mk. Przypomnijmy, że w Mk z przepisów tych wynikało, że: „Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych” oraz, że „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych”. Obecnie w art. 126 Konstytucji czytamy natomiast, że: „1. Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Opowiadamy się zdecydowanie na rzecz tezy, że art. 126 nie ma charakteru przepisu kompetencyjnego, a jedynie służy za podstawę do rekonstruowania ogólnych linii funkcji ustrojowych Prezydenta w ustawie zasadniczej. Nie przypadkowo właśnie w art. 126 po ustępach 1 i 2 pojawia się dodatkowo ustęp 3, który wyraźnie mówi, iż: „Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach okre-

ślonych w Konstytucji i ustawach”. Oznacza to, że w ramach wytyczonych w art. 126 ust. 1 i 2 ogólnych funkcji ustrojowych Prezydenta będzie on mógł realizować konkretne kompetencje, o ile zostaną one rozwinięte w konkretnych konstytucyjnych przepisach kompetencyjnych albo w takichże przepisach ustawowych. Warto pamiętać tu o postanowieniu TK z 20 maja 2009 (Kpt 2/08), w którym Trybunał odrzucił dopuszczalność samoistnego konstruowania kompetencji prezydenckich w oparciu o treść art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

A zatem ustrojodawca charakteryzuje Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, ale nie znaczy to wcale, że Prezydent jest najwyższym organem władzy w RP. Tym samym konstytucja oddziela tradycyjne funkcje spełniane przez Prezydenta RP w charakterze głowy państwa od pozostałych jego funkcji. Zwróćmy jednak uwagę, że w omawianym art. 126 ust. 1 *in principio* prezydent definiowany jest wprost jako wprawdzie „najwyższy”, ale jedynie „przedstawiciel” czy „reprezentant” Rzeczypospolitej Polskiej, a więc Państwa, co oznacza, że pomimo, iż pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, to jednak nie akcentuje się jego statusu jako przedstawiciela Narodu, co jednak nie pozbawia go tego charakteru. Urząd Prezydenta RP pozostaje jednym z organów państwa za pośrednictwem którego naród realizuje swoją suwerenność stosownie do treści art. 4 ust. 2 Konstytucji. Tutaj chcemy jedynie stwierdzić, że nieodmiennie Konstytucja status ten bezpośrednio i wprost akcentuje wyłącznie w odniesieniu do posłów i senatorów.

Na pytanie, co oznacza stwierdzenie, że prezydent jest „przedstawicielem Rzeczypospolitej” należy odpowiedzieć, że jest jej reprezentantem wewnątrz, czyli w stosunkach wewnętrznych i na zewnątrz, czyli w stosunkach międzynarodowych. Ten charakter funkcji reprezentacyjnych Prezydenta jako głowy państwa nie budzi wątpliwości doktryny prawa konstytucyjnego. Co więcej, z tym charakterem funkcji skojarzone są nie tylko odpowiednie instrumenty prawne władzy Prezydenta (zob. np. art. 133 ust. 1

i 2), ale też szczególne przymioty, bynajmniej nie tyle sprowadzające się do realizowania tej władzy, ile mające wydźwięk moralny, żeby nie rzec duchowy. Prezydent w tym drugim znaczeniu staje się uosobieniem godności i majestatu państwa, pełni obowiązki żywego symbolu suwerennego i niepodległego bytu państwa, a mając przywilej reprezentowania państwa w jego jednolitości (art. 3) może być oficjalnie uznawany za jego „Pierwszego Obywatela”.

Wspomnijmy tutaj o drugiej funkcji Prezydenta, pierwszy raz wyraźnie wyrażonej przez Konstytucję. Chodzi tu o określenie go mianem „gwaranta ciągłości władzy państwowej”. Powiedzmy, że jest to określenie niejasne i kłopotliwe interpretacyjnie. Za tą kategorią konstytucyjną nie stoją żadne bardziej istotne środki prawne. Nic dziwnego, że kategorię tę należy kojarzyć z wyznaczoną prezydentowi rolą głowy państwa. Skłonni zatem jesteśmy w prezydencie, jako gwarancie ciągłości władzy państwowej widzieć swoistą „siłę stałą Państwa” stojącą ponad zmieniającymi się układami politycznymi, i co za tym idzie ponad konfiguracjami politycznymi w takich organach jak parlament czy rząd, skłonni jesteśmy w tym kontekście postrzegać Prezydenta jako swoistego „radcę” Państwa i jego „głowę duchową”.

Na tle wspomnianego art. 126 Konstytucji warto zauważyć, że w świetle jego ust. 2, Prezydent realizuje jednak także dwie ważne funkcje jako organ władzy wykonawczej. Oto Prezydent pełni funkcję:

- 1) strażnika, czy też gwaranta przestrzegania konstytucji oraz
- 2) strażnika (gwaranta) podstawowych nośników bytu czy „jestestwa” Państwa, jego racji stanu, tj. jego suwerenności, bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Za tymi funkcjami, w tym za funkcją „gwaranta przestrzegania konstytucji” stoi szereg ważnych o zróżnicowanej skuteczności środków prawnych, umożliwiających jemu wykonywanie aktywnej ochrony ustawy zasadniczej. Przykładowo należy wymienić odmowę podpisania ustawy uchwalonej przez parlament, czyli

potocznie tzw. prawo weta zawieszającego wobec ustaw. Prezydent zresztą winien stosować ten środek, jeśli chce dać parlamentowi szansę zweryfikowania jego błędnej, w swojej ocenie, decyzji ustawodawczej. Prezydent działa tutaj jako życzliwy czynnik równowagi – wskazuje słabe strony ustawy, daje szansę przemyślenia jego argumentacji i zweryfikowania przez parlament swojej pierwotnej decyzji. Ale Konstytucja daje też Prezydentowi, teraz jako alternatywne uprawnienie, prawo zaskarżenia ustawy jako sprzecznej z konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK), jeżeli zdaniem Prezydenta ustawa uchybia wprost ustawie zasadniczej. Tutaj Prezydent działa już jako stanowczy i surowy strażnik Konstytucji usiłujący od razu wywołać orzeczenie TK jako skuteczną zaporę przed błędną decyzją parlamentu. Środkiem prawnym umożliwiającym Prezydentowi odgrywanie roli strażnika konstytucji jest także jego uprawnienie z art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji, w świetle którego Prezydent może wystąpić jako inicjator wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego zaistniałego pomiędzy centralnymi organami państwa. Prezydent nie działa wprawdzie tutaj jako najwyższy arbiter czy sędzia-moderator konfliktów konstytucyjnych, ale niewątpliwie jako bezstronny regulator gry konstytucyjnej zabezpieczający, by wszystkie konstytucyjne organy państwa działały według ustalonych reguł. I w ten sposób także staje się Prezydent owym „strażnikiem czy gwarantem” przestrzegania ustawy zasadniczej. Nie ulega wątpliwości, że ta funkcja jest szczególnie istotna w okresie trwania przeobrażeń ustrojowych w państwie oraz w czasie konstruowania całego jego nowego mechanizmu ustrojowego. W pełni zasadny jest w związku z tym pogląd (R. Mojaka), że omawiana tutaj funkcja nakłada na Prezydenta wymóg szczególnej troski o to, by on sam wykonywał służące jemu kompetencje w duchu pełnej ich zgody z literą i duchem konstytucji oraz ściśle na zasadach przewidzianych w innych stosownych ustawach zwykłych. W tym też kontekście należy z kolei odczytywać art. 126 ust. 3, który przez sformułowanie zasady, po myśli której „Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określanych w

Konstytucji i ustawach” wyznacza podstawy realizacji zadań ustrojowych urzędu prezydenckiego. Nie ulega wątpliwości, że Prezydent może działać tylko w takim zakresie i przy użyciu takich środków prawnych, jakie dopuszcza wyraźnie konstytucja i ustawy. Ogólnie określonych przez ustrojodawcę zadań nie może powoływać on jako podstawy dla swej aktywności, o ile nie stoją za tymi zadaniami wprost dopuszczone dla konkretnej kompetencji podstawy prawne.

Tak określona specyficzna i szczególna pozycja Prezydenta RP wymaga sprecyzowania zwłaszcza zasad jego odpowiedzialności.

Ustrojodawca polski czyniąc to nawiązał w 1989 r. do wzoru z okresu obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r., tj. do prawnego spetryfikowania tzw. odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP, zwanej też odpowiedzialnością prawną. Stosownie do art. 7 Konstytucji z 1997 r. wszelkie organy władzy publicznej (a więc i Prezydent RP) działają na podstawie i w granicach prawa – *ergo*, obowiązkiem każdego organu Państwa (a więc również Prezydenta RP) jest przestrzeganie praw Rzeczypospolitej. Dodatkowo szczególnym obowiązkiem Prezydenta wynikającym z roty jego przysięgi jest wierność postanowieniom konstytucji. Jeśliby więc Prezydent RP (Marszałek Sejmu zastępujący Prezydenta RP także) w zakresie swego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem, w sposób zawiniony naruszył konstytucję (popelniając tym samym tzw. delikt konstytucyjny) albo inną ustawę, albo gdyby popełnił przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (tzw. odpowiedzialność karna) może być postawiony w stan oskarżenia przez Zgromadzenie Narodowe przed Trybunałem Stanu. Jest charakterystyczne, że Konstytucja nie uchyła ani nawet nie łagodzi odpowiedzialności głowy państwa w ogóle, a jedynie z uwagi na jej specyficzny status oraz na specyfikę zarzucanych czynów ustanawia w tym wypadku dla niej swoiste *privilegium fori*, tak gdy chodzi o sformułowanie oskarżenia, jak i o osądzenie. Teza o Trybunale Stanu jako *privilegium fori*, a więc przywileju forum sądującego dla Prezydenta RP, weryfikuje się zwłaszcza, gdy popełnia on przestępstwo ścigane z ustawy karnej.

Bez względu bowiem na rodzaj przestępstwa oraz bez względu na rodzaj winy Prezydenta w tym wypadku Trybunał Stanu i tylko on jako sąd karny jest właściwy do osądzenia głowy państwa. Przypomnijmy w związku z tym, że tylko Zgromadzenie Narodowe może postawić Prezydenta w stan oskarżenia swoją uchwałą, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów obecnej ustawowej (w Mk ogólnej) liczby członków Zgromadzenia Narodowego, na wniosek co najmniej 140 członków tegoż Zgromadzenia (art. 145 ust. 1 i 2). Rozwiązanie to daje podstawę do postawienia tezy o dysponowaniu przez Prezydenta RP całkowitym immunitetem procesowym (formalnym, **zob. też w tym względzie orzeczenie TK w sprawie P 12/00**). Naturalnym następstwem takiej decyzji, dla której wymagana jest forma prawna uchwały ZN, jest *ex constituzione* zawieszenie Prezydenta z dniem powzięcia uchwały w sprawowaniu urzędu, do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Stanu oraz wstąpienie czasowe w zakres funkcji prezydenckich przez Marszałka Sejmu jako osoby zastępującej Prezydenta, której służą wszystkie uprawnienia głowy państwa, z wyjątkiem prawa do skrócenia kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4 Konstytucji). W zależności od rodzaju odpowiedzialności, której podlegać będzie Prezydent, konstytucja z 1997 r. oraz ustawa o TS przewidują dwa rodzaje sankcji. Z tytułu odpowiedzialności konstytucyjnej, czyli odpowiedzialności za delikt konstytucyjny tą sankcją będzie złożenie Prezydenta z urzędu (art. 131 ust. 2 pkt 5). Z kolei w przypadku odpowiedzialności karnej za przestępstwo Prezydent może być skazany na kary przewidziane za dane przestępstwo w kodeksie karnym oraz równolegle na karę „złożenia z urzędu”. Kara bowiem ma w tym wypadku wyjątkowo podwójne następstwa – *stricte* karne, ale i dodatkowe – polityczne. W sprawach cywilnych natomiast urzędujący Prezydent może być stroną, pod warunkiem jednak, że pozew i roszczenia cywilne nie dotyczą spraw związanych z urzędowaniem Prezydenta i podejmowanych przez niego aktów urzędowych. Nie istnieje natomiast żadna możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu obietnic przedwyborczych składanych przez urzędującego, a nawet byłego Prezydenta

w czasie trwania jego kampanii wyborczej (por. uchwała SN z 20 września 1996, sygn. akt III CZP 72/96).

Dopowiedzmy wyraźnie, że Prezydent RP ponosi przed TS odpowiedzialność konstytucyjną, czyli za delikt konstytucyjny i za przestępstwo łącznie, albo tylko konstytucyjnie za delikt konstytucyjny albo tylko za przestępstwo. Prezydent RP zatem nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo przed sądami powszechnymi. Właściwość TS jest wobec Prezydenta RP wyłączna i zupełna. Odpowiedzialność Prezydenta przed TS jest zupełna, bowiem obejmuje wszystkie przestępstwa, jakich prezydent dopuściłby się w czasie sprawowania swego urzędu, a nie jedynie te, które zostałyby popełnione w związku ze sprawowanym urzędem. Odpowiedzialność ta jest też wyłączna, bo też za popełnienie przestępstwa Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie przed TS (**zob. orzeczenie TK w sprawie P 12/00**). Prezydent natomiast w ogóle nie ponosi odpowiedzialności politycznej zwanej też parlamentarną. Taką odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania władzy ponosi u nas przed Sejmem Rząd – Rada Ministrów (solidarnie) oraz członkowie Rady Ministrów (indywidualnie).

2. Zasady i tryb wyboru Prezydenta RP

Obok zakresu uprawnień Prezydenta RP (o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego rozdziału) i reguł odpowiedzialności, o jego pozycji prawno-ustrojowej w poważnym stopniu wszędzie na świecie przesądzają zasady i tryb wyboru. Te zaś w polskich warunkach uległy od 1989 r. pewnej od początku zamierzonej ewolucji. Zamierzonej, bowiem wprowadzie przy „okrągłym stole” uzgodniono, że pierwszy wybór Prezydenta PRL zostanie dokonany przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, to jednak tej formule wpisanej zresztą do konstytucji towarzyszyło istnienie innej niepisanej, ale powszechnie zaaprobowanej formuły politycznej, w myśl której, kolejne wybory prezydenckie będą miały już charakter powszechny.

Istotnie pierwsze wybory prezydenckie odbyły się 19 lipca 1989 r. Na 559 członków Zgromadzenia Narodowego (w międzyczasie zmarł jeden z senatorów) w głosowaniu uczestniczyło 544 członków Zgromadzenia, z czego za ważne uznano 537 głosy. Dla ważności wyboru potrzebnych było 269 głosów. Na jedynego kandydata W. Jaruzelskiego padło 270 głosów posłów i senatorów co sprawiło, że prezydent W. Jaruzelski mógł zostać zaprzysiężony. Uczyniono to przez odebranie od niego wobec Zgromadzenia Narodowego przed objęciem urzędu ślubowania, którego rotę określiła nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r.

Drugie wybory prezydenckie poczynawszy od noweli konstytucyjnej z 27 września 1990 r. odbyły się natomiast już jako wybory powszechne i bezpośrednie, w dwu turach w końcu 1990 r. i była to oczywista próba recepcji rozwiązań właściwych w tym zakresie modelowi prezydenckiemu, czy nawet bardziej modelowi półprezydenckiemu proveniencji V Republiki Francuskiej. System prezydenckich wyborów powszechnych przeniesiono następnie do konstytucji z 1997 r., co okazało się zabiegiem mało spójnym z ogółem rozwiązań systemowych kształtowanych w tejże konstytucji (R. Mojak). Być może w 1990 r. nawet chodziło o przygotowanie metodą faktów dokonanych gruntu dla dalszych recepcji rozwiązań właściwych temu ostatniemu modelowi, zwłaszcza w perspektywie przygotowywanych długofalowych rozstrzygnięć konstytucyjnych. Pierwsza tura wyborów z 1990 r. miała miejsce 25 listopada, druga – 9 grudnia. W następstwie tych wyborów urząd Prezydenta RP został złożony w ręce L. Wałęsy. Podstawę prawną tych wyborów stanowiła ustawa o zmianie Konstytucji RP i ustawa o wyborze Prezydenta RP, obydwie z 27 września 1990 r. (Dz. U. nr 67/1990, poz. 398 ze zm. Dz. U. nr 79/1990, poz. 465). Następnie ustawa ta była jeszcze nowelizowana kilkanaście razy przez wprowadzenie do niej ponad 120 zmian, czasem bardzo głębokich. W oparciu o te znowelizowane przepisy ordynacji prezydenckiej został wybrany drugi, pochodzący z wyborów Prezydent RP tj. prezydent A. Kwaśniewski. Przypomnijmy tylko, że wybory te odbyły się w dwu turach – pierwsza w dniu 5 listopada 1995 r.

i druga w dniu 19 listopada 1995 r. W I turze brało udział łącznie 13 kandydatów, ale tylko dwóch, którzy uzyskali największą liczbę głosów przeszło do II tury. Byli to: A. Kwaśniewski, który w I turze otrzymał 35,11% głosów oraz L. Wałęsa, który otrzymał wówczas 33,11% głosów. W II turze kandydaci otrzymali odpowiednio: Kwaśniewski – 51,72% głosów i Wałęsa – 48,28% głosów (szczegółowe wyniki z I i II tury zob. Dz. U. nr 126/1995, poz. 604 oraz nr 131/1995, poz. 636). W następstwie przeprowadzenia II tury Sąd Najwyższy podjął 9 grudnia 1995 r. uchwałę o ważności wyboru Prezydenta dokonanego 19 listopada 1995 r. (Dz. U. nr 144/1995, poz. 708). W grudniu 2000 r. na urząd Prezydenta RP ponownie został wybrany A. Kwaśniewski. Natomiast w 2005 r. Prezydentem RP został wybrany (wybory odbyły się w dwóch turach) Lech Kaczyński, osiągając ponad 54% głosów i pozostał na urzędzie do chwili tragicznej śmierci w 2010 r. W kolejnych wyborach Prezydentem RP został wybrany Bronisław Komorowski. Obecnie urząd Prezydenta RP sprawuje Andrzej Duda, który w II turze wyborów prezydenckich w 2015 roku otrzymał 51,55% głosów.

Przepisy dotyczące sposobu wyboru Prezydenta RP utrzymała i Mk z 1992 r., ale i (niestety) Konstytucja z 1997 r., chociaż model wyborów powszechnych przyjęty w 1997 r. nie jest typowy dla systemu parlamentarnego i jego odmian, a przeciwnie jest właściwy dla mechanizmów charakterystycznych dla systemów skłaniających się ku prezydencjalizmowi (L. Garlicki). Obecny model wyboru Prezydenta nijak przez to nie przystaje do ogólnej, ewidentnie osłabionej przecież koncepcji prezydentury polskiej w Konstytucji z kwietnia 1997 r. U podstaw tej kontrowersyjnej decyzji ZN leżało przeświadczenie tegoż Zgromadzenia, że nie wypada odbierać Narodowi tego typu uprawnień kreacyjnych zwłaszcza, że Naród ów zdołał już zaakceptować i przyswoić tego typu uprawnienia. Decyzja ta miała więc swoje wyraźne uwarunkowania polityczne i pozostaje w oczywistej dysproporcji wobec innych ogólnych założeń ustrojowych, które legły u podstaw decyzji ustrojodawczych ZN. Przypomnijmy w tym miejscu, że poku-

som wyboru powszechnego Prezydenta państwa szczęśliwie nie ulegli np. Węgrzy (wybór tam należy do parlamentu) ani Estońscy (tutaj w trzech pierwszych turach wyboru dokonuje parlament, dopiero w czwartej turze wybór złożony zostaje w ręce 374-osobowego Kolegium Elektorów, w skład którego wchodzi wszyscy deputowani do parlamentu (101) oraz 273 przedstawiciele samorządów lokalnych).

Aktualnie ogólne podstawy normatywne wyborów na urząd Prezydenta RP określa Konstytucja z 1997 r., a uszczegóławia je od 2011 r. uchwalona 5 stycznia 2011 r. ustawa – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112). Akt ten przejął w większości przepisy dotychczasowej ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP wielokrotnie do 2011 r. modyfikowanej.

Konstytucja z 1997 r. określa pewne podstawowe i ogólne wymogi prawne w kwestii kwalifikacji osób ubiegających się o wybór na urząd Prezydenta RP. I tak Prezydentem może zostać wybrana jedynie osoba posiadająca obywatelstwo polskie, korzystająca z pełni praw wyborczych do Sejmu i mająca ukończone 35 lat życia. Ponieważ konstytucja uzależnia wybór od korzystania z pełni praw wyborczych do Sejmu, jest oczywiste (po przeanalizowaniu stosownych postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu), że kandydaci, do tego urzędu muszą korzystać z pełni praw cywilnych, politycznych i obywatelskich. Oznacza to, że ograniczoną w możliwości kandydowania na urząd prezydencki jest osoba skazana przez Trybunał Stanu (dalej TS) na pozbawienie praw wyborczych oraz osoba, która zajmowała już urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje (bowiem ponowny wybór jest dopuszczalny tylko jeden raz – art. 127 ust. 2), oraz osoba która pełniła już ten urząd i została zeń złożona orzeczeniem tegoż Trybunału. Wypada dodać, że orzeczenie TS musi być prawomocne, bowiem tylko takie orzeczenie stanowi negatywną przesłankę w zakresie kwalifikacji kandydata na urząd Prezydenta (por. art. 127 ust. 3).

Konstytucja statuuje także (czego nie czyniła nowela z 7 kwietnia 1989 r.) wiek kandydata na Prezydenta na dość po-

wszechnie przyjmowanej w konstytucjach współczesnych granicy 35 lat. Kandydat na Prezydenta w Polsce zatem najpóźniej w dniu wyborów musi mieć ukończone 35 lat. Wyjątkowo granica ta bywa wyższa i wynosi, jak np. we Włoszech 50 lat, czy w Niemczech 40 lat. Kandydata na Prezydenta musi zgłosić właściwy komitet wyborczy, który zbierze obecnie co najmniej 100 000 podpisów obywateli korzystających z prawa wybierania do Sejmu, i który zarejestruje kandydaturę w Państwowej Komisji Wyborczej. Wybory prezydenckie są czteroprzymiotnikowe – powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1 Konstytucji), z tym, że czynne prawo wyborcze służy obywatelom, którzy, najpóźniej w dniu wyborów, ukończyli 18 lat i nie zostali pozbawieni praw wyborczych lub ich nie utracili w inny sposób (zob. art. 62 konstytucji oraz **wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z 10 listopada 1998 r. (K39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99)**).

Konstytucja nie wprowadza żadnych innych warunków dotyczących wyborów prezydenckich. Chociaż nie wolno zapominać o tym, że w świetle ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. nr 42, poz. 428 ze zm.), kandydat na Prezydenta RP w chwili wyrażania swej zgody na kandydowanie ma obowiązek złożenia stosownego oświadczenia na ręce Państwowej Komisji Wyborczej (art. 7 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy), zaś Prezydent RP będzie odbierał takie oświadczenie od osoby desygnowanej na urząd premiera. *Nota bene* na podstawie art. 40 ww. ustawy obowiązek złożenia stosownego oświadczenia mają także już teraz osoby pełniące w dniu wejścia w życie ustawy funkcje publiczne, a funkcja Prezydenta RP taką funkcją w świetle ustawy jest. Obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego przez kandydata na urząd Prezydenta utrzymała kolejna ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. nr 218, poz. 1592). Powiedzmy także od razu, że ujawnienie faktu

pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy nie jest *per se* negatywną przesłanką uniemożliwiającą kandydowanie, a jedynie podlega obowiązkowi podania do publicznej wiadomości w obwieszczeniu wyborczym i tym samym podlega moralnej ocenie ze strony wyborców.

Konstytucja nie określa górnej liczby kandydatów w pierwszej turze, przewidując jedynie, że do drugiej tury przechodzą ci dwaj kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Przypomnijmy tutaj, że w pierwszej turze, pierwszych prezydenckich wyborów powszechnych w Polsce, konkurowało ze sobą aż sześciu kandydatów, zaś w drugich wyborach powszechnych aż trzynastu, z tym, że dodatkowych trzech kandydatów wycofało swoje kandydatury przed pierwszą turą (byli to: A. Strzembosz, M. Markiewicz i L. Moczulski).

Konstytucja stwierdza, że Prezydenta wybiera Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym i bezwzględną większością ważnie oddanych głosów. Nieuzyskanie przez żadnego z kandydatów bezwzględnej większości powoduje konieczność przeprowadzenia drugiej tury tzw. *balotażu*, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu. Dopuszczeni do niej zostają tylko ci dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofałby zgodę na kandydowanie (brakuje w konstytucji odpowiedzi na pytanie, co się dzieje jeśli obaj kandydaci wycofają swoją zgodę na kandydowanie), utraciłby prawa wyborcze albo umarłby, w jego miejsce do wyborów obecnie w ponownym głosowaniu dopuszcza się tego kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Tym samym konstytucja wyklucza definitywnie możliwość uznania za wybraną Prezydentem jedną osobę kandydującą, odżegnując się od aprobaty dla sytuacji tzw. „wyboru bez wyboru”. Jednak w takiej wytworzonej sytuacji datę ponownego głosowania, czyli drugiej tury odracza się z mocy samej Konstytucji (art. 127 ust. 4 *in fine*) o dalszych 14 dni. W drugiej turze za wybraną uważa się osobę, która w ponownym głosowaniu otrzymała wię-

cej głosów (zasada większości względnej). Oznacza to, że Konstytucja z 1997 r. tym samym recypowała i potwierdziła definitywnie tryb wyborów Prezydenta w dwóch turach określony w ustawie z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP i zastosowany w 1990 r. i w 1995 r. *Nota bene* ta ordynacja prezydencka została poważnie zmieniona nowelizacją z 28 kwietnia 2000 r. (Dz. U. nr 47, poz. 544 ze zm.), a następnie zastąpiona ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.), który przejął większość postanowień obowiązującej dotychczas ordynacji prezydenckiej. Podkreślić należy zresztą, że zupełnie niepotrzebnie znacząca część materii wyborczej (dotyczy to zwłaszcza II tury) regulowana jest konstytucyjnie. Wystarczyłaby tutaj regulacja bardziej staranna i dokładna w ordynacji prezydenckiej.

Twórcy Konstytucji z 1997 r. nie zapomnieli także o właściwym uregulowaniu spraw związanych z zarządzeniem wyborów prezydenckich. Zostało ono złożone w ręce Marszałka Sejmu z tym, że Marszałek winien podjąć swoją decyzję o wyznaczeniu I tury głosowania w wyborach (w formie prawnej zarządzenia), nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP, a w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego – 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 (art. 128 ust. 2 oraz zob. ustawę z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. nr 4, poz. 28 ze zm. uzupełnioną o postanowienia art. 17 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego – Dz. U. nr 29, poz. 154). Zarządzenie głosowania ponownego, tj. tzw. II tury nie jest potrzebne, bowiem następuje ono *ex lege* z mocy samej konstytucji. Sytuacja o której mowa w art. 127 ust. 4 konstytucji została opisana tam w sposób następujący: *Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się głosowanie ponowne.* Jest ciekawostką, że Marszałek Sejmu zarządza wyżej wymienione tury głosowania także

wtedy, gdyby sam był kandydatem na urząd Prezydenta, ponieważ czynności o których tutaj mowa mają charakter czysto techniczny i nie pociągają za sobą ryzyka naruszenia przez niego znanej demokratycznej zasady proceduralnej *nemo est iudex idoneus in propria causa* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie).

To wszystko oznacza, że procedura wyborów uwzględnia wszelkie możliwe sytuacje związane z obsadzeniem urzędu Prezydenta. Tym samym konstytucja przewiduje wybór w normalnych warunkach, gdy upływa konstytucyjnie określony okres urzędowania dotychczasowej głowy państwa, a także w szczególnych okolicznościach, gdy opróżnienie urzędu prezydenckiego następuje przed końcem kadencji urzędującego Prezydenta RP. W każdym razie wybory muszą się odbyć zawsze przed upływem kadencji i to w takim czasie, by starczyło go na rozstrzygnięcie o ich ważności.

Uprawnienia do stwierdzenia ważności wyborów utrzymał u nas Sąd Najwyższy, który orzeka w składzie całej Izby Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW), rozstrzygając o ważności wyboru Prezydenta, w oparciu o sprawozdanie z wyborów przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) oraz zawsze po wcześniejszym rozpoznaniu protestów wyborczych, o ile one wpłyną do SN. Uchwałę swoją SN podejmuje w ciągu 30 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą i wymaga ona opublikowania w „Dzienniku Ustaw”. O tym, że termin ten może okazać się zbyt krótki może świadczyć *casus* z roku 1995 gdy SN musiał w krótkim czasie rozpoznać około 600 tys. złożonych wówczas protestów wyborczych. Od uchwały SN nie można się już odwołać, bo nie istnieje tutaj żadna instancja odwoławcza. Konstytucja w art. 129 ust. 3 uzupełnia, że w razie stwierdzenia nieważności wyboru prezydenta przeprowadza się nowe wybory, przy uwzględnieniu zasad określonych w art. 128 ust. 2 dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP. W takiej sytuacji nowe wybory zarządza marszałek Sejmu nie później niż w 14-stym dniu po opróżnieniu urzędu.

Jeśli w trakcie wyborów odbyły się dwie tury głosowania, to oczywiście SN kontroluje od razu przebieg obu tur głosowania oraz wszystkie wcześniejsze fazy postępowania wyborczego. Wybory mogłyby być unieważnione jeżeli nieprawidłowości rzutuujące na ich przebieg pojawiłyby się tylko w pierwszej turze głosowania. Warunki ważności wyborów prezydenckich określa ustawa zwykła, zgodnie z wymaganiem art. 127 ust. 7 Konstytucji.

Tymczasem przyjęcie przysięgi od nowo wybranej głowy państwa, co skutkuje objęciem urzędu, a także uznanie trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu oraz rozpatrywanie sprawy postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, pozostają w kompetencji Zgromadzenia Narodowego, czyli połączonych izb – Sejmu i Senatu. *A propos* przysięgi prezydenta, to musi on ją złożyć w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Prezydenta, według konstytucyjnie ustalonej rotacji, która ma co do zasady świecki charakter z tym, że może ona być obecnie także złożona z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Nie złożenie przysięgi albo złożenie jej w wersji odbiegającej od konstytucyjnie przepisanej uzasadnia uznanie, że zaistniała przesłanka w postaci „nieobjęcia urzędu po wyborze z innych przyczyn” aniżeli wymienione w art. 131 ust. 2 pkt 1, 2, 4, i 5, a więc trwała przeszkoda uniemożliwiająca funkcjonowanie urzędu prezydenckiego. Takimi innymi przyczynami, uniemożliwiającymi objęcie urzędu po dokonanej wyborze może być: śmierć, dobrowolna rezygnacja, czy nagłe pogorszenie się stanu zdrowia nowo wybranego prezydenta, potocznie tylko nazywanego u nas niekiedy prezydentem-elektem (P. Sarnecki). Ustępujący Prezydent kończy swoje urzędowanie z chwilą złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta RP. Dodajmy też od razu, że w sytuacji przeprowadzenia wcześniejszych wyborów Prezydenta w następstwie opróżnienia urzędu przed upływem kadencji, zaprzysiężenie nowo wybranego Prezydenta następuje w terminie do siódmego dnia od dnia stwierdzenia przez SN ważności wyboru. Kadencja prezydencka wyjątkowo może ulec wydłużeniu ale tylko w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ponieważ w czasie jego trwania i przez 90

dni po jego zniesieniu, nie można przeprowadzać wyborów (art. 228 ust. 7 Konstytucji).

Wybór Prezydenta przez Naród, zgodnie z postanowieniami Konstytucji, następuje tak jak w Mk, na pięć lat, co w porównaniu z kadencją przewidzianą w noweli z kwietnia 1989 r. stanowi skrócenie kadencji głowy państwa o jeden rok. Wydaje się, że takie ukształtowanie okresu trwania pełnomocnictw Prezydenta odpowiada interesowi państwa, przeciwko któremu przemawia zarówno zbyt krótki okres sprawowania władzy przez głowę państwa, która nie zdąży się szybko wydoskonalić w sprawowaniu swych funkcji oraz zbyt częste zmiany na tym stanowisku, jak i nadmiernie długa kadencja prowokująca często rozrost ceremoniału i funkcji reprezentacyjnych nad merytorycznymi.

Dodajmy przy tym koniecznie, że kadencja prezydencka związana jest najściślej z osobą Prezydenta, że wręcz jest ona przypisana konkretnej osobie, co oznacza, że wygaśnięcie kadencji następuje, gdy zaistnieje jakakolwiek przesłanka uzasadniająca to wygaśnięcie związana z aktualnie piastującą urząd prezydencki osobą. Warto przy tym odnotować, że Konstytucja reguluje w związku z kadencją prezydenta problem ponownego wyboru, bowiem zakończenie jednej kadencji nieuchronnie rodzi zawsze pytanie o dopuszczalność jej ponowienia. Konstytucja kategorycznie stwierdza w tym względzie w art. 127 ust. 2 *in fine*, o czym już wcześniej wspomniano, dopuszczalność ponowienia wyboru, bezpośrednio po zakończonej kadencji tylko jeden raz. Przemawia za takim rozwiązaniem obawa przed zbytym wzmocnieniem władzy osoby wybranej po raz wtóry tym bardziej, że legitymacją tej władzy w Polsce jest wciąż wybór powszechny i bezpośredni. Polski Prezydent więc nie może sprawować tej funkcji dłużej niż 10 lat niezależnie czy odbywałyby dwie kadencje, kolejno po sobie następujące, czy jedna kadencja byłaby oddzielona od drugiej kadencją innej osoby. Podobne rozwiązania znają inne konstytucje współczesnego świata w tym m.in. RFN, Węgier, Bułgarii i Grecji, choć nie wszędzie tam wybory Prezydenta Republiki mają powszechny charakter.

Dla zagadnienia kadencji decydujące są dwie daty. Pierwsza, która określa początek jej biegu, druga – moment jej zakończenia. Konstytucja słusznie dokonuje tu precyzyjnego ustalenia przez stwierdzenie, że kadencja Prezydenta RP liczy się od dnia objęcia przez niego urzędu (art. 128 ust. 10). Z kolei objęcie urzędu następuje po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego przepisanej przez konstytucję przysięgi, a nawet z chwilą jej składania, co wynika z treści przysięgi. Prezydent deklaruje bowiem w niej wprost: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta... uroczyście przysięgam...” Ten też moment jest momentem konstytucyjnym przesądzającym o możliwości prawnego rozpoczęcia urzędowania przez głowę państwa w charakterze ściśle konstytucyjnego organu. Od tego też momentu liczy się owe pięć lat trwania pełnomocnictw Prezydenta RP. Dodajmy tutaj koniecznie, że konstytucja nie określa terminu dla złożenia przysięgi przez Prezydenta nowo wybranego.

W sytuacji upływu kadencji w zwykłym terminie będzie to następny dzień po upływie kadencji Prezydenta dotychczas urzędującego, zaś w razie opróżnienia przedterminowego urzędu prezydenckiego termin taki staje się ruchomy. Reguluje te kwestie art. 128 ust. 2 Konstytucji.

Tradycyjnym przepisem, który zawiera większość konstytucji regulujących sprawę prezydentury jest przepis dotyczący reguły *incompatibilitas*, czyli niepołączalności stanowiska głowy państwa z innymi stanowiskami w państwie. Przypomnijmy krótko, że owa *incompatibilitas* urzędu Prezydenta z innymi stanowiskami pojawiła się pierwszy raz w czasie debat przygotowawczych do uchwalenia konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Płn. Była ona podyktowana obawami przed skupieniem w rękach jednostki zbyt wielkiej i silnej władzy, ale nie tylko. Niemniej istotnym powodem istnienia reguły *incompatibilitas* jest niepokój, że głowa państwa poprzez istniejący równolegle z funkcją prezydencką stosunek zależności czy podporządkowania z tytułu zajmowania się inną działalnością publiczną albo prywatną mogłaby tracić prestiż, być faktycznie lub czuć się subiektywnie nie dość niez-

leżna, bezstronna i samodzielna. Mogłoby to rodzić z kolei podejrzenia, że funkcji swego urzędu nie wykonuje w sposób całkowicie wolny i bezinteresowny. Jednakże reguła ta nabrała swego właściwego znaczenia dopiero w systemie parlamentarno-gabinetowym, w którym przede wszystkim odmówiono prezydentowi prawa do równoczesnego zasiadania w parlamencie, zgodnie z zasadą, że *mandat parlamentarny winien pozostać w murach parlamentu*. Regułę tę można stąd odnaleźć we wszystkich bez mała demokratycznych konstytucjach świata. Stąd zna ją też obecna konstytucja polska, która pojęcie *incompatibilitas* traktuje bardzo szeroko (art. 132). Prezydent nie może oczywiście łączyć swego stanowiska z mandatami przedstawicielskimi, ale z art. 132 wynika wyraźnie zakaz piastowania przez Prezydenta RP jakiegokolwiek innego urzędu i piastowania jakiegokolwiek funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem urzędu prezydenckiego (np. Prezydent jest *ex officio* Wielkim Kanclerzem Kapituły Orderów Orła Białego oraz *Polonia Restituta* na podstawie ustawy o orderach i odznaczeniach). Skoro w art. 132 jest mowa, że Prezydent nie może piastować żadnego urzędu i ponadto konstytucja nie specyfikuje, o jaki urząd chodzi należy przyjąć, że o każdy i, że tym samym *incompatibilitas* działa tak w połączeniu z urzędem publicznym, wybieralnym i niewybieralnym oraz prywatnym, a zwłaszcza takim, który przynosi zysk, jak i w połączeniu z każdą funkcją, która pociąga za sobą pewne kierownicze funkcje lukratywne i funkcje kierownicze nie przynoszące wprawdzie zysków, ale narażające w sposób naturalny na otwartą krytykę, a tym bardziej te, które zakładają stosunek podporządkowania. Nic dziwnego, że Prezydent musi więc na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne składać I Prezesowi Sądu Najwyższego oświadczenia o swoim stanie majątkowym oraz o ewentualnej działalności gospodarczej prowadzonej przez współmałżonka.

Wprawdzie Konstytucja nie przesądza osobno od jakiej chwili działa reguła *incompatibilitas*, to jednak można sądzić, że działa

ona niejako automatycznie od chwili objęcia urzędu, tj. od chwili złożenia przysięgi. Z tą chwilą, jeśli Prezydent sam nie złożył mandatów czy urzędów dotychczas piastowanych, definitywnie je traci.

Utrata mandatów parlamentarnych następuje na mocy postanowienia marszałków właściwych izb. 23 grudnia 1995 r. w ten sposób swój mandat poselski utracił wybrany na urząd Prezydenta RP A. Kwaśniewski (Mon. Pol. nr 1/1996, poz. 5), po czym w identycznym trybie, postanowienia Marszałka Sejmu, mandat nabył kandydat z tej samej listy, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów – J. Passendorfer (Mon. Pol. nr 2/1996, poz. 12). Należy przy tym dla wyjaśnienia do końca sprawy dodać, że tak rozumiana reguła *incompatibilitas* nie zabrania kandydowania do urzędu prezydenckiego przez posła lub senatora, czy piastuna jakiegokolwiek urzędu i funkcji publicznych, ani nie uniemożliwia urzędującemu Prezydentowi ubiegania się o mandat parlamentarny. W odniesieniu bowiem do drugiej ze spraw ani konstytucja, ani ordynacje sejmowa i senacka nie zawierają żadnych ograniczeń w korzystaniu z praw wyborczych osoby piastującej urząd prezydenta, a nadto niepołączalność funkcji Prezydenta RP nie jest pojmowana jako niewybieralność. Dopiero wybór urzędującej głowy państwa do parlamentu lub osoby piastującej urząd lub funkcję publiczną objętą wskazaną zasadą *incompatibilitas* spowodowałaby konieczność opowiedzenia się (obowiązek dokonania opcji) za uzyskanym mandatem albo za dotychczasowym urzędem. Jeżeliby nie nastąpiła taka opcja uznać należałoby wygaśnięcie urzędu albo funkcji publicznej, o których jest tu mowa, zaś próby kontynuacji ich wykonywania musiałyby być ocenione jako naruszenie ustawy zasadniczej.

Podobne rozwiązanie dotyczące reguły *incompatibilitas* wprowadzała w Polsce Konstytucja marcowa z 1921 r. O tym, że nie jest to tylko problem teoretyczny świadczą wydarzenia z kwietnia 1996 r., związane z b. prezydentem Albanii Salim Berishą, który jeszcze jako urzędujący prezydent (do maja 1997 r.)

stanął do wyborów parlamentarnych, które odbyły się tam w maju 1996 r.

3. Kompetencje Prezydenta RP

Jak już zauważono pozycję prawno-ustrojową Prezydenta RP w dużym stopniu określają jego kompetencje. Ich zakres w poważnym stopniu określa dziś w Konstytucji przyjęta przez nią zasada podziału, równoważenia się i współdziałania władz, bowiem określa ona w jakim kierunku mają iść konkretne uregulowania stosunków zachodzących pomiędzy prezydentem jako elementem władzy wykonawczej i pozostałymi władzami. W tym kontekście w dalszej części niniejszego rozdziału zostaną omówione kompetencje Prezydenta w stosunkach z Parlamentem, z Rządem i pozostałe uprawnienia, chociaż nie sposób tu nie zauważyć, że możliwych klasyfikacji uprawnień Prezydenta może być wiele. Nie sposób też, przystępując do szczegółowego omawiania kompetencji Prezydenta RP nie odnotować od razu, że ich obecne uregulowanie konstytucyjne posiada dwie specyficzne cechy:

- 1) nie istnieje już znane Mk, swoiste zarezerwowanie dla Prezydenta sfery stosunków zagranicznych poprzez ustanowienie dlań kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, chociaż trwa jego najwyższe zwierzchnictwo wobec Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 1), co przy przeniesieniu w 1997 r. tychże kompetencji do sfery kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9 i 11 konstytucji) w oczywisty sposób osłabia pozycję Prezydenta, a także
- 2) istnieje nadal bardzo szeroki zakres uprawnień (30) osobistych zwanych potocznie prerogatywami, podejmowanych przez Prezydenta bez kontrasygnaty członków Rządu (obecnie tylko Premiera zob. art. 144 ust. 3). Mając to na uwadze omówimy w pierwszej kolejności uprawnienia Prezydenta wobec Parlamentu.

4. Uprawnienia Prezydenta RP w stosunkach z Sejmem i Senatem

Wyróżniamy tu dwie grupy kompetencji: umożliwiające wpływanie na tok prac obu izb parlamentu i umożliwiające wpływanie na tok i wyniki prac ustawodawczych.

Wypada zacząć od wskazania, że do pierwszej z ww. grup uprawnień Prezydenta należy zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu nie później niż na 90 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory te na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2). Ponadto Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenia w nowej kadencji Sejmu i Senatu i powołuje ich marszałków-seniorów, w ciągu 30 dni od dnia wyborów, zaś w razie skrócenia kadencji nie później niż na 15 dzień po przeprowadzeniu wyborów (art. 98 ust. 5 i 109 ust. 2). Choć są to kompetencje wchodzące w zakres osobistych uprawnień prezydenckich (tzw. prerogatywy), to jednak są to uprawnienia ściśle formalne o wyłącznie techniczno-organizacyjnym charakterze. Prezydent nie ma tutaj szerszej swobody działania wobec ścisłego wyznaczenia jemu przez Konstytucję nawet czasu na podjęcie stosownych czynności (oczywiście posiada swobodę ale zawsze tylko w ramach czasu określonego konstytucyjnie). Szczęśliwie w następstwie przyjęcia jeszcze w 1989 r. i utrzymania obecnie, permanentnego (a nie sesyjnego) trybu prac Sejmu i Senatu, Prezydentowi nie służą żadne kompetencje wykonywane w zastępstwie Sejmu (w okresie międzykadencyjnym, czy między posiedzeniami izb).

Uprawnieniem Prezydenta o poważniejszym znaczeniu, gdy chodzi o sposób oddziaływania na tok prac Parlamentu, jest jego nie podlegające kontrasygnacie Premiera uprawnienie do skrócenia kadencji Sejmu i w konsekwencji też Senatu dzielącego *ipso iure* los Sejmu (art. 98 ust. 4). Jest to środek znaczący gdy chodzi o jego rangę prawną, nawet jeśli uznamy, że w Konstytucji został poważnie okrojony, tak gdy chodzi o jego wymowę prawną, jak

i przesłanki jego zastosowania. Aktualnie Prezydent może skrócić kadencję Sejmu w formie swego zarządzenia jeśli:

- 1) ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w czasie czterech miesięcy od dnia złożenia Sejmowi przez rząd projektu ustawy budżetowej (art. 225 w zw. z art. 221); jest to tzw. skrócenie fakultatywne – Prezydent „może”,
- 2) w razie niepowołania Rządu po trzech próbach nieudanych; w takim razie Prezydent „zarządza” skrócenie (skrócenie obligatoryjne) kadencji Sejmu, gdy ten w ciągu 14 dni nie udzieli wotum zaufania Rządowi powołanemu w trzecim etapie (art. 155 ust. 2).

Przypominamy, że Konstytucja posługuje się (naszym zdaniem niepotrzebnie) pojęciem skrócenia kadencji, nie zaś powszechnie uznanym w prawie konstytucyjnym pojęciem „rozwiązania” Sejmu. Niewątpliwie jest to kompetencja z zakresu zdecydowanego arbitrażu, umożliwiająca Prezydentowi równoważenie władzy ustawodawczej. Wyraźnie widać, że w obu wypadkach skrócenia kadencji Sejmu, Prezydent w istocie negatywnie ocenia zdolność do konstruktywnego jego działania albo wręcz obu izb Parlamentu. Niezgoda na dalsze działanie i trwanie Sejmu i Senatu jest rodzajem sankcji ze strony Prezydenta dla tej niemocy izb i w konsekwencji odwołaniem się do arbitrażu elektoratu. Znacznie lepiej tej sytuacji odpowiada czytelne, stanowcze i z istoty swej zawierające ideę sankcji, pojęcie „rozwiązania” izb, aniżeli „rozmyte” prawniczo, anemiczne i w swej treści w istocie bezsankcyjne „skrócenie” kadencji izb. Była już o tym mowa w innym miejscu. Uważamy przyjęte w tym zakresie rozwiązanie Konstytucji za wyraźny regres w porównaniu do Mk z 1992 r. Dodajmy koniecznie, że nadal Prezydent samodzielnie skraca kadencję Sejmu i Senatu, jednakże po obowiązkowym zasięgnięciu opinii marszałków obu izb. Skrócenie kadencji jest uprawnieniem osobistym, a więc niekontrasygnowanym przez Premiera (art. 144 ust. 3 pkt 3). Opinie wyrażone przez marszałków izb naturalnie nie wiążą Prezydenta, jednak zanim podejmie on swoją decyzję o skróceniu kadencji izb, opinie obu marszałków winny zostać jemu przedłożone.

Nie wystarczy z pewnością jedynie zwrócić się o ich wydanie, ani też przedłożyć opinię jednego tylko z ww. podmiotów. Szkoda, że wyraźniej nie określono w jakim czasie opinie marszałków winny być sporządzone i dostarczone Prezydentowi. Można sobie wyobrazić bowiem teoretycznie sytuację, w której marszałkowie będą celowo przeciągać procedurę formułowania opinii uniemożliwiając Prezydentowi *de facto* wydanie zarządzenia o skróceniu kadencji izb.

W sferze stosunków z Parlamentem na czoło z pewnością wysuwają się dzisiaj te uprawnienia, które umożliwiają Prezydentowi ingerencję w sprawy ustawodawstwa lub, inaczej mówiąc, udział w nim. W tym zakresie na pierwszym miejscu należy zwrócić uwagę na przyznanie Prezydentowi od 1989 r. i utrzymanie w Konstytucji z 1997 r. (niekoniecznie racjonalnie), prawa inicjatywy ustawodawczej, które na dodatek nie podlega kontrasygnacie, a więc które stanowi prerogatywę prezydencką (art. 144 ust. 3 pkt 4). Od 1990 r. kolejni prezydenci skorzystali z niej zaledwie po kilkanaście razy. Wydaje się jednak, że waga podejmowanych dotąd inicjatyw, przeważnie dotyczących problemów ustrojowych zawsze dotąd była znaczna (prezydent A. Kwaśniewski m.in. zgłosił projekt ustawy o TK oraz pakiet projektów dotyczących stanów nadzwyczajnych, z kolei B. Komorowski oraz A. Duda zgłosili m.in. projekty ustaw o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych czy projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym). Wprawdzie Konstytucja nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych (dotyczących materii) prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej, to jednak wydaje się, że Prezydent winien z tej kompetencji korzystać wstrzemięźliwie, w każdym zaś razie nie powinien dopuszczać do konkurowania w tym zakresie z Radą Ministrów. Niestety prezydencka inicjatywa ustawodawcza. ryzyko takiej konkurencji stwarza. Rzadziej zgłaszana inicjatywa, ale dotycząca naprawdę ważnego problemu ustrojowego, w związku z którym nie chce działać Rząd albo nie wypada jemu działać, podnosić będzie sama w sobie tak znaczenie inicjatywy prezydenckiej, jak i rangę urzędu prezydenckiego.

W omawianej sferze poważne znaczenie mają też inne uprawnienia Prezydenta, które łączą się z ustawodawstwem.

Inaczej niż to miało miejsce np. w Konstytucji marcowej z 1921 r., obecnie zakres i ciężar gatunkowy niektórych z tych uprawnień jest wręcz ogromny. Typowymi uprawnieniami w tym zakresie znanymi też Konstytucji marcowej są podpisywanie i zarządzanie ogłaszania uchwalonych ustaw. Uprawnień tych dotyczy art. 122 ust. 1 i 2 konstytucji. Artykuł 122 ust. 1 przewiduje, że ustawę przyjętą po zakończeniu postępowania w Sejmie i w Senacie Marszałek Sejmu ma obowiązek przedstawić Prezydentowi do podpisu. W przeciwieństwie jednak do Konstytucji marcowej obecnie w Konstytucji podpisanie i odmowa podpisania ustawy, jest prerogatywą prezydencką (art. 144 ust. 3 pkt 6). Jeśli Prezydent aprobuje ustawę winien ją podpisać w ciągu 21 dni (ustawę uchwaloną w trybie pilnym, ustawę budżetową, ustawę o provizorium budżetowym – w ciągu 7 dni). Po czym winien zarządzić jej ogłoszenie w oficjalnym dzienniku publikacyjnym RP, tj. w jej Dzienniku Ustaw. Jednocześnie z treści art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji wynika, że Prezydent nie musi złożyć swego podpisu pod ustawą mechanicznie, natychmiast. Przeciwnie, w ramach środków konstytucyjnych umożliwiających równoważenie się władz konstytucja daje mu szansę zakwestionowania ustawy parlamentarnej. I tak w ciągu owych 21 dni, o których była mowa wyżej, i które są dla Prezydenta czasem do namysłu, może on, obecnie alternatywnie a więc rozłącznie zdecydować jak zachowa się wobec ustawy, której treści rozwiązań nie podziela. Jeżeli Prezydent dojdzie do przekonania, że z powodu widocznej jego zdaniem albo tylko prawdopodobnej niezgodności z Konstytucją nie powinien ustawy podpisywać, może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Jeśli jednak TK nie dopatry się niezgodności ustawy z konstytucją, Prezydent musi podpisać ustawę. Warto zauważyć jednak, że nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją sytuacja gdy Prezydent po takim orzeczeniu TK podpisze ustawę, a po jej wejściu w życie, gdy powźmie ponowne albo dalsze wątpliwości

w kwestii jej zgodności z konstytucją, ponownie zaskarży tę samą ustawę do Trybunału, tym razem jednak już w trybie kontroli następcej zwanej też represyjną. Konstytucja daje ku temu Prezydentowi podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 1. Sytuacje, gdy TK orzeknie o niezgodności poszczególnych przepisów ustawy z Konstytucją, gdy nie są one nierozzerwalnie związane z ustawą i wymogi jakie przed podpisaniem winien dopełnić Prezydent (zasięgnięcie opinii Marszałka Sejmu, nie do końca jasno wiadomo dlaczego bez Marszałka Senatu) opisywaliśmy wyczerpująco przy prezentowaniu trybu ustawodawczego w rozdziale poświęconym Sejmowi. Dla porządku tylko dodajmy tutaj, że taką ustawę Prezydent podpisuje z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia istniejącej niezgodności. Jeśli jednak Prezydent nie zdecyduje się wystąpić do TK w trybie opisanym w art. 122 ust. 3 to, alternatywnie może przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia z umotywowanym swoim wnioskiem (właściwie zawieszające tzw. weto ustawodawcze). Jeśli Sejm ponownie uchwali ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to Prezydent nie będzie mógł już dłużej zwlekać z podpisem. Winien taką ustawę podpisać w ciągu 7 dni i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Co więcej już po tym ponownym uchwaleniu ustawy Prezydentowi nie służy prawo ponownego wniosku do TK, co samo w sobie też stanowi pewną restrykcję. Konstytucja z 1997 r. nie odpowiedziała na pytanie czy możliwe jest wycofanie wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, a więc wniesionego weta prezydenckiego. Problem pojawił się już na gruncie Mk z 1992 r. Poglądy doktryny okazały się rozbieżne. Część doktryny stanęła na stanowisku, że Prezydent jest uprawniony do wycofania weta w związku ze zmianą sytuacji społeczno-politycznej, zmianą uwarunkowań prawnych a wręcz nawet w związku ze zmianą osoby piastującej urząd prezydencki, część natomiast uważa, że cofnięcie weta sprawia, iż zachodzi sytuacja retroaktywnej likwidacji czynności dokonanej, co prowadzi do pojawienia się fikcji prawnej, w świetle której trzeba by przyjąć,

że konkretny wniosek nigdy nie został wniesiony do Sejmu. Jak cofnąć uzasadnienie wniosku w sytuacji przyjęcia wcale nie abstrakcyjnego założenia, że posłowie zdążyli się zapoznać z motywacją Prezydenta i zechcą zmienić swoje decyzje ustawodawcze. Dodawano też, że poprzez wykładnię rozszerzającą nie można domniemywać kompetencji organów państwa. Że problem nie ma charakteru akademickiego i abstrakcyjnego mogliśmy się przekonać na tle *casusu* ustawy z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy o przejęciu majątku Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Sejm skonstatował dopuszczalność wycofania weta, Marszałek Sejmu przesłał ustawę do podpisu Prezydenta co ten też zrobił. Ustawa została jednak zaskarżona do TK przez grupę posłów uznając, że brakowało podstaw prawnych dla cofnięcia weta przez Prezydenta, ponieważ weto zmienia warunki uchwalenia ustawy, bowiem uruchamia kolejne etapy trwania postępowania ustawodawczego. Wnioskodawcy stanęli więc na stanowisku, że na tym etapie postępowania ustawodawczego Prezydent nie może już zatrzymać biegu tego postępowania. TK w swym orzeczeniu z 5 listopada 1996 r., ostatecznie podzielonym przez większość doktryny prawa konstytucyjnego, uznał, że nie znalazł w przepisach konstytucyjnych takiego unormowania, które zakazywałoby Prezydentowi wycofanie wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm takiego wniosku (**orzeczenie TK z 5 listopada 1996 r. w sprawie K 6/96, OTK z 1996 r.**). Trybunał wskazał, że przede wszystkim nie ma w przepisach konstytucyjnych zakazu cofnięcia przez nowo wybranego Prezydenta RP wniosku złożonego przez jego poprzednika. Doktryna uznaje więc weto zawieszające Prezydenta za procedurę o wyjątkowym charakterze i w konsekwencji uważa, iż priorytet należy dać wykładni zezwalającej na zniwelowanie skutków wniesionego weta. To dlatego uznaje się, że skoro konstytucja nie zabrania wycofania weta, to tym samym cofnięcie weta dopuszcza.

Nie ma wątpliwości, że aczkolwiek Konstytucja zachowuje mechanizm równoważenia się władz poprzez udzielenie wymienionych kompetencji Prezydentowi, to jednak jest to umniejszenie

uprawnień Prezydenta w stosunku do rozwiązań znanych Małej konstytucji z 1992 r. Tam bowiem Prezydent mógł korzystać z obu tych środków łącznie i na dodatek w takiej kolejności, w jakiej uważał to za potrzebne. Nadto w Mk dla odrzucenia weta potrzebna była kwalifikowana (2/3) większość głosów posłów, obecnie jak widać wystarcza większość 3/5 głosów. To wszystko świadczy o ograniczeniu władzy Prezydenta w omawianym zakresie, a jeżeli jeszcze dodamy do tego zakaz wetowania przez Prezydenta ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224. ust. 1), to uzasadnioną będzie teza o poważnym wręcz ograniczeniu władzy Prezydenta. W tej sytuacji można upatrywać pewnego znaczenia jako środka równoważącego wobec Sejmu w postanowieniu z art. 122 ust. 6, na mocy którego wystąpienie przez prezydenta do TK z właściwym wnioskiem albo do Sejmu z umotywowanym wetem ustawodawczym, wstrzymuje bieg terminu 21 dni do podpisania ustawy.

Należy zwrócić uwagę na interesującą praktykę, która wytworzyła się w związku z zastosowaniem zwłaszcza weta w Polsce na tle dotychczasowych rozwiązań znanych Mk. Prezydent skorzystał z tego prawa 22 razy do tej pory, zaś do TK zaskarżył ustawy 11 razy, gdy Sejm odrzucił jego weto (chodzi o prezydenta L. Wałęsę). Głośnymi przykładami były m.in. weto ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r., w następstwie którego Sejm po raz drugi uchwalił tę ustawę 15 lipca 1991 r. oraz weto zastosowane w czerwcu 1993 r. wobec tzw. ustawy emerytalnej. Bywa jednak i tak (i czynił w ten sposób m.in. A. Kwaśniewski), że Prezydent wprawdzie podpisuje ustawę sejmową, ale podpis swój opatruje specjalnym listem kierowanym do Sejmu lub jego marszałka, w którym zgłasza swoje uwagi i zastrzeżenia, czasem wręcz wyraża dezaprobatę.

Przykładami tu z kolei mogą być: zmiana ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz budżet na 1991 r. (za prezydentury L. Wałęsy) i ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej oraz tzw. ustawa lustracyjna z 1997 r. W okresie od XII 1997 do VI 2001 r. prezydent A. Kwaśniewski wniósł 12

wet wobec ustaw i wszystkie były skuteczne. Przykłady te świadczą o realnym charakterze wspomnianego uprawnienia prezydenta oraz o słusznym wstrzeźliwym jego dotychczasowym wykorzystaniu. Także praktyka stosowania weta przez śp. prezydenta L. Kaczyńskiego potwierdza tezę o skuteczności tej instytucji.

Dość rozpowszechnionym od dawna poglądem jest teza, że każda ewentualna i bezpośrednia interwencja głowy państwa w izbach parlamentarnych mogłaby rodzić podejrzenia o istnienie bezpośrednich dróg czy kanałów pomiędzy Prezydentem a siłami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie. To zaś nie mogłoby nie pozostawać bez wpływu na układ stosunków istniejących między Rządem a izbami. Dlatego wiele współczesnych konstytucji, w tym i nasza konstytucja, przewiduje jeden oficjalny sposób komunikowania się prezydenta z parlamentem. Tym sposobem jest istnienie tzw. orędzia (art. 140). Ma ono charakter prerogatywy (art. 144 ust. 3 pkt 8). Z tym, że może ono być obecnie skierowane do Sejmu, do Senatu a także do Zgromadzenia Narodowego co stanowi *novum* po 1997 r. Obowiązkiem marszałka jest bezzwłoczne włączenie orędzia prezydenckiego do porządku dziennego obrad określonej izby czy Zgromadzenia Narodowego. W orędziu takim Prezydent przedstawia, a właściwie komunikuje jedynie, izbom swoje stanowisko w określonych sprawach, co w konsekwencji sprawia, że tak jak do tej pory, orędzie nie może być przedmiotem debaty w żadnej z izb ani w Zgromadzeniu Narodowym. Być może uzupełnienie prawa do wystąpienia z orędziem w ZN jest reakcją na kłopot proceduralny, jaki wyniknął w chwili zaprzysiężenia prezydenta A. Kwaśniewskiego. Żeby umożliwić jemu wygłoszenie orędzia inauguracyjnego trzeba było na tle ówczesnego stanu prawnego zamknąć obrady ZN, które mogło odebrać jedynie przysięgę Prezydenta i trzeba było zaprosić posłów i senatorów (nie Sejm i Senat) na wspólne (odbywane zresztą niezwłocznie po krótkiej przerwie) spotkanie w celu wysłuchania tegoż orędzia. Ponieważ Konstytucja zakłada zwolnienie orędzia od kontrasygnaty, zaś w art. 140 użyto sformułowania, w myśl którego Prezydent może zwracać się do izb z orędziem,

przeto należy domniemywać, że może ono mieć zarówno postać pisemną, jak i ustną. Nie wydaje się, że orędzie do izb powinno być często stosowanym instrumentem. Nieprzemyślane i stosowane często, mało precyzyjne, niekonstrukttywne i nie dotyczące naprawdę ważnych problemów, zawsze będzie wzniecać polemiki, konflikty i obniżać prestiż głowy państwa. W konsekwencji tak jak np. we Włoszech może zacząć popadać w bezużyteczność czy „wysychać”, jak wręcz mawiają Włosi. Konstytucja nie przewiduje wprowadzenia instytucji tzw. orędzia wolnego Prezydenta RP, a więc kierowanego bezpośrednio do opinii publicznej czy narodu, a nie do izb parlamentu, ale praktyka zna już taką ich postać (np. orędzie prezydenta RP L. Wałęsy wyjaśniające istotę BBWR z 1993 r.). Mogą to być zarówno orędzia uroczyste (wygłaszane przy okazji znaczących wydarzeń czy ich rocznic, świąt itd.), ale mogą to być też orędzia wygłaszane *ad hoc* i będące aktami politycznymi (korzystał z nich m.in. śp. prezydent L. Kaczyński). I ich wykorzystywanie winno być raczej umiarkowane i zawsze gruntownie przemyślane, jeśli ma służyć utrzymaniu wysokiego prestiżu głowy państwa.

Konstytucja w art. 125 ust. 2 składa prawo zarządzania referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa nie tylko w ręce Sejmu, ale też Prezydenta, który może to jednak uczynić za zgodą Senatu, podjętą bezwzględną większością głosów. Jest to niewątpliwie uszczuplenie pozycji i kompetencji Sejmu w tym zakresie. Wyposażając Prezydenta w prawo zarządzania referendum za zgodą Senatu, konstytucja daje Senatowi równocześnie do ręki skuteczny środek sprzeciwienia się głowie państwa, jeżeli jej decyzja o referendum byłaby skierowana przeciwko Sejmowi albo umożliwia Senatowi wzmocnienie Prezydenta dodatkowo legitymizując jakby jego decyzję odwołującą się do arbitrażu społeczeństwa. Nie sposób nie zgodzić się jednocześnie z tezą zaprezentowaną w literaturze, że takie rozwiązanie przyczynia się jednocześnie do uczynienia bezskutecznymi działań prezydenta podejmowanych wbrew woli większości ugrupowań politycznych reprezentowanych w Parlamencie, cho-

ciażby odpowiadały one nawet oczekiwaniom szerokiej opinii publicznej.

Istotną prerogatywą Prezydenta w jego stosunkach z Sejmem jest także prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, obecnie na 6 lat (art. 227 ust. 3). Z uwagi na znaczącą pozycję NBP w Polsce ta kreacyjna prerogatywa prezydencka ma bardzo poważne znaczenie. Ponieważ żaden centralny bank państwa (a w Konstytucji stał się on instytucją konstytucyjną – art. 227 ust. 1) nie może pozostawać przez dłuższy czas bez odpowiedzialnego kierownika, a omawiane uprawnienie zostało tak skonstruowane, że inicjatywa w otwarciu procedury powołującej lub odwołującej złożona została w ręce Prezydenta, przeto w tym wypadku wydaje się, że jego pozycja zdaje się być silniejsza niż pozycja Sejmu. Izba ta, przez odmowę zatwierdzenia kandydata prezydenckiego, zawsze ryzykuje nie tylko dłuższy kryzys w ramach centralnej instytucji bankowej państwa, ale też kryzys w stosunkach z prezydentem bez którego współpracy nie może się obejść. Wiedział o tym prezydent Wałęsa, gdy po odrzuceniu przez Sejm jego kandydatki do fotela Prezesa NBP w grudniu 1991 r. uparcie ponowił tę samą kandydaturę w marcu 1992 r. i tym razem została przez Sejm przyjęta.

Do grupy kompetencji o charakterze prerogatyw dotyczących stosunków Prezydenta z Sejmem i z Senatem należy zaliczyć ponadto kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dla skontrolowania czy ustawa uchwalona przez izby parlamentu jest zgodna z konstytucją oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, jednak o kompetencjach tych będzie mowa szerzej w stosownej części podręcznika z uwagi na ich szczególną wagę ustrojową.

Na koniec dodajmy wreszcie, że poza omówionymi kompetencjami Prezydenta związanymi z działalnością obu izb parlamentu istnieją jego działania, które wymagają zgody Parlamentu jak np. ratyfikacja umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 i 2) czy też

możność przedłużenia stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 2). O tym jednak będzie jeszcze mowa osobno w dalszych uwagach.

5. Uprawnienia Prezydenta RP wobec Rady Ministrów

Jak już wcześniej powiedziano założeniem podstawowym konstytucji z 1997 r. było stworzenie prawnych warunków dla stabilizacji rządu i eliminowania konfliktów tak pomiędzy obydwoma członami władzy wykonawczej, jak i pozostałymi władzami. W tym celu Konstytucja racjonalizuje mechanizmy działania poszczególnych władz oraz współdziałania między nimi. Szczególne znaczenie w tym zakresie dotyczy relacji zachodzących pomiędzy obydwoma członami władzy wykonawczej, tj. Prezydentem i Rządem. Relacje te dadzą się scharakteryzować w dwóch płaszczyznach: w płaszczyźnie kreacji Rządu oraz w płaszczyźnie oddziaływania przez Prezydenta na pracę Rządu i na jego politykę.

Dowodem na istnienie tendencji do eliminowania potencjalnych konfliktów, jakie mogą powstawać przy kreowaniu Rządu, jest specjalny tryb jego powoływania (art. 154 i 155), odbiegający od dotychczasowych rozwiązań wynikających z Małej konstytucji. Szczegółowo zanalizujemy tę procedurę w rozdziale poświęconym Rządowi, a tutaj wskażemy tylko na najbardziej fundamentalne rozwiązania.

Prezydent RP dysponuje więc uprawnieniami w zakresie powoływania Rady Ministrów oraz w procedurze dokonywania zmian w jego składzie. W tych sprawach Prezydent posługuje się z formalnego punktu widzenia aktami urzędowymi w postaci „postanowień”, publikowanymi w Monitorze Polskim. W zakresie kreowania Rządu konstytucja nawiązuje do rozwiązań znanych Mk z tym, że z pięciu żmudnych przewidzianych tam etapów usuwa dwa, pozostając aktualnie przy jasno skonstruowanych trzech etapach. Nie ma też wątpliwości co do tego, że kreowanie Rządu odbywa się obecnie w ramach mechanizmu zrjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. W pierwszym i podstawowym etapie procedury kreacyjnej **Prezydent desygnuje Pre-**

zesa Rady Ministrów, po czym na jego wniosek powołuje Radę Ministrów, który ma obowiązek ubiegać się o zaufanie Sejmu (art. 154 ust. 1 i 2). Należy dodać, że w zasadzie na tym etapie powinien w normalnych warunkach stabilizacji politycznej zaczynać się i kończyć proces kreacji Rządu. Jeśli nie uda się powołać Rządu w pierwszym wariantcie, wchodzi w grę wariant drugi z art. 154 ust. 3, w którym to już **sam Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów** i proponowanych przezeń członków Rady. Czyni to bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. **Prezydent RP jedynie powołuje tak wybraną Radę Ministrów** i odbiera przysięgę od jej członków. Jak widać w dwóch pierwszych etapach kreowania Rządu chodzi o wyłonienie tzw. rządu większościowego, tj. takiego, który będzie stabilizowany przez określaną, w miarę wyraźną większość parlamentarną. Dopiero niepowodzenie w dwóch pierwszych etapach tworzenia rządu powoduje uruchomienie procedury etapu trzeciego z art. 155 ust. 1. W etapie tym inicjatywa powołania Prezesa Rady Ministrów powraca do rąk **Prezydenta, który na wniosek powołanego Premiera powołuje pozostałych członków Rady Ministrów i odbiera od nich przysięgę**. Sejm powinien w ciągu 14 dni od tego powołania udzielić rządowi wotum zaufania zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to jak widać procedura wyjątkowa, prowadząca do wykreowania tzw. rządu mniejszościowego, wobec braku wystarczająco stabilnej politycznej większości w Sejmie. Sankcją dla braku chęci konstruktywnego działania Sejmu w takiej trudnej dla Państwa sytuacji jest obowiązkowe skrócenie kadencji Sejmu ze strony Prezydenta (art. 155 ust. 2). Prezydent potwierdza w ten sposób brak zdolności Sejmu do efektywnego działania i stabilizowania egzekutywy Państwa, i w celu rozwiązania konfliktu istniejącego pomiędzy siłami politycznymi w Sejmie, odwołuje się do arbitrażu wyborców.

Konstytucja formułuje też podstawowe zasady odpowiedzialności politycznej Rządu wobec Sejmu. Przewiduje ona bowiem solidarną odpowiedzialność wszystkich członków Rady Ministrów

za działalność Rady, a także odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich indywidualnej kompetencji lub za sprawy powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. *Nota bene* oznacza to istnienie odpowiedzialności tak ministrów „działowych”, jak i ministrów „bez teki”. Powiedzmy jednak wyraźnie, że z egzekwowania tych postaci odpowiedzialności politycznej Prezydent RP jest wyłączony, bowiem nie ma on prawa występować do Sejmu o nieufność wobec Rządu, nie posiada też żadnego własnego uprawnienia do egzekwowania tej odpowiedzialności tj., powtórzmy to wyraźnie, odpowiedzialności politycznej. Z treści art. 159 ust. 2 rola Prezydenta w odwołaniu ministra, któremu Sejm wyraził nieufność jest formalna, a nawet techniczna czy kancelaryjna – Prezydent bowiem po prostu go „odwołuje”.

Dodajmy także, iż ograniczona, a wręcz techniczna, jest rola Prezydenta RP w procedurze kreowania Rządu przy wykorzystaniu tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Jak bowiem wynika z art. 158 ust. 1 Konstytucji, jeśli na wniosek co najmniej 46 posłów, wniosek o nieufność dla Rady Ministrów wskazujący imieniem kandydata na Prezesa Rady Ministrów zostanie zaaprobowany, to Prezydent działa jako swoisty „notariusz” konstytucji. To oznacza, że ma on wręcz obowiązek przyjąć dymisję Rady Ministrów i powołać jedynie wybranego przez Sejm nowego Premiera, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów i odebrać od nich przysięgę.

Nie inaczej kształtuje Konstytucja rolę Prezydenta w odniesieniu do zmian w składzie Rady Ministrów, dokonywanych na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 161). O ile w Mk takich zmian prezydent „mógł” dokonywać o tyle obecnie, zapewne pod wpływem casusu z czasu prezydentury L. Wałęsy przy powoływaniu na stanowisko ministra finansów Grzegorza Kołodki, Prezydent takie zmiany będzie „musiał” aprobować. Wynika to wyraźnie ze stanowczo brzmiącego obecnie sformułowania w tym zakresie powołanego art. 161, który mówi: „Prezydent dokonuje zmian...”.

Jako formalne ukształtowane są też uprawnienia Prezydenta wymienione w art. 162 ust. 2. Określone są tam sytuacje,

w których Prezydent ma obowiązek przyjąć dymisję Rady Ministrów złożoną przez jej prezesa z jednym wyjątkiem, polegającym na dobrowolnej rezygnacji Prezesa Rady Ministrów. W tym wypadku konstytucja pozwala Prezydentowi na odmówienie przyjęcia dymisji Rady Ministrów.

Natomiast Prezydent posiada uprawnienie do wdrożenia procedury o odpowiedzialność konstytucyjną wobec członków Rady Ministrów przed Sejmem, jeśli naruszyliby oni konstytucję, ustawę albo popełnili przestępstwo w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 156 ust. 1 i 2).

Można z całą pewnością powiedzieć, że rozwiązania w zakresie relacji pomiędzy Prezydentem i Rządem przyjęte w Konstytucji uwypuklają znaczącą niezależność polityczną Rządu od Sejmu, ale też cechują się poważną niezależnością samego Rządu w dwuelementowej egzekutywie, a więc także od Prezydenta. Generalnie domniemanie kompetencji władzy w zakresie egzekutywy działa także na rzecz Rządu, zaś Prezydent działa jedynie w obrębie kompetencji wyraźnie przyznanych jemu w konstytucji i w ustawach.

Oczywiście to co powiedzieliśmy wyżej nie oznacza, że Prezydent nie może inspirować Rządu w sferze wytyczania jego polityki. Jest także sfera, w której ma on wręcz konstytucyjny obowiązek aktywnego współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (MSZ) – jest to polityka zagraniczna (art. 133 ust. 3). Ponadto inspiracja, o której mowa może być dokonywana np. za pomocą orędzi, czy inicjatywy ustawodawczej. Była już o tym mowa. Tutaj dodajmy jedynie informację o **postanowieniu TK z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08), które zapadło w pełnym składzie Trybunału na wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania RP w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa.** TK uznał, że: „Prezydent RP, Ra-

da Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji RP; Prezydent RP, jako najwyższy przedstawiciel RP, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta RP określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji; Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko RP na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko; Udział Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu RP w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami; Współdziałanie Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta RP – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalonego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej” (sentencja tego orzeczenia została ogłoszona 28 maja 2009 r. w Mon. Pol. nr 32, poz. 478).

Najważniejszą formą bezkonfliktowego wpływania na prace Rządu i inspirowania go w sferze ukierunkowywania polityki należy upatrywać w możliwości zwoływania przez Prezydenta w sprawach szczególnej wagi tzw. Rady Gabinetowej, tj. Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem Prezydenta RP. Żeby nie pozostawić jednak wątpliwości co do charakteru rozstrzygnięć Rady Gabinetowej, konstytucja zastrzega, iż Radzie tej nie służą kompetencje Rady Ministrów. W ten sposób wprowadzie ustrojowo-

dawca stwarza szczególne formy instytucjonalne, umożliwiające zagwarantowanie Prezydentowi szansy współdziałania z Radą Ministrów, ale i tutaj rola Prezydenta została ograniczona bardziej do funkcji czynnika „doradcy” niżli decydenta, czy choćby czynnika współdecydującego. Na tym forum Prezydent będzie mógł bezpośrednio przekazywać Rządowi swoje sugestie, propozycje i uwagi w kwestii kierunków polityki państwa w określonych sferach. Bez istotnego znaczenia jest tutaj fakt, że zwoływanie Rady Gabinetowej jest prerogatywą prezydencką wyjętą spod kontrasygnaty Premiera (art. 144 ust. 3 pkt 15). Oznacza to tylko tyle, że Prezydent RP może w każdej chwili wyegzekwować chęć spotkania się z Radą Ministrów, jeśli uzna, że waga spraw spotkania takiego wymaga. Od razu dodajmy, że ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. nr 106, poz. 492, zm. Dz. U. nr 156/1996, poz. 775) w swoim art. 19 nakazuje Premierowi po wpłynięciu doń zawiadomienia o zwołaniu posiedzenia Rady Gabinetowej w trybie art. 141, niezwłoczne zawiadomienie o tym członków Rady Ministrów. Także Rada Gabinetowa staje się w takiej sytuacji organem doradczym wobec Rady Ministrów, nie zaś organem zwierzchnim wobec niej.

Tytułem uzupełnienia warto dodać tutaj kilka uwag dotyczących uprawnień Prezydenta w zakresie odwoływania Rządu. Należy powtórzyć z naciskiem, że w świetle Konstytucji, inaczej niż to było od 1989 r. do 1992 r. (Prezydent mógł wówczas inicjować odwołanie Premiera przez Sejm – *vide casus* premiera J. Olszewskiego z 4 czerwca 1992 r.), Prezydent nie może samodzielnie odwołać dziś Rządu ani nawet przedstawić wniosku o jego odwołanie. W aktualnym stanie prawnym Prezydent nie może (nawet formalnie) odwołać Rządu w całości, w następstwie nieotrzymania przez Radę Ministrów absolutorium (takiego uprawnienia znanego niegdyś Mk obecna Konstytucja nie powtarza). Oczywiście trudno wyobrazić sobie, by w takiej sytuacji Rząd utrzymał się u władzy, ale nie zmienia to faktu, że nieudzielenie

absolutorium nie jest obecnie formalną i samodzielnią, konstytucyjną przesłanką dymisji Rządu.

Dymisja, jak wynika z art. 162 Konstytucji, winna natomiast być złożona przez Prezesa Rady Ministrów:

- 1) na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu,
- 2) w razie nieuchwalenia Radzie Ministrów wotum zaufania przez Sejm,
- 3) w razie wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności oraz
- 4) w razie rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

W pierwszych trzech sytuacjach Prezydent ma obowiązek przyjąć dymisję, chociaż do czasu powołania nowej Rady Ministrów powierza Radzie będącej *in statu dimissionis* sprawowanie obowiązków (art. 162 ust. 3). W razie zaistnienia czwartej przesłanki Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów.

Szkoda, że Konstytucja nie określa, jaki zakres obowiązków ma Rząd będący w stanie dymisji. Będzie to musiał regulować zwyczaj konstytucyjny. Nie jest to tylko problem akademicki. Widzieliśmy to w 1993 r., gdy rząd H. Suchockiej podpisał Konkordat ze Stolicą Apostolską, już po uchwaleniu dlań wotum nieufności ze strony Sejmu, ale przed formalnym powierzeniem Rządowi przez prezydenta Wałęsę dalszego sprawowania obowiązków, do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Pomimo powołania Komisji Sejmowej dla oceny konstytucyjności działań tego Rządu na początku II kadencji Sejmu i pomimo niedopatrzania się naruszeń prawa przez tę Komisję, przeciwnicy Konkordatu po dziś dzień kwestionują te działania Rządu. Wydaje się, że jasna norma w tym zakresie, nie będąca przecież ewenementem we współczesnych konstytucjach, załatwiałaby problem. Przykładowo Konstytucja Węgier zabrania w tym czasie Rządowi zawierania umów międzynarodowych (par. 39/B), zaś Konstytucja Rumunii z 1991 r. mówi, że „Rząd, którego funkcje ustały (...) wydaje tylko akty niezbędne dla administrowania sprawami publicznymi, do czasu złożenia przysięgi przez członków nowego Rządu”, natomiast konstytucja Esto-

nii przyjęta w referendum w 1992 r. w par. 92 wprost stanowi, że „Prezydent Republiki udziela dymisji Rządowi Republiki po objęciu urzędu przez nowy Rząd”, rozwiązując w ogóle problem.

6. Relacje Prezydenta RP z władzą sądowniczą

Relacje te muszą uwzględniać zasadę podziału władzy ale także ich równoważenia się nawzajem, zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji. Dodatkowo jednak prezydent jako członek władzy wykonawczej musi pamiętać o kluczowej konstytucyjnej zasadzie charakteryzującej władzę sądowniczą, tj. o zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z tego powodu Prezydent nie może pod żadnym pozorem dysponować jakimikolwiek środkami prawnymi wpływając na sądy i trybunały, ingerowania w toczące się procesy, a więc w sferze orzeczniczej. Jedynym instrumentem, ale tylko w odniesieniu do **prawomocnych już rozstrzygnięć** organów wymiaru sprawiedliwości, a więc sądów, po uprawnieniu się wyroku (to bardzo ważne, chociaż nie oznacza to, że prawo łaski dotyczyć może jedynie wyroków zapadłych w ostatniej z możliwych instancji sądowych) jest prezydenckie prawo łaski z art. 139 Konstytucji, pomyślane właśnie jako środek hamowania czy równoważenia się władz. Stanowisko to potwierdził zresztą Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów SN z dnia 31 maja 2017 r. (**sygn. akt I KZP 4/17**) wskazując, że „prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych)”. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że „zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”. Prawo łaski, podkreślmy to także wyraźnie, nie stanowi jednak wymiaru sprawiedliwości ze strony Prezydenta. Za pośrednictwem prawa łaski Prezydent bowiem może dawać albo złagodzić każdą karę orzeczoną przez sąd karny prawomocnym jego orzeczeniem (a więc ograniczyć albo złagodzić skut-

ki skazania (nie samego skazania) ale nigdy nie może polegać na zmianie orzeczonej przez sąd kary poprzez wymierzenie kary innej, mniej dolegliwej dla skazanego), może też ułaskawić skazanego poprzez warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego odbycia reszty kary pozbawienia wolności (**zob. orzeczenie SA Kraków II AKzw 808/05**) z jedynym wyjątkiem wynikającym z art.139 Konstytucji, zgodnie z którym prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Ten wyjątek uzasadnia się przede wszystkim charakterem prawa łaski a nadto uniemożliwieniem wygrywania za pośrednictwem stosowania tego prawa pewnych spraw o politycznym zabarwieniu (P. Sarnecki). Prawo łaski ma zawsze charakter indywidualny a więc dotyczyć może tylko konkretnej osoby skazanej i konkretnego, zapadłego w ściśle konkretnym postępowaniu i uprawomocnionego wyroku skazującego. Naruszeniem Konstytucji byłaby prezydencka zapowiedź skorzystania z prawa łaski wobec konkretnego sprawcy, zanim zapadłby wobec niego prawomocny wyrok (zob. *casus* zapowiedzi, w 1974 r. tuż po zaprzysiężeniu ze strony Wiceprezydenta G. R. Forda, po tym jak został prezydentem USA w następstwie ustąpienia z urzędu przez prezydenta R. Nixona uwikłanego w aferę *Water Gate*, prawa łaski w odniesieniu do każdego ewentualnego wyroku, który zapadłby wobec Nixona w przyszłości). Skorzystanie przez Prezydenta RP z prawa łaski nie skutkuje wykreśleniem skazania ułaskawionego z rejestru skazanych. Warto też przy okazji odnotować, że Prezydent w Polsce nie dysponuje prawem decydowania w przedmiocie amnestii i abolicji, które to akty muszą przybierać u nas postać ustaw Parlamentu.

Prezydent RP może natomiast działać na niwie organizacji władzy sądowniczej. Dysponuje np. prawem powoływania sędziów, z wyłączeniem sędziów TK i TS, jednak czyni to zawsze na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w której zresztą zasiada powołany przez niego jeden jego przedstawiciel. Prezydent ma prawo nie zaaprobować przedstawionej jemu przez KRS kandydatury sędziego, ale nie może powołać kandydata nie zaopiniowanego przez tę Radę. Prezydent posiada wpływ na ustalanie wysoko-

ści wynagrodzeń sędziów, dzięki prawu ustalania przeliczników wynagrodzeń dla konkretnych grup czy kategorii sędziów. Z uprawnień kreacyjnych realizowanych obecnie już bez udziału Sejmu należy też odnotować prawo Prezydenta do powoływania I Prezesa Sądu Najwyższego na 6-letnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego oraz prezesów SN spośród sędziów tego sądu, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wiceprezesów NSA (ci ostatni są powoływani spośród sędziów NSA na wniosek Prezesa NSA, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA) oraz Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent RP nie posiada prawa wytyczania kierunków polityki wymiaru sprawiedliwości w państwie, ale na podstawie ustaw określających ustrój sądów powszechnych i administracyjnych, w tym NSA, SN i TK corocznie otrzymuje obligatoryjnie przygotowywane dla niego sprawozdania z działalności tych sądów, co sprzyja jego wglądowi w ogół problemów wymiaru sprawiedliwości, umożliwia formułowanie ocen kierunków orzecznictwa sądowego i odnoszeniu się przez niego do wielu problemów o wymiarze ogólnokrajowym i ogólnospołecznym.

W kontekście sporu jaki zaistniał w związku z obsadzeniem wakatów sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym zgodzić należy się z R. Piotrowskim, że pogląd, że Prezydent korzystający z prerogatywy jest *legibus solutus* (nie podlega prawom) niczym absolutny władca, a więc działa poza porządkiem prawnym, trudno obronić w świetle obowiązującej obecnie Konstytucji. Prezydent podlega jej postanowieniom i to w sposób szczególny, jako ten, który czuwa nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej. Żadne z postanowień Konstytucji nie pozwala Prezydentowi działać według zasady *Hoc volo, sic iubeo, sit pro ratione voluntas* (Tego chcę, tak rozkazuję, niechaj wola za rację wystarczy). Przeciwnie, naruszenie Konstytucji, także w zakresie prerogatyw, pociąga za sobą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

7. Akty prawne Prezydenta RP

O ile nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. w art. 32f ust. 2 przewidziała możliwość wydawania przez Prezydenta rozporządzeń i zarządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, a więc aktów o podstawowym charakterze, o tyle nie rozstrzygnęła jakie akty prawne głowy państwa wymagają kontrasygnaty premiera. Nowela odesłała uregulowanie tego niezmiernie ważnego zagadnienia do ustawy, która dopiero miała określić, które to akty prawne prezydenta o ważnym znaczeniu będą wymagać kontrasygnaty. W praktyce, jak to nieraz bywało u nas, ustawa taka nigdy nie ujrzała światła dziennego, a Prezydent RP do 1992 r. był bodaj jedyną w świecie głową państwa mogącą działać wyłącznie w oparciu o niekontrasygnowane przez nikogo akty, za które nikt nie ponosił odpowiedzialności politycznej.

Ten oczywisty błąd w sztuce naprawiła poniekąd dopiero w 1992 r. Mała konstytucja. Przewidziała ona udział Prezydenta w kontrolowaniu aktywności Rządu w stanowieniu tzw. rozporządzeń z mocą ustawy. Poza tym jednakże Mała konstytucja przewidywała, że Prezydent w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień wydaje własne rozporządzenia i zarządzenia (dawny art. 45 ust. 1). W tych wypadkach każdorazowo ustawa upoważniająca Prezydenta musiała określać jaki w danej sprawie rodzaj aktu winien być przez niego podjęty. Ponadto kiedy Prezydent wykonywał swe uprawnienia ustawowe wydawał zarządzenia, które przewidywał art. 45 ust. 2 Mk. Uzupełnieniem powyższych unormowań był istotny, ale i kontrowersyjny dawny art. 46, który wyraźnie stwierdzał, że akty prawne (poprawnie byłoby akty urzędowe) Prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty (współpodpisu) prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi. Nie znaczy to jednak wcale, że wszystkie akty Prezydenta winny nosić współpodpis Premiera albo odpowiedniego ministra. Tak, jak w wielu współczesnych konstytucjach świata (np. we Francji, na Węgrzech, w Grecji itd.) i, jak to było w Konstytucji

kwietniowej z 1935 r., Mała konstytucja w art. 47 określiła ściśle wyjątki od zasady kontrasygnaty aktów prezydenckich, statuując tym samym istnienie 20. uprawnień osobistych Prezydenta nie wymagających kontrasygnaty. Wymieniały je artykuły: 47 oraz 19 ust. 2 pkt 2, 39–44 i 48. Według nich spod kontrasygnaty wyłączone były następujące akty Prezydenta:

- 1) zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu,
- 2) rozwiązanie Sejmu,
- 3) zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu,
- 4) inicjatywa ustawodawcza,
- 5) podpisanie i odmowa podpisania ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy,
- 6) zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z Konstytucją,
- 7) desygnowanie Prezesa Rady Ministrów i powołanie Rady Ministrów w pełnym składzie,
- 8) przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzenie jej pełnienia obowiązków,
- 9) zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów,
- 10) złożenie wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu,
- 11) wystąpienie z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,
- 12) powoływanie i odwoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesów Sądu Najwyższego,
- 13) zarządzanie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa za zgodą Senatu,
- 14) zwracanie się z orędziem do Sejmu lub do Senatu,
- 15) wystąpienie z wnioskiem o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- 16) nadawanie obywatelstwa polskiego i zwalnianie z obywatelstwa polskiego,

- 17) powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądow-
nictwa,
- 18) stosowanie prawa łaski,
- 19) nadawanie orderów i odznaczeń oraz
- 20) powoływanie ministrów stanu do reprezentowania prezy-
denta w sprawach związanych z wykonywaniem jego
uprawnień, powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii
Prezydenta i nadawanie Kancelarii statutu.

Konstytucja z 1997 r. w art. 144 ust. 1 naprawiła błąd Mk i mówi wyraźnie o „aktach urzędowych” Prezydenta, które ten wydaje korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Terminologia ta nawiązuje do pojęcia „aktu urzędowego” polskiej Konstytucji z kwietnia 1935 r. Pojęciem tym obecnie ogólnie konstytucja obejmuje wszystkie możliwe formy decyzji i działań urzędowych Prezydenta, co oznacza, że jest to elastyczna i pojemna formuła nie przesądzająca bynajmniej form, w jakich Prezydent podejmuje decyzje. Generalnie akty urzędowe Prezydenta RP można podzielić na akty prawotwórcze (rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia i zarządzenia) oraz na akty niemające charakteru prawotwórczego – postanowienia (**zob. postanowienie TK w sprawie K 15/04**). Niewątpliwie aktami urzędowymi będą wszelkiego rodzaju akty prawne podejmowane przez Prezydenta. W tym zakresie konstytucja tworzy ich zamknięty katalog. Zaliczamy do nich rozporządzenia z mocą ustawy z art. 234, rozporządzenia z art. 92 (wymagają kontrasygnaty Premiera), zarządzenia z art. 93 (nie wymagają kontrasygnaty Premiera). Prezydent wydaje także postanowienia z art. 142 ust. 2 Konstytucji. Użycie tu pojęcia „postanowienie” przez twórców konstytucji nie oznacza, że dla aktów objętych tym pojęciem bezwzględnie wymagana jest (i to wyłącznie), prawna forma aktu nazywanego „postanowieniem”, bo przecież przy pomocy postanowień, inaczej niż przy rozporządzeniach i zarządzeniach) Prezydent nie formułuje przepisów prawa. Wskazane tu akty prawne (rozporządzenia i zarządzenia Prezydenta) winny być wydawane w formie pisemnej.

Aktami urzędowymi będą też te akty o rozmaitej treści, które Prezydent RP wydaje korzystając ze swoich konstytucyjnych albo ustawowych kompetencji. Mieszczą się tutaj zapewne takie m.in. akty jak: zarządzanie wyborów parlamentarnych, zwoływanie pierwszych posiedzeń Sejmu i Senatu, powoływanie i odwoływanie rozmaitych organów, inicjatywa ustawodawcza, akt łaski, weto wobec ustawy, ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej, wniosek do TK o zbadanie zgodności z konstytucją określonych aktów (*nota bene*, cofnięcie przez Prezydenta RP, złożonego w trybie kontroli prewencyjnej wniosku o stwierdzenie konstytucyjności ustawy wiąże TK – **zob. orzeczenie TK w sprawie K 31/95**), wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z art. 189 Konstytucji itd. To oznacza, że aktami urzędowymi Prezydenta są też akty, które nie mają charakteru aktów prawnych a przybierają postacie wniosków, aktów powołania, nominacji, zarządzeń, postanowień itd. Są akty urzędowe Prezydenta, dla których w ogóle nie przewiduje się wyodrębnionej formy aktu urzędowego, np. wspomniane już orędzia prezydenckie do Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego, które z istoty swojej nie mają charakteru jakiegokolwiek decyzji Prezydenta, a jedynie stanowią solenną formę wyrażenia jego poglądów w odniesieniu do szczególnie ważnych zagadnień życia państwowego.

Zauważmy wreszcie, że Prezydent wykonując swoje kompetencje realizuje tak akty urzędowe w formie pisemnej, jak i rozmaite czynności urzędowe już to w formie pisemnej, już to w formie nie nadającej się do postaci pisemnej (np. wystąpienia publiczne, rozmowy z korpusem dyplomatycznym, wystąpienia z okazji uroczystości państwowych itp.).

Wydaje się, że wspomniana formuła art. 144 ust. 1 Konstytucji aprobuje najszersze pojęcie „aktu urzędowego”, tj. tak aktu nadającego się do formy pisemnej, jak i inne formy umożliwiające Prezydentowi wykonywanie przypisanych jemu prawem kompetencji. Co innego wynika jednak, jak się wydaje, z art. 144 ust. 2, gdzie jest mowa o tym, że akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (i obecnie tylko jego),

który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Ponieważ zatem kontrasygnata ma formę pisemną (tzw. kontrasygnata formalna), przeto dotyczy ona z istoty rzeczy także tylko aktów nadających się do formy pisemnej. Konstytucja z 1997 r. nie zna instytucji tzw. kontrasygnaty materialnej, dorozumianej, dochodzącej niegdyś np. we Francji doby III Republiki przez fizyczną obecność premiera czy ministra przy czynności urzędowej Prezydenta nie nadającej się do formy pisemnej. Zakładała ona obejmowanie odpowiedzialnością polityczną rządu lub poszczególnego ministra przed parlamentem wszelkich czynności urzędowych głowy państwa, przy realizacji których premier albo minister głowie państwa osobiście i fizycznie towarzyszył.

Kontrasygnata obecnie jest to współpodpis odpowiedniego członka rządu na akcie urzędowym głowy państwa. Geneza tej instytucji wywodzi się z klasycznego angielskiego modelu parlamentarnego, w którym monarcha nie mógł czynić źle i wobec tego nie mógł działać sam. Współpodpis premiera lub ministra odpowiedzialnego za działanie monarchy przenosił odpowiedzialność parlamentarną z monarchy nieodpowiadającego ani politycznie, ani cywilnie na odpowiadający przed parlamentem Rząd.

W Konstytucji z 1997 r. kontrasygnata zdaje się rozgraniczać sferę, w której Prezydent może działać samodzielnie od sfery, w której wyraźnie musi współdziałać z Radą Ministrów w zakresie egzekutywy i gdzie zatem konstytucja wymaga podejmowania przez Prezydenta działań uzgodnionych z rządem. W tym drugim obszarze więc kontrasygnata służy uzgadnianiu stanowisk, wymusza potrzebę współpracy obu elementów składowych egzekutywy, sprzyja eliminowaniu działań sprzecznych i odmiennych celów. Wymusza wręcz współpracę obu organów egzekutywy. Nadto kontrasygnata jest środkiem informacji wzajemnej oraz harmonizacji działań egzekutywy oraz gwarancją dla obu jej elementów, że nic, co ma znaczenie dla realizacji zadań z tej sfery, nie będzie zdziałane poza wiedzą i aprobatą każdej ze stron.

Z formalnego punktu widzenia z art. 144 ust. 2 Konstytucji wywnioskować dadzą się następujące podstawowe dla kontrasygnaty tezy:

- 1) co do zasady akty urzędowe Prezydenta RP wymagają współpodpisu,
- 2) współpodpis ten pochodzić może obecnie wyłącznie od Prezesa Rady Ministrów, a więc ma pojedynczy charakter (wykluczona jest tzw. kontrasygnata podwójna, a tym bardziej łączna), nie wydaje się, by mogła być cedowana czy delegowana na inny organ Rządu (być może pod nieobecność Premiera mógłby kontrasygnować akt prezydencki zastępujący Premiera wiceprezes Rady Ministrów oraz
- 3) współpodpis ten przesądza o ważności prawnej aktu urzędowego (aby akt przejęcia odpowiedzialności został realnie dopełniony konstytucja zastrzega, jak czyni to wiele innych konstytucji w systemach parlamentarnych, że akt Prezydenta bez kontrasygnaty jest nieważny) i
- 4) za sprawą tego właśnie współpodpisu, Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność za akt Prezydenta przed Sejmem, ale tak naprawdę podpis premiera angażuje solidarną odpowiedzialność polityczną całej Rady Ministrów i to jest istotna słabość tej wyłącznej kontrasygnaty pochodzącej od Premiera.

To oznacza, że Konstytucja aprobejuje jedynie postać kontrasygnaty formalnej nie zaś materialnej (czyli tzw. dorozumianej np. przez obecność Premiera przy czynności nie mającej formy pisemnej). Nadto kontrasygnata przyjęta w Konstytucji nie ma charakteru kontrasygnaty pozytywnej (jak to było w noweli kwietniowej z 1989 r. gdzie ustawa miała określić jakie akty będą wymagać kontrasygnaty), a tylko negatywnej. To oznacza, że Konstytucja hołduje zasadzie, iż kontrasygnaty wymagają wszelkie akty Prezydenta RP, za wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie spod kontrasygnaty wyłączone jako tzw. prerogatywy prezydenckie. Wyjątki w Konstytucji podlegają wykładni ścieśniającej, a nadto jak w literaturze słusznie zauważał A. Gwiżdż, w razie wątpliwości

co do tego czy dany akt podlega kontrasygnacie, czy nie podlega, domniemanie winno przemawiać na rzecz konieczności kontrasygnaty. Umyślne naruszanie wymogu kontrasygnaty przez Prezydenta może pociągać za sobą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Z kolei działania Premiera w związku z kontrasygnatą mogą podlegać ocenie ze strony Sejmu, a w sytuacjach skrajnych mogą doprowadzić nawet do wyrażenia rządowi wotum nieufności.

Prerogatywy Prezydenta RP to jego akty osobiste podejmowane bez wymogu poddawania ich współpodpisowi Premiera, a tym samym są to akty, za które nikt nie ponosi odpowiedzialności. Świadczą one o wyłączeniu określonych zakresów aktywności wykonawczo-politycznej ze sfery wspólnego oddziaływania Rządu i Prezydenta (M. Kruk). Określają zakres dopuszczalnego samodzielnego działania Prezydenta i oznaczają, że pomimo globalnego ograniczenia jego roli ustrojowej konstytucja zachowała jemu pewną sferę samodzielności, chociaż w odniesieniu do niektórych prerogatyw widać wyraźnie, że są one efektem nie do końca racjonalnego kompromisu politycznego w formułowaniu ogólnej wizji modelu państwa przez uczestników prac konstytucyjnych. Konstytucja zakreśla ramy dla takich prerogatyw szeroko, przekraczając, jak się wydaje, miejscami typowe ramy modelu parlamentarnego, a nawet parlamentarno-gabinetowego. Wykaz uprawnień nie podlegających kontrasygnacie zawarty w art. 144 ust. 3 zawiera aż 30 pozycji o różnym ciężarze gatunkowym. Ten zakres jest w dużym stopniu podobny do katalogu znanego Mk z 1992 r. i przytoczonego wyżej, a został jedynie uzupełniony o kilka nowych pozycji. Artykuł 144 ust. 3 Konstytucji określa zakres uprawnień Prezydenta wykonywanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu i jest jednym z zasadniczych przepisów prawnych określających ustrojową rolę Prezydenta w polskim systemie konstytucyjnym (**zob. wyrok TK K 4/06**). Te uprawnienia są to m.in.: skrócenie kadencji Sejmu zamiast dotychczasowego rozwiązania, zwracanie się z orędzim do Zgromadzenia Narodowego, zwoływanie Rady Gabinetowej, powoływanie I prezesa

Sądu Najwyższego, powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, powoływanie części (3) członków Rady Polityki Pieniężnej, powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, zrzeczenie się urzędu prezydenckiego.

8. Pozostałe uprawnienia Prezydenta RP

8.1. Uprawnienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa Państwa

Punktem wyjścia dla poniższych uwag winno być przypomnienie, że konstytucja z 1997 r. nie składa już w ręce Prezydenta RP ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa (tak było w art. 34 Mk). Jednak czyni go nadal gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Są to kategorie łączące się z działaniami Prezydenta w charakterze głowy państwa.

Jednym z następstw przyznania Prezydentowi funkcji gwaranta w dziedzinie bezpieczeństwa Państwa jest także złożenie w jego ręce funkcji Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 ust. 1). Nie jest to *novum* w polskim prawie konstytucyjnym. Funkcja ta znana była Konstytucji marcowej z 1921 r., znała ją też Konstytucja PRL w wersji noweli z 7 kwietnia 1989 r. Zawsze dotąd „najwyższe zwierzchnictwo” Prezydenta było swoistym echem dawnej terminologii monarchicznej odnośnie do stosunku monarchii do armii albo położeniem akcentu na inny stopień subordynacji sił zbrojnych w stosunku do głowy państwa, aniżeli miało to miejsce w państwowej służbie cywilnej. Podobnie jest i dzisiaj. Wydaje się, że przekazanie obecnie Prezydentowi RP funkcji najwyższego zwierzchnika armii było nie tylko wyrazem potrzeby symbolicznego skupienia władzy w ręku organu, z którym wiążą się najwyższe godności reprezentowania państwa, ale też, a może nade wszystko, zakładanego najwyższego stopnia jego (Prezydenta – rozumianego jako instytucja, a nie konkretny piastun urzędu) niezależności i bezstronności politycz-

nej (zob. też art. 26 – „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”) oraz dbałości o interesy Państwa. Warto zwrócić uwagę, że instytucja Prezydenta w RP ma charakter ściśle cywilny, co oznacza, że także Najwyższe Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi musi korespondować z tym charakterem. W konsekwencji należy uznać, że Prezydent jako najwyższy zwierzchnik armii pełni jakby ideowe dowództwo, w każdym razie o charakterze pośrednim. Prezydent RP jest więc pozbawiony atrybutów naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, nawet w czasie pokoju, nie mówiąc o okresie wojny, na który to czas służy jemu uprawnienie mianowania i zwalniania obecnie nie Naczelnego Wodza, a Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), *ergo* sam stanowiska tego nie mógłby sprawować. Z obowiązującej Konstytucji wynika niedwuznacznie, że w swoich stosunkach z armią Prezydent jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych Państwa winien posiłkować się w czasie pokoju pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2). Prezydent w Konstytucji nie ma już zagwarantowanej możliwości konstytucyjnej wpływania na obsadę stanowiska szefa MON, jednak nadal dalsze najważniejsze kreacyjne decyzje Prezydenta w armii muszą być podejmowane przezeń we współdziałaniu z Premierem albo Ministrem Obrony Narodowej. I tak na wniosek Ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju prezydent mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Na czas wojny Prezydent mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek Premiera. Na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje określone w ustawie stopnie wojskowe (art. 134 ust. 5) oraz w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent, na wniosek Premiera, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych dla obrony RP (art. 136). Naturalnie te konstytucyjnie określone kompetencje uzupełniają liczne kompetencje szczegółowe Prezydenta, rozsiane po wielu ustawach w tym m.in. w ustawie o powszechnym obo-

wiązku obrony czy o ustroju wojskowego wymiaru sprawiedliwości.

Dodajmy też, że Prezydent w zastępstwie Sejmu, gdy ten nie może się zebrać na posiedzenie, postanawia o stanie wojny (art. 116 ust. 2). Co do zasady więc kompetencja ta należy do Sejmu (art. 116 ust. 1), zaś Prezydent może tutaj działać jedynie jako tzw. siła rezerwowa państwa, jako „bezpiecznik państwa”, gdy zawiodą normalne mechanizmy konstytucyjne albo wymagają tego szczególne okoliczności faktyczne uznane przez ustrojodawcę. Bezsprzecznie jednak pomimo braku istnienia bezpośrednich kompetencji decyzyjnych Prezydenta wobec Sił Zbrojnych, mimo braku prawa rozkazywania, głowa państwa jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych RP ma prawo bycia informowanym i bycia konsultowanym we wszystkich istotnych sprawach z tego zakresu.

8.2. Uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa Państwa

Konstytucja przyjmuje i tutaj dość szczegółowe regulacje prawne, odbiegające na korzyść od rozwiązań dotychczasowych, zwłaszcza z okresu obowiązywania Konstytucji PRL. Wprawdzie Prezydent nie ma już prawa opiniowania kandydata na stanowisko szefa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dawny art. 61 Mk), to jednak Prezydent nadal w omawianym zakresie może działać w obliczu szczególnych zagrożeń państwa. Jednocześnie z uwagi na to, iż konstytucja wyraźnie sferę spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz sferę bezpieczeństwa zewnętrznego państwa powierza kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8), kompetencje Prezydenta wymienione w rozdziale XI (stany nadzwyczajne) należy traktować jako wykonawcze wobec tych należących do Rządu.

W następstwie doświadczeń związanych z wprowadzeniem w 1981 r. stanu wojennego w Polsce Konstytucja obecnie (a przedtem także nowela z 1989 r. i Mk z 1992 r.) wprowadza rozróżnie-

nie stanu wojennego od stanu wyjątkowego oraz stan klęski żywiołowej.

Stan wojenny może wprowadzić Prezydent na wniosek Rady Ministrów w razie zagrożenia zewnętrznego Państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Może go wprowadzić na części lub na całym terytorium RP (art. 229). Z tych samych powodów Prezydent może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Zarówno organizację władz państwa w tym czasie, jak i inne następstwa wprowadzenia stanu wojennego określa ustawodawstwo zwykłe.

Ponadto w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent może na wniosek Rady Ministrów wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Do uprawnień Prezydenta należy również przedłużenie trwania takiego stanu z tym, że musi on na to uzyskać zgodę Sejmu (bez Senatu jak to miało miejsce od 1989 r.); może ono nastąpić tylko jeden raz i na okres nie przekraczający obecnie 60 dni. Konstytucja dodatkowo utrzymuje trzy ważne ograniczenia dotyczące okresu trwania stanów nadzwyczajnych, bo takim zbiorczym pojęciem obejmuje ona i stan wojenny, i stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej:

- 1) Prezydent ma konstytucyjny zakaz skrócenia kadencji Sejmu w tym czasie i w czasie 90 dni po jego zakończeniu,
- 2) nie może być w tym samym czasie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe,
- 3) nie mogą być przeprowadzone w tym czasie wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.

Rozszerzeniem tych norm jest ustawa określająca warunki i skutki wprowadzenia stanu wyjątkowego tj. ustawa z 26 kwietnia 2002 r. o stanie wyjątkowym, która zastąpiła dotychczasową

ustawę 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. nr 66, poz. 279 i z 1989 r. nr 34 poz. 178 i nr 81/1997, poz. 512).

Wreszcie dodajmy, że rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm natomiast ma obowiązek niezwłocznego rozpatrzenia rozporządzenia Prezydenta i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wreszcie dodajmy, że w czasie trwania stanów wyjątkowych Prezydent ma możliwość stanowienia tzw. ustawodawstwa wyjątkowego w postaci wydawania tzw. rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234 ust. 1). Oczywiście może czynić użytek z tego prawa tylko pod ściśle określonymi warunkami:

- 1) w czasie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się posiedzenie,
- 2) na wniosek Rady Ministrów,
- 3) w granicach wytyczonych art. 228 ust. 3–5.

Nie może być wątpliwości, że w tym ostatnim uprawnieniu Prezydenta zawarta jest idea gwarantowania przezeń ciągłości władzy państwowej, o czym była już mowa w innym miejscu podręcznika.

Na podstawie art. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. zmienionej 26 listopada 2010 r. (Dz. U. nr 240, poz. 1601) o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP (Dz. U. nr 162, poz. 1117, z 2004 r., nr 210, poz. 2135 oraz z 2009 r. nr 79, poz. 669 i nr 161, poz. 1278) Prezydent RP otrzymał uprawnienie do wydania postanowienia o użyciu polskich jednostek wojskowych w Siłach Post-SFOR w Bośni i Hercegowinie w ściśle określonym czasie (21 VI–31 XII 1998 r.). Postanowienie podlegało kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów (M. Pol. nr 19/98, poz. 283). W takim razie o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa Prezydent postanawia na wniosek Rady Ministrów. Ustawa zastrzega jednak, że to uprawnienie prezydenta dotyczy użycia jednostek wojskowych w celu utrzymania międzynarodowego pokoju, przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa, aktom terroryzmu oraz

w celu niesienia pomocy humanitarnej. Od 2010 r. natomiast przepisy ustawy tej dotyczą też użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Organem doradczym Prezydenta w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135). Postanowieniem z 20 stycznia 1998 r. ówczesny Prezydent RP powołał pierwszy raz Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Do zakresu działania Rady należy wyrażanie opinii w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a szczególnie: rozpatrywanie ogólnych założeń bezpieczeństwa RP, rozpatrywanie założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczących bezpieczeństwa państwa, rozpatrywanie problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, określanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom, rozpatrywanie kierunków rozwoju Sił Zbrojnych. W skład RBN wchodzi: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Prezes NBP, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako sekretarz Rady. Finansowa, organizacyjna i techniczna obsługa RBN leży w gestii Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Organizacyjna, finansowa i techniczna obsługa RBN spoczywa na Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. Na gruncie ustaleń personalnych wspomnianego postanowienia Prezydenta powstał swego czasu problem ewentualnego członkostwa w RBN marszałków Sejmu i Senatu. Podzielamy wyrażony w literaturze pogląd (np. W. Odrowąż-Sypniewski w: Biuletyn BSE Kancelarii Sejmu 1/98), że norma art. 144 ust. 3 pkt 26 ma charakter aktu konkretno-indywidualnego, a co za tym idzie wyklucza ona możliwość powołania do składu RBN organu państwowego (marszałkowie obu izb parlamentu są swoistymi „organami organów” jakimi są właśnie te izby). Poza tym należy zauważyć, że Prezydent może odwołać członków RBN i to w trybie prerogatywy własnej. Zatem akt powołania i odwołania w tym przypadku zależy wyłącznie od niczym nie ograniczonej woli Prezydenta, co w skrajnym przypadku

uznania konieczności odwołania któregośkolwiek z marszałków, podważałoby prestiż reprezentowanych przez nich izb. Dobrze się stało, że problem został dostrzeżony na czas i nie wywołał poważnego konfliktu.

Należy dodać, że umocowanie konstytucyjne organów o doradczym charakterze występuje raczej rzadko. Jest bowiem oczywiste, że każdy ważny ustrojowo organ państwa ma prawo dobrać sobie grono doradców i formy służenia radą fachową. Nawiasem mówiąc taki organ państwa wcale nie musi wykorzystywać takiego prawa. Wskazanie w polskiej Konstytucji z 1997 r. Rady Bezpieczeństwa Narodowego zmienia nieco sytuację, bo rodzi po stronie Prezydenta obowiązek powołania RBN-u i to nie w znaczeniu stworzenia takiego efektywnie działającego kolegiального ciała (więc co najmniej trzyosobowego – wynika to z użytego pojęcia „rada”, z istoty rzeczy ciała kolegiального właśnie), ale w sensie ukształtowania konkretnego jego składu osobowego i sprawienia, że organ taki będzie mógł realnie funkcjonować.

Należy tutaj dodać, że Sejm i Senat w 2002 r. uchwaliły ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych, wymagane przez Konstytucję z 1997 r.

Tutaj tylko dla porządku odnotujmy raz jeszcze, że w świetle ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym Prezydent RP uzyskał kompetencję przedłużenia i znoszenia na wniosek Rady Ministrów stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na jaki został on wprowadzony, jeśli ustaną jego przyczyny oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. W oparciu o tę samą ustawę prezydent decyduje w formie postanowienia o użyciu oddziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego. Z kolei druga ważna ustawa z tej serii ustaw, to ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom RP. Na jej podstawie Prezydent wprowadza, na wniosek Rady Ministrów, stan wojenny i go znosi oraz kieruje obroną państwa w czasie stanu wojennego w przypadku konieczności prowadzenia takiej obrony. Prezydent postanawia też aktem praw-

nym w postaci postanowienia właśnie, wymagającym kontrasygnaty Premiera i wydanym wyłącznie na wniosek Rady Ministrów o użyciu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa w oparciu o art. 3 ust. 1 wspomnianej już ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa. A wreszcie zarządza Prezydent także na podstawie art. 136 konstytucji, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mobilizację Sił Zbrojnych oraz zarządza ich użycie do obrony kraju. Ostatnimi ważnymi aktami prawnymi z tej serii jest uchwalona 18 kwietnia 2002 r. ustawa o stanie klęski żywiołowej oraz ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Pamiętajmy też, że obecnie obowiązujące regulacje prawne zobowiązują Prezydenta do współpracy z Ministrem Obrony narodowej w sprawach dotyczących Sił Zbrojnych, co jednak nie oznacza, że w zakresie tej współpracy Minister Obrony Narodowej staje się organem podporządkowanym Prezydentowi. Każda próba władczego oddziaływania przez Prezydenta na Ministra Obrony w sferze problemów Sił Zbrojnych musi być uznana za nie mającą uzasadnienia prawnego.

8.3. Uprawnienia Prezydenta RP w dziedzinie spraw zagranicznych Państwa

Musimy tu zauważyć od razu, że Konstytucja z 1997 r. nie składa w ręce Prezydenta ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych, jak czyniła to niegdyś Mk. Przeciwnie, w art. 146 czytamy wyraźnie, że „Rada Ministrów prowadzi... politykę zagraniczną RP”, a w ust. 4 pkt 9 artykułu 146 dodatkowo Konstytucja właśnie Radzie Ministrów powierza „sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”, a więc sferę zdeponowaną dotychczas tj. przed 1997 r. wyraźnie w ręce Prezydenta. Równocześnie jednak Konstytucja deklaruje w art. 133 ust. 1, że Prezydent jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych. Czy są to wyłączające się ustalenia? Z pewnością nie! Dodat-

kowo żeby jednak nie stwarzać dwóch równoległych i konkurujących ze sobą źródeł realizowania polityki zagranicznej, Konstytucja, nakazuje by prezydent w zakresie polityki zagranicznej współdziałał tak z prezesem Rady Ministrów, jak i z właściwym ministrem (por. wcześniej omówione postanowienie TK z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08).

Konstytucja nie powtarza nakazu znanego Mk, by Prezydent w stosunkach z innymi państwami, a także z polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi za granicą, korzystał z pośrednictwa Ministra Spraw Zagranicznych, ale jest oczywiste, że dyplomaci nie powinni mieć własnych dróg w kontaktach z Prezydentem, poza plecami Ministra Spraw Zagranicznych, ani odwrotnie Minister ten nie może izolować ich od Prezydenta, którego w końcu przedstawicielami są za granicą ambasadorowie, bowiem to Prezydent wystawia im listy uwierzytelniające. Jest to oczywiste w warunkach uczynienia Prezydenta gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa tudzież gwarantem ciągłości państwa w stosunkach międzynarodowych i na wypadek zagrożenia suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto z Konstytucji wprawdzie wynika, że Prezydentowi służy prawo mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw (chodzi o ambasadorów innych państw, nuncjuszy apostolskich tudzież posłów akredytowanych przy głowie państwa), ale dla mianowania i odwołania polskich ambasadorów potrzebna jest kontrasygnata Premiera. Uprawnienie to nie jest bowiem wyszczególnione art. 144 ust. 3 jako prerogatywa prezydencka, a sam ten przepis podlega interpretacji ścieśniającej, ponieważ wyjątków wyraźnie wyspecyfikowanych w konstytucji nie wolno interpretować rozszerzająco. Wyjaśnijmy dodatkowo, że na mocy konwencji wiedeńskiej z 18 czerwca 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych (Dz. U. nr 37, poz. 309), „pełnomocnymi przedstawicielami” danego kraju w innych państwach są ambasadorowie, posłowie i do tego do-

chodzą *charge d'affaires*, którzy jednak w odróżnieniu do ambasadorów i posłów nie mają statusu przedstawicieli „pełnomocnych” i wobec tego ich nominacji dokonuje minister spraw zagranicznych. Z tych trzech podmiotów w Polsce, Prezydent mianuje i odwołuje wobec tego tylko ambasadorów i posłów.

Należy wspomnieć też o art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w myśl którego do kompetencji Prezydenta należy ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych, jednakże winien zawiadamiać o takich swoich aktach zarówno Sejm, jak i Senat. Jeżeli jednak takie decyzje Prezydenta miałyby dotyczyć pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji, członkostwa RP w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym i spraw uregulowanych w ustawie lub, w których konstytucja wymaga ustawy, to taka ratyfikacja albo wypowiedzenie umowy międzynarodowej wymagają upoważnienia wyrażonego w ustawie, czyli w praktyce zgody Sejmu i Senatu (art. 89 ust. 1). Istnieje jeszcze jeden rodzaj umów międzynarodowych wymagających zgody na ratyfikację wyrażonej w formie ustawy tyle, że warunki jej uchwalenia w obu izbach są bardziej ostre niż w wypadku ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umów z art. 89 ust. 1. Oto i w Sejmie i w Senacie w tej drugiej sprawie potrzeba kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów). Wymogi te dotyczą umowy, na podstawie której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1). *Nota bene* przepis ten pełni u nas rolę nie do końca precyzyjnie nazywanej tzw. klauzuli europejskiej. Zauważmy też, że z uwagi na znaczenie umowy z art. 90 ust. 1 Konstytucja dopuszcza alternatywnie także inny tryb umocowania Prezydenta do jej ratyfikacji. Jest to możliwość uchwalenia zgody na ratyfikację w drodze referendum ogólnokrajowego według art. 125 konstytucji. Który z możliwych wariantów upoważnienia Prezydenta zostanie ostatecznie wybrany zależeć będzie od Sejmu.

On bowiem bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w uchwale swojej przesądzić ma o tym trybie (art. 90 ust. 4).

W kontekście uprawnienia Prezydenta do ratyfikowania umów międzynarodowych zauważmy też, że konstytucja czyni Prezydenta organem swoistej kontroli polityki zagranicznej Rządu w zakresie kształtowania zobowiązań międzynarodowo-prawnych RP. Oto bowiem w ręce Prezydenta konstytucja składa ważny środek z art. 133 ust. 2. Umożliwia on Prezydentowi przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. Ponieważ Konstytucja nie specyfikuje, o jaką umowę tutaj chodzi, przeto wydaje się, że kompetencja ta dotyczy wszelkich umów podlegających ratyfikacji, a nie tylko tych, dla których potrzebna jest uprzednia zgoda na ratyfikację wyrażona w formie ustawy.

Równoważącymi środkami prawnymi wobec ratyfikacyjnych kompetencji Prezydenta jest także jego obowiązek powiadamiania Sejmu i Senatu o dokonanych przezeń ratyfikacjach i wypowiedzeniach umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 1) oraz obowiązek zawiadomienia Sejmu o zamiarze przedłożenia prezydentowi w celu ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w formie ustawy, nałożony na premiera (art. 89 ust. 2).

Ratyfikacja ma charakter aktu urzędowego wymagającego kontrasygnaty Premiera co sprawia, że akt ratyfikacji i wypowiedzenia umowy międzynarodowej nie jest prezydenckim aktem w pełni samodzielnym. Chociaż zwykle akt ratyfikacji umowy międzynarodowej dokonywany jest automatycznie w następstwie przedstawienia przez rząd stosownego jego dokumentu – uchwały Rady Ministrów (zob. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych), to jednak należy pamiętać, że Prezydent nie jest przy akcie ratyfikacji związany żadnym terminem konstytucyjnym i w grę może wchodzić trwające nawet wiele miesięcy odroczenie dokonania aktu. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia podczas kadencji śp. prezydenta L. Kaczyńskiego

w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony. Prezydent ponadto posiada prawo zwrócenia się do TK z wnioskiem o prewencyjne zbadanie zgodności umowy z konstytucją na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji i w razie wydania przez Trybunał orzeczenia o niezgodności, Prezydent odmówi dokonania ratyfikacji.

Na podstawie innych ustaw Prezydentowi RP służy ponadto w omawianym zakresie uprawnienie do wyrażania zgody na mianowanie konsułów i do wystawiania im tzw. listów komisyjnych, do udzielania tzw. *exequatur* konsulom państw obcych oraz udzielanie akredytacji misjom specjalnym. Prezydent mianuje też i odwołuje nadzwyczajnych i pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i akredytujące przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych (prawo tzw. czynnej i biernej legacji). Akty powołujące i odwołujące nie są wykonywane samodzielnie przez Prezydenta, przeciwnie wymagają dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że muszą być uzgodnione z premierem i *de facto* z Ministrem Spraw Zagranicznych co wynika z ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej i po uprzednim zaopiniowaniu kandydatur na ambasadorów przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu, która zwyczajowo przesłuchuje kandydatów na ambasadorów. Przesłuchania takie mają miejsce przed wystąpieniem przez Ministra do Prezydenta z wnioskiem o dokonanie nominacji ambasadora. Oczywiście ostateczna decyzja należy do gestii Prezydenta, co sprawia, że głowa państwa może nie wyrazić zgody na kandydaturę proponowaną przez MSZ oraz może nie zgodzić się z wnioskiem o odwołanie ambasadora.

Powtórzmy na koniec wyraźnie raz jeszcze, że w świetle obecnej Konstytucji Prezydent nie może prowadzić samodzielnej polityki zagranicznej (zob. art. 133 ust. 3 Konstytucji nakazujący współdziałanie Prezydenta z Premierem i właściwym Ministrem), co oczywiście nie oznacza, że nie może on np. być negocjatorem w istotnych dla państwa sprawach. Ponieważ jednak prowadzenie polityki zagranicznej jest ewidentnie domeną konstytucyjnie za-

strzeżoną dla Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji), oznacza to, że Prezydent może działać tutaj wyłącznie w oparciu o uzgodnienia (szczegółowe instrukcje negocjacyjne) z Premierem i Ministrem Spraw Zagranicznych i tylko w obrębie mandatu udzielonego w ten sposób przez Rząd.

9. Niektóre inne uprawnienia Prezydenta RP

Istnieje wiele takich uprawnień Prezydenta, które wykonuje on na mocy ustawodawstwa zwykłego i które były częstokroć ustalone przed uchwaleniem i wejściem w życie konstytucji, ale są też i zupełnie nowe wprowadzone przez Konstytucję wraz z jej wejściem w życie tj. 17 października 1997 r. Nie będziemy ich tu szczegółowo omawiać, bowiem niektóre już były wspomniane, inne zaś będą jeszcze omawiane w innych częściach niniejszego opracowania. Tutaj tylko krótko przypomnimy kilka istotnych spośród nich.

W Konstytucji Prezydent RP ma uprawnienie do przedstawienia inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany konstytucji (art. 235 ust. 1), przez co może mieć wpływ na kierunki kształtowania porządku konstytucyjnego RP. Może też Prezydent wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego fakultatywnego w sprawie zmiany konstytucji dotyczącej najważniejszych jej rozdziałów (I, II i XII), przez co zmanifestowana została rola Prezydenta jako istotnego gwaranta czy stróża konstytucji (art. 235 ust. 6). Formalne znaczenie natomiast ma podpisanie przez Prezydenta ustawy zmieniającej konstytucję i zarządzenie jej ogłoszenia (art. 235 ust. 7).

Nowym konstytucyjnym uprawnieniem kreacyjnym służącym oddziaływaniu Prezydenta na sprawy finansów publicznych państwa jest prawo powoływania na 6 lat, w równej liczbie z Sejmem i z Senatem (3) członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5) oraz prawo wnioskowania do Sejmu o powołanie na 6 lat Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 3).

Z Konstytucji wynika też szereg kompetencji w sferze stosunków z władzą sądowniczą, o czym była już wcześniej mowa. Można też wymienić tutaj prawa Prezydenta do występowania z wnioskiem do Trybunału Stanu o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 156 ust. 2) oraz prawo inicjowania przez prezydenta przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw objętych kognicją tegoż Trybunału wymienionych w art. 188 Konstytucji (zob. art. 191 ust. 1).

Niemniej istotne znaczenie mają kompetencje Prezydenta wynikające z rozmaitych ustaw zwykłych, a jest ich ok. 60. Z treści samych tych ustaw przysługuje Prezydentowi kilkaset rozmaitych szczegółowych uprawnień. Wśród nich są m.in. uprawnienia do nadawania dożywotniego tytułu naukowego profesora i uprawnienia z tytułu funkcjonowania ustawy o orderach i odznaczeniach z 16 października 1992 r. (przewodniczenie Kapitułom Orderów Orła Białego i *Polonia Restituta*, jest Wielkim Mistrzem w obu Kapitułach wymienionych orderów i *ex officio* z chwilą wyboru na urząd Prezydenta kawalerem tych orderów w randze najwyższej, przysługuje jemu także samodzielne prawo występowania z inicjatywą nadawania orderów i odznaczeń). Na podstawie ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji wielokrotnie dotychczas nowelizowanej (Dz. U. nr 253/2004, poz. 2531 ze zm.), Prezydent powołuje spośród aktualnie pięciu członków Rady, dwóch jej członków. Ponadto dysponuje Prezydent kompetencją polegającą na potwierdzaniu wygaśnięcia kadencji KRRiTv jeśli sprawozdanie roczne Rady zostanie odrzucone przez Sejm i Senat. Akt urzędowy Prezydenta w tym zakresie podlega kontrasygnacie Premiera, bowiem nie jest wymieniony w art. 144 ust. 3 Konstytucji jako prerogatywa prezydencka.

Prezydent RP ma wreszcie także na podstawie ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim prawo nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na jego zrzeczenie się (art. 137 Konstytucji). Nadawanie i zwalnianie z obywatelstwa stanowi decyzję administracyjną, jednak ponieważ ponad Prezydentem nie istnieje żadna wyższa instancja, zainteresowany decyzją prezydencką nie

może się od niej odwoływać. Może natomiast np. cudzoziemiec czy apatryda nie usatysfakcjonowany decyzją Prezydenta wystąpić na podstawie art. 127 par. 3 k.p.a. z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i rozpatrzenie sprawy w tym trybie zamyka definitywnie postępowanie w tej sprawie. W świetle bowiem orzecznictwa NSA (**wyrok NSA z 22 września 1994 r. II SA 695, 696, 698-712**; glosa do tego wyroku w „Przeglądzie Sejmowym” nr 4 z 1994 r.) omawiane akty Prezydenta nie podlegają kontroli w postępowaniu sądowno-administracyjnym (P. Sarnecki).

10. Aparat pomocniczy Prezydenta RP

Konstytucja nie przewiduje już możliwości powoływania przez Prezydenta tzw. ministrów stanu, których zadaniem w Mk z 1992 r. było reprezentowanie głowy państwa w sprawach związanych z wykonywaniem jej uprawnień. Uprawnienie to spotkało się z uzasadnioną krytyką w minionym czasie. Natomiast Konstytucja z 1997 r. słusznie utrzymuje możliwość istnienia Kancelarii Prezydenta RP.

Kancelaria Prezydenta RP jest organem pomocniczym głowy państwa. Sam Prezydent nadaje jej statut (art. 143). *Nota bene* jest to jego uprawnienie osobiste, a zatem nie wymagające kontrasygnaty Premiera (art. 144 ust. 3 pkt 28 Konstytucji). Ponieważ jest istotne, by Prezydent miał wolne od czyjegokolwiek wpływu prawo doboru najbliższego i najważniejszego współpracownika w osobie Szefa Kancelarii, stąd także prawo powołania i odwołania jego osoby jest prerogatywą prezydencką.

Poza Szefem Kancelarii na jej czele stoją jego zastępcy. Cała struktura Kancelarii składa się z zespołów i biur odpowiadających zakresem swoich zadań kompetencjom Prezydenta.

Obecny Statut Kancelarii Prezydenta RP został nadany jego zarządzeniem z dnia 28 marca 2006 r. (por. tekst M.P. nr 49/2006, poz. 526 z późn. zm. oraz pod adresem <http://www.prezydent.pl/bip/status-prawny-kancelarii-prezydenta-rp/>) i był kilkakrotnie modyfikowany. Ostatnia zmiana Statutu Kancelarii została doko-

nana przez Prezydenta RP A. Dudę zarządzeniem z 7 sierpnia 2015 r.

11. Uposażenie byłego Prezydenta RP

Po wyborach prezydenckich z 1995 r. okazało się szybko, że fakt nie istnienia w naszym kraju prawie żadnych uregulowań prawnych regulujących status ustępującego Prezydenta może być przyczyną napięć i pewnych komplikacji. Na tle większości demokracji zachodnich, w których przez lata dopracowano się procedur i rozwiązań umożliwiających ustępującym głowom państw godne odejście z urzędu, była to sytuacja kłopotliwa. Nie były wystarczającymi jedyne istniejące ustalenia prawne, w myśl których byłemu Prezydentowi RP służy trzymiesięczna odprawa oraz do końca życia korzystanie z ochrony Biura Ochrony Rządu, rządowej kliniki i służbowego samochodu. Do tego wszystkiego sprawę skomplikowała bardzo zapowiedź ustępującego prezydenta L. Wałęsy, że jeśli nie zostanie uregulowany jego status po zakończeniu kadencji będzie zmuszony powrócić do pracy na poprzednio zajmowanym stanowisku (elektryka) w Stoczni Gdańskiej.

Propozycje sposobu rozwiązania sprawy były rozmaite. Ostatecznie po długich deliberacjach, sporach i wahaniach Sejm i Senat podjęły 30 maja 1996 r. ustawę o uposażeniu byłego Prezydenta RP (Dz. U. nr 75/1996, poz. 356 i z 1998 r. nr 160, poz. 1065), zgodnie z którą byłej głowie państwa przysługuje dożywotnio miesięczne uposażenie w wysokości odpowiadającej 75% kwoty wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Literatura (pozycje wybrane):

Antonowicz L., *Konstytucyjne ujęcie kompetencji międzynarodowej głowy państwa polskiego (zarys rozwoju)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój*

państwa. *Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.

Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.

Balicki R., *Udział Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, 3 wyd., wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, wyd. UMK, Toruń 2013.

Bożyk S., *Wybory prezydenckie*, Białystok 1995.

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.

Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.

Chorażewska A., *Instytucja Rady Gabinetowej w praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. naukowa A. Łabno, E. Zwierzchowski, WW Oficyna Wydawnicza, Katowice 2009.

Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 13, Warszawa 2012.

Górecki D., *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.

Głajcar R., Migalski M., *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.

Gwiżdż A., *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, nr 1.

Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów. Redakcja i wprowadzenie prof. Marek Zubik, C. H. Beck, Warszawa 2008.

Mojak R., *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, wyd. II, Lublin 1995.

Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Prezydent w państwach współczesnych, pod redakcją J. Osińskiego, Warszawa 2000.

Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze 2000.

Skrzydło W., *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 2000.

Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, wyd. Elipsa, Warszawa 2009.

Więckowska A., *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.

Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.

Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.

Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak i M. Laskowska, wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.

Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

Prof. zw. dr hab. Wiesław Skrzydło

Rada Ministrów i administracja rządowa

1. Konstytucyjny system rządów

Przyjęty w Konstytucji z 1997 r. system rządów (podobnie jak stosowany w latach 1918–1935) określa się powszechnie w polskiej literaturze jako system parlamentarny. Oznacza to, że stosunki wzajemne trzech naczelnych organów państwa: parlamentu, głowy państwa i rządu charakteryzują się tym, że parlament wyłoniony w toku wyborów stanowi podstawę do utworzenia rządu, który funkcjonuje w oparciu o większość parlamentarną, ciesząc się jej poparciem. Tak sformowane zaplecze polityczne stanowi podstawę istnienia i funkcjonowania rządu. Utrata tego poparcia zmusza natomiast rząd do dymisji. Zatem Prezydent Rzeczypospolitej powołując rząd musi bezwzględnie liczyć się z układem sił politycznych w Sejmie (układ sił politycznych w w Senacie nie ma znaczenia, decydujące było i jest polityczne oblicze Sejmu).

Celowe wydaje się być omówienie kilku kwestii natury terminologicznej, szczególnie tych terminów, które inaczej brzmią w aktach normatywnych a inne znaczenie jest stosowane w języku politycznym i codziennym. Oficjalna nazwa omawianego organu władzy wykonawczej to Rada Ministrów. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. posługuje się wyłącznie tym określeniem, podobnie jak w odniesieniu do szefa tego organu czyli Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w języku potocznym, w środkach masowego przekazu naczelnym organ kolegialny jest określany jako rząd, a polityk stojący na jego czele zwany jest premierem. W swoim czasie, a niekiedy i współcześnie stosowany był termin gabinet jako odpowiednik nazwy rząd, jest także stosowany termin Rada Gabinetowa (zna go i obecnie obowiązująca Konstytucja), nie jest to jednak termin

zamienny dla Rady Ministrów i coś innego oznacza. Rada Gabinetowa obecnie to zwoływane przez Prezydenta posiedzenie ministrów (włącznie z premierem), dla rozpatrzenia spraw państwowych szczególnej wagi. Obradom Rady Gabinetowej przewodniczy Prezydent. Ciało to nie posiada jednak żadnych kompetencji i jest tylko płaszczyzną wymiany poglądów na ustalone kwestie ważne dla państwa. Ewentualne decyzje wynikające z tych dyskusji podejmuje: Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem premiera.

2. Skład Rady Ministrów

Rząd państwa stanowi organ kolegialny, składający się z osób różnej kategorii. Konstytucja wymienia w art. 147 dwie kategorie członków tworzących rząd. Grupa pierwsza obejmuje osoby, które bezwzględnie muszą się w nim znaleźć. Do tej grupy należy przede wszystkim Prezes Rady Ministrów jako szef rządu. Jest to niezbędny element tego organu kolegialnego, dysponujący szerokimi kompetencjami, niezbędny czynnik koordynacji i kontroli działalności ministrów. Nie jest to więc (jak by to nazwa „premier” wskazywała) tylko pierwszy minister. Nie jest to też, jak dawniej mówiono, pierwszy wśród równych, ale zwierzchnik i ważny czynnik koordynacji i kierownictwa. Jest on niezbędnym elementem Rady Ministrów, zatem jego dymisja oznacza jednocześnie dymisję całego rządu.

Do kategorii niezbędnych członków rządu należy także zaliczyć ministrów, co wynika z samej nazwy tego organu – Rada Ministrów.

Druga grupa osób tworzących Radę Ministrów obejmuje także dwie kategorie członków, ich cechą wspólną jest to, że nie w każdym rządzie muszą występować.

Nieobowiązkowe jest w składzie Rady Ministrów stanowisko wicepremierów (oficjalna nazwa to wiceprezesa Rady Ministrów). Jest niemal regułą, że w każdym składzie rządu w okresie III Rzeczypospolitej (czyli po 1989 r.) występują wicepremierzy, najczę-

ściej w liczbie jednego lub dwu. Wyjątek stanowił gabinet J. Olszewskiego, w którym nie powołano żadnego wicepremiera. W razie potrzeby (np. zastępstwa w urzędowaniu szefa rządu, premier wyznaczał w tym celu jednego z ministrów), dotyczyło to np. choroby premiera, jego wyjazdu itp.

Trwała obecność w składzie rządu wicepremierów wynika z różnych przesłanek. Najczęściej stanowisko takie otrzymuje wchodzący w skład rządu przywódca koalicyjnej partii lub inny polityk wysokiej rangi. Nie jest to jednak powód wyłączny, stanowisko wicepremiera często obejmuje polityk kierujący resortem mającym kluczowe znaczenie w składzie Rady Ministrów. W polskiej praktyce stanowisko to najczęściej obejmuje minister finansów, a także gospodarki.

Dodać należy, że Konstytucja z 1997 r. dopuszcza łączenie funkcji wicepremiera i kierowania określonym resortem (działu administracji rządowej). Były takie przypadki w praktyce, choć rzadko, kiedy również premier kierował określonym działem np. Komitetem Integracji Europejskiej.

Druga zaś kategoria członków tego rodzaju to przewodniczący określonych w ustawie komisji lub komitetów, mających status członka rządu.

Można stwierdzić, że rząd w Polsce zwykle składa się z około 20 członków. Od liczby tej odchylenia nie są duże.

3. Powoływanie Rady Ministrów

Procedura powoływania rządu jest dość złożona, a biorą w niej udział: Prezydent, Sejm i desygnowany na urząd premiera polityk. Procedurę zmierzającą do powołania rządu rozpoczyna Prezydent desygnując kandydata na premiera. Tworzenie rządu to operacja bardzo trudna. Chodzi wszak o utworzenie organu spełniającego ważną rolę w systemie sprawowania władzy w państwie, organu cieszącego się poparciem Sejmu. Prezydent formalnie nie jest skrepowany w swych działaniach żadnymi normami prawa, ale musi uwzględniać określone zasady polityczne. Rząd musi mieć

wyraźne podstawy polityczne, czyli poparcie większości w Sejmie. Nieuwzględnienie tych uwarunkowań skazuje kandydata na premiera na niepowodzenie. Czyli kandydat na premiera winien wywodzić się bądź z partii, która wygrała wybory do Sejmu zdobywając bezwzględną większość mandatów poselskich, bądź w braku takiej sytuacji, musi to być przedstawiciel koalicji. To zaś wymaga przeprowadzenia rozmów przedstawicieli kierownictw partii reprezentowanych w Sejmie i gotowych do stworzenia koalicji parlamentarnej. Już to wskazuje jak wielką rolę ma do spełnienia kandydat na premiera. Nie zawsze jego działania kończą się powodzeniem. Najtrudniejsze zadanie dla przyszłych koalicjantów to ustalenie wspólnego programu działania Rady Ministrów, a także przyznanie liczby i kategorii resortów oddanych do obsadzenia przez uczestniczące w koalicji ugrupowania polityczne.

Nie istnieją reguły prawne określające wymogi jakie winien spełniać kandydat na premiera. Może to być zarówno poseł, jak też osoba nie piastująca mandatu przedstawicielskiego. Może to być przywódca zwycięskiej w wyborach parlamentarnych partii politycznej, albo członek kierownictwa tej partii, bądź nawet polityk nie piastujący wysokich funkcji partyjnych. Wszystkie tego rodzaju ewentualności występowały w okresie od 1989 r.

Jeśli określone działania desygnowanego na premiera polityka zostaną uwieńczone powodzeniem powiadamia on Prezydenta o gotowości tworzenia rządu. W tym momencie wkracza do działań Prezydent, który ma wyłączne prawo powoływania rządu. Konstytucja nie wymaga by premier konsultował z Prezydentem listę proponowanych członków Rady Ministrów, jak to się działo w latach 1992–1997, czyli w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Prezydent wręcza nominacje premierowi i pozostałym członkom Rady Ministrów, odbierając od nich przysięgę, której tekst określa obowiązująca Konstytucja. W ten sposób już rząd zostaje powołany, choć pozostaje jeszcze jeden ważny etap postępowania.

Powołany rząd musi starać się o uzyskanie wotum zaufania od Sejmu. Ten etap otwiera wystąpienie Prezesa Rady Ministrów

przed Sejmem z przemówieniem programowym (tzw. *exposé*). Po tym przemówieniu rozpoczyna się w Sejmie dyskusja, w której biorą udział zarówno przedstawiciele partii tworzących koalicję rządową, jak i reprezentanci ugrupowań opozycyjnych. W trakcie debaty padają pytania, uwagi itp. Na wszystkie te wystąpienia odpowiada premier, po czym zarządza się głosowanie. Wotum zaufania jest konieczne do istnienia rządu, a wymagania konstytucyjne są w tym względzie wysokie. Do uzyskania pozytywnej oceny programu rządowego, a więc i udzielenia wotum zaufania niezbędna jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uzyskanie takiego wyniku kończy procedurę tworzenia rządu. Winna się ona zamknąć w okresie 14 dni. Odmowa udzielenia wotum zaufania zobowiązuje premiera do złożenia na ręce Prezydenta dymisji Rady Ministrów.

Twórcy obowiązującej Konstytucji zdawali sobie sprawę, że w warunkach ustroju demokratycznego i funkcjonowania wielopartyjnego systemu negatywne wyniki głosowań nie będą należały do rzadkości.

Brak poparcia dla tworzonego gabinetu zmusza premiera do złożenia dymisji, zaś dalsza próba utworzenia rządu odbywa się przy zastosowaniu innego trybu, zwanego pierwszym trybem rezerwowym. W tym trybie inicjatywę przejmuje Sejm, posłowie mają prawo zgłaszania kandydatów na premiera, Sejm dokonuje wyboru premiera i członków rządu również bezwzględną większością głosów. Do Prezydenta należy zatem tylko wręczenie nominacji i przyjęcie przysięgi.

Fiasko działań podejmowanych w drugim trybie, pozwala podjąć trzecią, już ostatnią próbę, według zmienionego trybu. Jeśli w tym trybie, przy złagodzonych wymogach – do uzyskania wotum zaufania wystarcza zwykła większość głosów (porównuje się tylko głosy za i przeciw, nie biorąc pod uwagę głosów wstrzymujących się) – rząd nie powstaje, wówczas Prezydent jest zobowiązany do skrócenia kadencji, rozwiązania Sejmu (wraz z Senatem) i zarządzenia przedterminowych wyborów.

4. Status prawny Prezesa Rady Ministrów

Polska nazwa szefa rządu wywodzi się z tradycji angielskiej, gdzie był on ministrem (pierwszy wśród równych) i przewodniczył posiedzeniom gabinetu. Nie posiadał zatem z tego tytułu szczególnych kompetencji. Obecnie premier w systemie rządów parlamentarnych ma daleko idące uprawnienia, rzadko kieruje resortem, spełnia za to wiele zadań o charakterze kierowniczym i koordynacyjnym. Rola jego niepomiernie wzrosła, podobnie jak i znaczenie polityczno-ustrojowe. Stoi na czele i kieruje Radą Ministrów, a art. 146 Konstytucji z 1997 r. stwierdza, że to rząd prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Jest to więc nie tylko organ administracji rządowej, ale ważne i pierwszoplanowe ogniwo w systemie sprawowania władzy w państwie.

Konstytucja reguluje nie tylko kwestie związane z powoływaniem Rady Ministrów, ale także problemy zmian dokonywanych w rządzie, czy jego rekonstrukcji. Różne są tego przyczyny – rezygnacja ministra, zgon członka rządu, inicjatywa premiera zmierzająca do wyeliminowania słabych ogniw rządowych. Także w tym zakresie pierwszoplanową rolę odgrywa premier. Zmian formalnie dokonuje Prezydent, nie czyni tego jednak nigdy z własnej inicjatywy, a wyłącznie na wniosek premiera. Odwołanie ministra wprawdzie może być przeprowadzone także z inicjatywy Sejmu, ale tylko w przypadku uchwalenia przez ten organ określonego ministrowi wotum nieufności, a obsada resortu opróżnionego w ten sposób, a więc powołanie nowego członka rządu, odbywa się także wyłącznie na wniosek premiera, gdyż to on ponosi odpowiedzialność za działania rządu, musi więc posiadać decydujący wpływ na obsadę stanowisk w Radzie Ministrów. W tej sytuacji zatem odwołanie członka rządu i związane z tym wręczenie przez Prezydenta aktu odwołania, jak i powołanie nowego ministra na zwolnione miejsce ma formalny charakter. Decyzje o zmianach w składzie rządu, tak o charakterze jednostkowym, jak i szersza rekonstrukcja nie wymaga udziału Sejmu, akty te bowiem nie podlegają zatwierdzeniu, ani wyrażaniu wotum zaufania.

Konstytucja w art. 148 wyposażyła premiera w prawo kierowania pracami Rady Ministrów, co obejmuje nie tylko zwoływanie posiedzeń i przewodniczenie obradom, ale daje mu silny wpływ i możliwość oddziaływania na kierunek prowadzonych prac i treść podejmowanych decyzji oraz uchwał. Premier ma także znaczący udział w tworzeniu prawa, co czyni w drodze podejmowania aktów normatywnych w postaci rozporządzeń i zarządzeń. Rozporządzenia to akty wykonawcze w stosunku do ustaw, wydawane przez określone w tej ustawie organy państwa. Taka zapowiedź ustawowa jest zobowiązująca wskazany organ do wydania danego aktu wykonawczego, bez którego wykonywanie ustawy nie jest możliwe. Rozporządzenie jest aktem normatywnym zaliczanym do prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast zarządzenia mają charakter prawa wewnętrznego i są obowiązujące w stosunku do organów podległych organowi wydającemu ten akt prawny.

W przypadku premiera mamy do czynienia z wysokiej rangi przedstawicielem państwa reprezentującym to państwo w warunkach krajowych i międzynarodowych, co jest szczególnie ważne w związku z naszym członkostwem w Unii Europejskiej, jak i w NATO. Konstytucja wyposażyła premiera w szerokie pełnomocnictwa i kompetencje o charakterze kierowniczym i koordynacyjnym, dzięki czemu może zapewnić wykonywanie polityki rządu przez członków Rady Ministrów.

Oprócz wymienionych już kompetencji premier pełni nadzór w stosunku do organów samorządu terytorialnego, ale w granicach konstytucyjnie określonych. Jest też służbowym zwierzchnikiem pracowników administracji rządowej. Ma zatem wgląd i jest wyposażony w środki działania obejmujące całość administracji publicznej.

5. Kompetencje Rady Ministrów

5.1. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej

Kompetencje Rady Ministrów, jak w przypadku każdego organu państwa wyznaczają jego rangę ustrojową, określoną przez

Konstytucję, to znaczy zadania i środki ich realizacji. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie posiada art. 146 Konstytucji stanowiący, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja przyjęła zasadę podziału władzy, zaliczając do władzy wykonawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów. Z tych dwu organów polskiej egzekutywy bardziej wyeksponowany został Prezydent, jednak ze względu na rolę ustrojową i zakres powierzonych kompetencji, jakie ma do spełnienia znacznie większą rolę odgrywa rząd. Wyraźnego rozgraniczenia roli ustrojowej Prezydenta i Rady Ministrów Konstytucja nie dokonała, co stanowiło źródło sporów i kontrowersji, a także potrzebę rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny. Ważne znaczenie w tym względzie ma art. 146 ust. 2, który stanowi, że: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych...”. W tym przypadku twórcy polskiej ustawy zasadniczej zastosowali zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów. Spory kompetencyjne między dwoma głównymi organami władzy wykonawczej wynikały zatem nie tyle z braku rozstrzygnięcia zakresu kompetencji każdego z nich, ile z ambicji pracowników dwu Kancelarii: Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów. Słusznie też Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w państwie konieczna jest jedna polityka, którą w zakresie stosunków międzynarodowych ustala Rada Ministrów, zatem Prezydent może prezentować stanowisko Polski w kwestiach polityki zagranicznej, ale musi to być stanowisko ustalone przez Radę Ministrów. Konstytucja nakłada obowiązek współpracy tych organów w zakresie polityki zagranicznej. Znajduje to wyraz w treści art. 133 ust. 3 Konstytucji, który stwierdza, iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

Omawianie szczegółowych kompetencji Rady Ministrów należy rozpocząć od przedstawienia charakterystycznej dla organów władzy wykonawczej kwestii, a mianowicie od wykonywania ustaw, które zresztą są najczęściej uchwalane z inicjatywy rządu.

Ściśle mówiąc to prowadzenie działalności wykonawczej jest właściwe dla organów administracji publicznej. W tym jednak zakresie rola rządu jest szczególna bowiem „Rada Ministrów zapewnia wykonywanie ustaw”. Oznacza to między innymi, że podejmuje wiele działań o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym nastawionych na realizację zadań określonych w ustawach.

5.2. Stanowienie prawa

Podkreślić należy, że Rada Ministrów odgrywa ważną rolę w zakresie stanowienia prawa. Jest to zadanie realizowane w szerokim zakresie i w różnorodny sposób.

Wymienić trzeba przede wszystkim rolę rządu w zakresie podejmowania inicjatywy ustawodawczej. Chodzi przy tym nie tyle o liczbę zgłaszanych projektów ustaw, ile o to że najczęściej uchwalanych przez Sejm i Senat ustaw pochodzi właśnie od rządu. Świadczy to o tym jak duży wpływ na tworzenie prawa rangi ustawowej posiada właśnie Rada Ministrów. Podkreślić przy tym należy, że tylko parlamentarzyści i rząd mają prawo wnoszenia poprawek do rozpatrywanych w parlamencie projektów, niezależnie od tego z czyjej inicjatywy powstał rozpatrywany projekt. Poprawki te spełniają ważną rolę, mając bezpośredni wpływ na stan budżetu państwa.

Istotną rolę w zakresie realizacji ustaw mają akty wykonawcze, czyli rozporządzenia. Wprawdzie są to nie tylko akty Rady Ministrów, wydają je bowiem również ministrowie, premier, Prezydent, a także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ale w bardzo wysokim procencie są one dziełem rządu. Jest to zatem także bardzo ważny odcinek działalności prawotwórczej. Brak tych aktów, opóźnienia w ich wydawaniu muszą ujemnie wpływać na zakres i tempo realizacji ustaw jako aktów parlamentarnych.

Rada Ministrów, premier i ministrowie mają ponadto prawo wydawania jeszcze innych aktów normatywnych. Rada Ministrów wydaje uchwały, a członkowie rządu mogą wydawać zarządzenia. Akty te mają jednak odmienny od rozporządzeń charakter. Nie są to bowiem akty normatywne powszechnie obowiązującego prawa, lecz zaliczane są do aktów prawa wewnętrznego. Nie obowiązują

one obywateli, nie są do nich kierowane, lecz dotyczą jednostek organizacyjnych podległych bezpośrednio twórcom tych zarządzeń.

W Polsce poczynając od 1989 r. nie stosuje się praktyki wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy, którymi organ wykonawczy (w Konstytucji z 1921 r. rząd, a w świetle Konstytucji z roku 1935 Prezydent) mógłby zmieniać ustawy, a także je uchylać. Tego rodzaju akty znane były także w okresie Polski Ludowej, kiedy wydawał je rząd, a później Rada Państwa. Była to niebezpieczna praktyka, bowiem w pewnych okresach dekrety z mocą ustawy z powodzeniem wypierały działalność ustawodawczą Sejmu. Nic zatem dziwnego, że w czasie konferencji „okrągłego stołu” (1989 r.) tego rodzaju praktyka spotkała się z ostrą krytyką demokratycznej opozycji i podjęciem decyzji o zniesieniu prawa organu władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy. Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. przewiduje wprawdzie możliwość wydawania aktów normatywnych w postaci rozporządzeń z mocą ustawy, ale tylko w okresie stanu wojennego, pod warunkiem, że Sejm nie może się zebrać przy odpowiednim quorum i tylko na wniosek Rady Ministrów. Prezydent, który by je wydawał będzie zobowiązany do przedłożenia takiego rozporządzenia z mocą ustawy na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Do parlamentu należałaby kontrola i po rozpatrzeniu zatwierdzenie tego aktu. W ten sposób potwierdzono, że w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jedynym organem uprawnionym do uchwalania aktów rangi ustawowej jest parlament (Sejm i Senat).

W zakresie stosowania prawa inicjatywy ustawodawczej Rada Ministrów jest w pewnym sensie uprzywilejowana, Konstytucja bowiem określa w jakich sprawach wnioskodawcą może być wyłącznie Rada Ministrów. Określa to art. 221, który wymienia sprawy budżetu państwa, prowizorium budżetowego itp. Także projekt ustawy upoważniającej głowę państwa do ratyfikowania umowy międzynarodowej w określonych sprawach może wносить wyłącznie Rada Ministrów.

W pewnych natomiast sprawach Rada Ministrów jest wyraźnie pozbawiona prawa występowania do Sejmu z projektem ustawy. Nie może mianowicie inicjować uchwalania ustaw zmieniających Konstytucję (art. 235).

Należy także wspomnieć o przysługującej wyłącznie Radzie Ministrów możliwości zgłaszania do projektów ustaw klauzuli „projekt pilny”, co pozwala na stosowanie szczególnej procedury znacznie skracającej proces legislacyjny.

5.3. Rola kierownicza i koordynacyjna

O przynależności rządu do władzy wykonawczej była już mowa. Aparat administracji rządowej jest bardzo rozbudowany, dlatego należy podkreślić rolę Rady Ministrów w zakresie koordynacji jego działalności, kierowania i kontroli by w całości spełniał właściwie swe zadania, zapewniając zgodność prowadzonej polityki państwa. Szczególnie ważna jest kontrola czy i na ile wykonywane są zadania określone w ustawach. Jest to tym bardziej ważne, że wysoki procent uchwalanych ustaw powstało właśnie z inicjatywy Rady Ministrów.

5.4. Wykonywanie budżetu państwa

Przejawem ważnej roli spełnianej przez rząd jest wykonywanie budżetu państwa. Jest to zadanie, za które odpowiada szczególnie minister finansów, bo to Radzie Ministrów Konstytucja wyznacza w tym zakresie szczególną rolę. To rząd przygotowuje i wnosi do Sejmu projekt budżetu, to on odpowiada za jego wykonanie, to rząd składa sprawozdanie z wykonania budżetu, a Sejm po rozpatrzeniu tych materiałów podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia i udzielenia rządowi absolutorium lub odrzuceniu tego wniosku.

Podkreślić należy także rolę rządu w zakresie koordynacji, kontroli i kierownictwa działalności całości rządowej administracji. Ta funkcja wynika z charakteru rządu jako kierowniczego organu w zakresie aparatu administracji rządowej i roli Rady Ministrów jako koordynatora działań organów władzy wykonawczej.

Koordynacja wiąże się ściśle z kierownictwem i kontrolą działań władzy wykonawczej.

5.5. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa

W świetle art. 146 ust. 3 pkt 7, Radzie Ministrów zostało powierzona ważne zadanie zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego. Do rządu należy też prowadzenie polityki zagranicznej, zawieranie umów międzynarodowych oraz kierownictwo w zakresie stosunków z innymi państwami.

Konstytucja wymienia tylko główne kierunki działania rządu, jej rozwinięcie stanowi obowiązujące prawo.

Jako kolejny zakres działań Rady Ministrów należy wymienić składanie przez Radę Ministrów Sejmowi okresowych sprawozdań, a także bieżących informacji z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej, czy też udzielanie odpowiedzi na interpelacje skierowane do szefa rządu.

6. Odpowiedzialność Rady Ministrów

Parlamentarny system rządów jest oparty na zasadzie parlamentarnej kontroli rządu, realizowanej w niektórych państwach przez obydwie izby, choć Konstytucja Polski zna tylko odpowiedzialność przed Sejmem, a więc jedną izbą. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie zgodności polityki i działań rządu z wolą i polityką parlamentarną większości Sejmowej. Konsekwencją zaś pojawienia się rozbieżności między Sejmem i Radą Ministrów, czyli między polityką rządu a polityką preferowaną przez większość sejmową może być upadek rządu.

Konstytucja Rzeczypospolitej zna dwa rodzaje odpowiedzialności o której mowa; pierwsza zwana jest odpowiedzialnością parlamentarną albo polityczną, druga zaś odpowiedzialnością konstytucyjną.

Forma odpowiedzialności parlamentarnej ma zarazem polityczny charakter, bo takie właśnie są przyczyny jej zastosowania

wobec rządu (odpowiedzialność kolegialna, a więc solidarna, jak i odpowiedzialność indywidualna dotycząca pojedynczego członka rządu). Odpowiedniość solidarna może zakończyć się dymisją rządu.

6.1. Odpowiedzialność parlamentarna

W zakresie odpowiedzialności parlamentarnej (politycznej) regulacje konstytucyjne przewidują dwa środki służące jej stosowaniu, obydwa pozostają w gestii Sejmu. Pierwszy z nich stanowi odmowa udzielenia wotum zaufania, drugi zaś uchwalenie wotum nieufności. Zastosowanie któregośkolwiek z nich zobowiązuje rząd do złożenia dymisji na ręce Prezydenta, który ma konstytucyjny obowiązek jej przyjęcia. O udzielenie rządowi wotum zaufania może ubiegać się wyłącznie premier, z uwagi na skutki, które występują po odmowie udzielenia wotum zaufania, czyli obowiązkowa dymisja rządu. Wotum zaufania może mieć zastosowanie wyłącznie wobec rządu, nie odnosi się natomiast do poszczególnych członków rządu. Rząd może funkcjonować tylko ciesząc się poparciem większości sejmowej, jego utrata powoduje obowiązkową dymisję Rady Ministrów. Dla uchwalenia wotum zaufania wystarcza zwykła większość głosów, wyjątkowo zaś stosowana w procesie tworzenia rządu większość bezwzględna. Wymagane zaś quorum to połowa ustawowej liczby posłów.

Drugi z omawianych środków to wotum nieufności, stanowiące z reguły narzędzie w rękach opozycji parlamentarnej, która negatywnie oceniając działalność Rady Ministrów i prowadzoną przez nią politykę dąży do zmiany gabinetu. Do zgłoszenia tego wniosku konieczne jest podjęcie działań przez co najmniej 46 posłów. Podpisany i złożony w Sejmie wniosek winien zawierać nie tylko krytykę rządu, ale także nazwisko kandydata na nowego premiera. Przyjęte w polskiej Konstytucji rozwiązanie jest określane w literaturze jako konstruktywne wotum nieufności, bo różni się ono od pierwotnej jego postaci, która ma charakter „destrukcyjny”. Polega tylko na odwołaniu rządu co nie jest tak trudne, bo taką ocenę mogą podzielać różne partie reprezentowane w par-

lamencie. Obalenie rządu w takiej sytuacji otwiera kryzys rządowy, gdyż dużo trudniej jest stworzyć koalicję pozytywną, w oparciu o wspólny program.

Konstruktywne wotum nieufności omija tego rodzaju trudności. Skoro wniosek o jego uchwalenie zawiera zarówno krytykę dotychczasowego rządu, ale i nazwisko wspólnego kandydata na premiera, sprawa przybiera inny rezultat. Uchwalenie wniosku o wotum nieufności powoduje odwołanie dotychczasowego rządu, ale zarazem wybór nowego premiera. Stworzenie rządu w tej sytuacji jest sprawą prostą.

Głosowanie nad wnioskiem odbywa się nie wcześniej niż 7 dni po jego zgłoszeniu. Ten czas wykorzystuje istniejący jeszcze rząd, by mobilizować siły i szukać poparcia Sejmu. Wykorzystuje go także opozycja, kandydat na premiera ma czas na pracę nad przygotowaniem programu rządowego i na kompletowanie składu gabinetu. Uchwalenie wniosku o wotum nieufności otwiera drogę do podjęcia działań ze strony nowej ekipy.

Uchwalenie jednak wniosku o wotum nieufności nie jest łatwe, bo do tego konieczna jest większość ustawowej liczby posłów (czyli co najmniej 231 głosów w liczącym 460 posłów Sejmie).

Twórcy Konstytucji z 1997 r. podjęli niezbędne kroki zmierzające do stabilizacji rządu, ograniczenia możliwości nękania go częstymi próbami odwołania. Stąd też jeżeli wniosek o wotum nieufności nie zostaje przez Sejm przyjęty, to ponowny wniosek w tej sprawie nie może być ponawiany wcześniej niż po upływie trzech miesięcy licząc od dnia zgłoszenia wniosku poprzedniego. Tego rodzaju ograniczenia czasowe jednak nie obowiązują jeśli wniosek podpisze 115 posłów - czyli 1/4 ustawowego składu Sejmu.

Dotychczas obowiązujące przepisy o odpowiedzialności politycznej były stosowane wielokrotnie, ale w stosunku do członków Rady Ministrów. Inicjatorom nie udało się jednak nigdy dotąd osiągnąć zamierzonego celu, gdyż rządząca koalicja dysponująca większością głosów w Sejmie odrzucała wszystkie wnioski.

Omawiana instytucja konstruktywnego wotum nieufności oznacza, że przyjęcie wniosku wywołuje dwa skutki prawne.

Pierwszy to odwołanie istniejącej Rady Ministrów, drugi zaś to jednoczesny wybór nowego premiera. Nowy szef rządu przedstawia Prezydentowi propozycje składu rządu, zaś głowa państwa powołuje członków gabinetu i odbiera od nich przysięgę. Jest to w istocie dodatkowy (poza trybem określonym w art. 154 i 155 Konstytucji) sposób tworzenia Rady Ministrów. Tryb ten charakteryzuje wzmocniona rola premiera, którego wybiera Sejm obdarzający go zaufaniem. Otrzymuje on w ten sposób dobrą pozycję wyjściową. Na proponowany skład rządu nie ma wpływu ani Sejm ani Prezydent.

6.2. Odpowiedzialność konstytucyjna członków rządu. Ten rodzaj odpowiedzialności ma zupełnie odmienny charakter. Jest to odpowiedzialność o charakterze prawno-karnym i nosi wyłącznie indywidualny charakter. Odpowiadają przez Trybunałem Stanu wyłącznie osoby zajmujące najwyższe stanowiska w państwie, w tym premier i wszyscy członkowie Rady Ministrów za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem, w zakresie swojego urzędowania jak również za czyny przestępcze o ile łączne ich rozpatrywanie uznane zostało za celowe.

Ten rodzaj odpowiedzialności ma wyłącznie indywidualny charakter, a stosowny wniosek w tej sprawie może złożyć Prezydent lub co najmniej 115 posłów. Wniosek taki jest kierowany do Sejmu, gdzie wstępnie rozpatrywany jest przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Uznając zasadność zarzutów komisja podejmuje uchwałę w sprawie pociągnięcia osoby obwinianej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Do podjęcia przez Sejm uchwały potrzebna jest większość 3/5 ustawowej liczby posłów. Przyjęcie wniosku jest podstawą przekazania sprawy do Trybunału Stanu.

Za czyny nie będące przestępstwem a polegające wyłącznie na naruszeniu konstytucji lub ustawy Trybunał wymierza następujące kary: a) utratę czynnego i biernego prawa wyborczego na okres od 2 do do 10 lat, b) zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w organach państwowych i organizacjach społecznych od 2 do 10

lat, albo na stałe, c) utratę wszystkich lub niektórych orderów i odznaczeń państwowych oraz utratę zdolności do ich otrzymania.

W przypadku zawinionego popełnienia tych czynów przewidziano utratę stanowiska, a w stosunku do Prezydenta – złożenie ze stanowiska.

Za czyny noszące znamiona przestępstwa Trybunał wymierza kary przewidziane w ustawach karnych.

Służbową odpowiedzialność z tytułu sprawowanego urzędu członkowie Rady Ministrów ponoszą wobec premiera aż do skierowania do Prezydenta wniosku o odwołanie ze stanowiska. Nie ponoszą natomiast bezpośredniej odpowiedzialności wobec Prezydenta, który z własnej inicjatywy nie jest w stanie odwołać członka rządu ze składu Rady Ministrów.

7. Organizacja i funkcjonowanie

Rada Ministrów będąc organem o szerokim zakresie działalności i licznym składzie, wymaga sprawnej organizacji funkcjonowania. Jej zadania są omawiane na posiedzeniach regularnie odbywanych, w stały, wyznaczany dzień tygodnia. Udział w tych posiedzeniach biorą członkowie rządu, mogą zaś w nich uczestniczyć osoby zapraszane przez premiera. Posiedzenia zwołuje i przewodniczy obradom Prezes Rady Ministrów albo w jego zastępstwie wyznaczony przez premiera wicepremier. Problematyka obrad jest określana w porządku obrad.

Materiały na posiedzenia są przygotowywane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz przez właściwych problemowo ministrów lub przez organy pomocnicze.

Organizację i funkcjonowanie rządu regulują następujące akty normatywne: a) ustawa o Radzie Ministrów, b) regulamin pracy Rady Ministrów, c) zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Uchwały na posiedzenia Rady Ministrów zapadają w drodze uzgodnień w całości aprobowanych. W przypadkach spornych, dochodzi do głosowania. Stosowana jest też forma koresponden-

cyjnego podejmowania uchwał czyli w trybie obiegowym, a więc poza posiedzeniami.

Jeśli minister nie może brać udziału w posiedzeniu rządu, w obradach uczestniczy, za zgodą premiera, odpowiedni sekretarz stanu (wiceminister). Jeśli uchwały są przyjmowane w drodze głosowania do przyjęcia projektu wymagana jest zwykła większość, w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego obrad.

O obradach Rady Ministrów i ich wyniku opinia publiczna jest informowana w drodze ogłaszanych komunikatów.

Rada Ministrów tworzy w drodze rozporządzenia organy pomocnicze także opiniodawcze w postaci stałych zespołów a także komisje wspólne składające się z przedstawicieli rządu a także określonego środowiska. Organy te nie są uprawnione do podejmowania decyzji - efektem ich działań są ustalenia, przedkładane do wykorzystania Radzie Ministrów.

Utrzymywana jest praktyka tworzenia stałych komitetów Rady Ministrów. W różnych okresach liczba ta była zmienna. Zadaniem komitetu jest przygotowanie opinii i propozycji dla Rady Ministrów. Na podstawie tych materiałów rząd określa stanowisko i podejmuje stosowne decyzje.

8. Ministrowie

Najliczniejszą grupę osób w składzie Rady Ministrów stanowią ministrowie. Jest ich wielu, przy czym skład ten ulega wahaniom, choć niezbyt dużym. W okresie od 1989 r. liczba ministrów wynosiła około dwudziestu. Najliczniejszy gabinet stworzył pierwszy po drugiej wojnie niekomunistyczny premier T. Mazowiecki, bo 27 ministrów plus premier. Natomiast najmniejszy gabinet stworzył premier J. Olszewski czyli 15 członków. Najczęściej w rządzie zasiadało około 20 ministrów. Podstawę tworzenia resortów ministerialnych stanowiły ustawy, określające nazwę resortu, zakres działania. Sytuacja w tym względzie uległa w roku 1997 zmianie, kiedy uchwalona została ustawa z dnia 4 września o działach ad-

ministracji rządowej. Określa ona działy i ogólny zakres każdego z nich, z tym, że ich liczba nie przesądza jeszcze o liczebności ministrów. To od premiera zależy jak zechce skonstruować rząd – co zarazem przesądza jego liczebność. Jeśli by premier chciał powierzyć każdy dział (dawniej zwany resortem) jednemu ministrowi – to ich liczba wzrasta. Jeśli zaś w rękach jednego ministra znajdzie się problematyka dwu lub trzech działów to skład rządu wyraźnie maleje.

Obecnie zadania każdego ministra działowego (resortowego) określa ustawa o działach administracji rządowej oraz akty prawne premiera. Przy czym wspomniana już ustawa przesądza, iż są działy, które należy łączyć w rękach jednego ministra (np. sprawy budżetu i finansów).

Grupa ministrów działowych wyraźnie dominuje w składzie Rady Ministrów. Obok tej kategorii ministrów Konstytucja zna także rodzaj ministrów zadaniowych. Art. 149 wymienia kategorię ministrów, którzy „wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Tradycyjnie ministrowie ci byli nazywani ministrami bez teki, symbolizującej określony resort. Obecnie noszą nazwę ministrów zadaniowych, nie kierują resortem, a wykonują powierzone im zadania. Nie są to liczne przypadki, najliczniejsza grupa ministrów należących do tej kategorii wystąpiła w rządzie kierowanym przez premier H. Suchocką (6 ministrów). Dodać należy, że ministrów zadaniowych od działowych różni nie tylko fakt, że nie kierują resortem, nie stoją na czele ministerstwa, ale także nie mają prawa wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

W strukturze ministerstw działowych występuje czynnik wspierający kierownictwo ministerstwa. Działem kieruje minister mający do pomocy wiceministrów (to potoczna nazwa tej kategorii osób, oficjalna zaś ich nazwa to sekretarz stanu – zwykle jeden w ministerstwie i podsekretarze stanu). Osoby te są powoływane przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra, a także przez niego odwoływane bądź to na wniosek ministra, bądź z własnej inicjatywy premiera.

Sekretarze stanu tworzą stały organ pomocniczy rządu w postaci Stałego Komitetu Rady Ministrów. Jest to organ pomocniczy Rady Ministrów wstępnie rozpatrujący materiały przygotowywane na posiedzenie rządu.

Literatura (pozycje wybrane):

Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

Chmaj M., *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.

Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.

Grzybowski M., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007.

Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

Opaliński B., *Udział Prezydenta w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.

Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002.

Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.

Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998.

Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.

Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Samorząd terytorialny

1. Geneza i istota

Początków samorządu terytorialnego dopatrywać się można w starożytności i wczesnym średniowieczu. Jednak ówczesny samorząd nie może być uważany za poprzednika współczesnego samorządu terytorialnego, u którego podstaw leży idea wykonywania administracji publicznej przez lokalne społeczności. Dopiero Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne tworzą podstawy powstania nowoczesnego samorządu terytorialnego. Tak rozumiany samorząd powstaje nie po to, aby bronić własnych, partykularnych interesów określonych grup społecznych, nie po to, aby przeciwstawiać własne interesy interesem państwa, ale po to, aby brać udział w wykonywaniu administracji państwowej. Podmiotem samorządu stają się lokalne społeczności i to one, korporacyjnie zorganizowane, wykonują powierzoną im część zadań z zakresu administracji państwowej. Samorząd w tym znaczeniu upowszechnia się w Europie w pierwszej połowie XIX wieku, a istotne znaczenie dla jego rozwoju, obok doświadczeń rewolucyjnej Francji, miały pruskie reformy samorządowe. Pruska Ordynacja miejska z 19 listopada 1808 r. utworzyła samorząd nowego typu. Mieszczanie uzyskali prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta poprzez organy pochodzące z demokratycznych wyborów. Tworzyli korporacje, którym państwo powierzało do realizacji część swoich zadań.

Procesy te stały się impulsem do rozwoju tzw. państwowej teorii samorządu terytorialnego, u której podstaw legła idea powołania lokalnego społeczeństwa do wykonywania administracji

państwowej w terenie. Idea ta w drugiej połowie XIX w. powszechnie przenika do ustawodawstwa poszczególnych państw, kładąc podwaliny pod współczesną konstrukcję samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny, stanowiąc jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowany jest w aktach prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją. Zakres regulacji konstytucyjnych jest różny w różnych państwach, od zakotwiczenia badanej instytucji począwszy, aż po normowanie poszczególnych aspektów jej organizacji i funkcjonowania. Regulacja konstytucyjna wspólnie z ustawodawstwem zwykłym tworzy ramy prawne działalności współczesnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak żaden z ustawodawców europejskich nie określa *expressis verbis* samorządu terytorialnego. Co prawda w niektórych konstytucjach znaleźć można przepisy odnoszące się do jego istoty, ale są to z reguły ustalenia o korporacyjnym i zdecentralizowanym charakterze samorządu. Pełnej definicji samorządu terytorialnego nie zawierają też poszczególne ustawy, choć polska ustawa o samorządzie gminnym zdaje iść w tej mierze najdalej (zob. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [pierwotnie terytorialnym], definiując samorząd jako wspólnotę zamieszkującą odpowiednie terytorium).

Normatywne ustalenia nie dając podstaw do wyczerpującego określenia samorządu terytorialnego stanowią istotny punkt wyjścia w poszukiwaniu elementów składających się na treść rozpatrywanej instytucji prawnej. Sformułowanie, że samorząd jest wspólnotą (korporacją) każe poszukiwać jej podmiotu i przedmiotu.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialne zrzeszenie samorządowe. Zrzeszenie to jest powoływane przez państwo w celu realizacji jego zadań. Współczesne zrzeszenia samorządowe mają rację bytu tylko wówczas, gdy państwo nakłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań. Samorząd nie ma

i nie może mieć własnych suwerennych praw (zadań). Suwerenem jest państwo. I ono może przekazać i przekazuje określone zadania tworzonym przez siebie zrzeszeniom samorządowym, z tym że – w przeciwieństwie do administracji rządowej – czyni to w sposób zakładający samodzielne wykonywanie tych zadań.

Przynależność do zrzeszenia samorządowego powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkaniem na określonym terenie, i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje. Zamieszkanie jest podstawowym wymogiem przynależności do zrzeszenia samorządowego. Członkiem zrzeszenia jest się zatem niezależnie od aktywności w jego działalności. Tak skonstruowane stosunki przynależności wywołują daleko idące konsekwencje zarówno po stronie osoby fizycznej, jak i po stronie organów samorządu. Osoba nie może odmówić przynależności do zrzeszenia samorządowego, a organy zrzeszenia nie mogą jej wykluczyć.

Zrzeszenie samorządowe tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację. Organizacja ta nie jest w stanie realizować zadań *in pleno*. Stąd też społeczność lokalna powołuje w drodze demokratycznych wyborów organy i one wykonują administrację państwową. Wykonując administrację państwową pozostają pod kontrolą społeczności lokalnej. Wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego zrzeszeń samorządowych jest ich osobowość prawna.

Skoro zrzeszenie samorządowe wykonuje zadania administracji państwowej, to poza sporem pozostaje, że może on korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, a w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Wykonywanie administracji państwowej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu.

Wykonywanie administracji następuje na zasadzie decentralizacji zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro jednostki samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod jego nadzorem. W rezultacie samo-

działności samorządu upatrywać należy nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu (nadzór). Poza tym przypadkami państwo nie może wkraczać w sferę jego działalności. To oznacza, że nadzór staje się gwarantem samodzielności samorządu, a o zakresie samorządności decydują przepisy o nadzorze.

Obok omówionych elementów, które do niedawna były wystarczające do określenia istoty prawnej samorządu, coraz częściej podnosi się kolejne, niezbędne do określenia samorządu terytorialnego. Pomijając takie, które są w istocie modyfikacją elementów wcześniej ustalonych, na uwagę zasługuje element związany z podstawami finansowymi działalności samorządu. W literaturze francuskiej samodzielność finansową, rozumianą jako prawo uchwalania własnego budżetu, traktuje się często jako niezbędny warunek uznania danej zbiorowości za *collectivité territoriale*. Jeszcze dalej idą w swych rozważaniach niektórzy przedstawiciele literatury niemieckiej i szwajcarskiej. Elementem określającym istotę samorządu jest, ich zdaniem, nie tylko formalna samodzielność finansowa, ale jej materialne zabezpieczenie. Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu. Stąd też materialne zabezpieczenie realizacji idei samorządu terytorialnego potraktować należy jako jeden z podstawowych elementów określających jego istotę.

Niezależnie od finansowych zabezpieczeń realizacji zadań samorządu należy zwrócić uwagę na przekształcenia zakresu tych zadań. Samorząd terytorialny współcześnie nie ogranicza się do wykonywania administracji w wąskim tego słowa znaczeniu. Podejmuje wszystkie zadania, które bezpośrednio, a nawet pośrednio, kształtują sytuację obywatela. Działa na rzecz dobra wspólnego, a działalność ta także urasta do roli elementu definiującego samorząd.

Samorząd terytorialny jawi się, w świetle dotychczasowych ustaleń, jako zrzeszenie lokalnego społeczeństwa, organizacyjnie i prawnie wyodrębnione w strukturze państwa, powoływane do

samodzielnego wykonywania administracji państwowej (działania na rzecz dobra wspólnego), wyposażone w materialne i prawne środki realizacji nałożonych zadań, podlegające nadzorowi państwa.

2. Zadania oraz materialne i prawne środki ich realizacji

Poszczególni ustawodawcy z reguły formułują zasadę, iż jednostki samorządu terytorialnego mają prawo, w ramach ustaw, do załatwiania spraw lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność. W tym też kierunku poszedł polski ustawodawca, już w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., stanowiąc, że samorządowi terytorialnemu „przysługuje, w ramach ustaw, istotna część zadań publicznych”, które wykonuje „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2). Polski ustawodawca deklaruje zatem, że samorząd, choć nie jest jedynym podmiotem wykonującym zadania publiczne to jest podmiotem, jeśli nie najważniejszym, to liczącym się w strukturze władzy publicznej. To właśnie jemu ma przypaść w udziale istotna część zadań publicznych. Zadania te, zwane własnymi, określają przepisy poszczególnych ustaw samorządowych (z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) wespół z przepisami prawa materialnego (np. ustaw o planowaniu przestrzennym, gospodarce komunalnej czy opiece społecznej).

Zadania samorządu terytorialnego zamykają się w zasadzie w czterech kategoriach spraw związanych z: infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.), infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.), ładem przestrzennym i ekologicznym (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska itp.). Tak określony zakres działania samorządu nie oznacza, że wszystkie sprawy tego zakresu pozostają w jego właściwości. We właściwości samorządu terytorialnego pozostają te, które nie są

zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Są to zadania własne samorządu. W ich ramach polski ustawodawca, wzorem innych ustawodawców, ustanawia kategorię zadań obligatoryjnych, dzieląc w rezultacie zadania własne samorządu na dwie grupy: fakultatywne i obligatoryjne. Obligatoryjny charakter zadań własnych określają ustawy.

Obok tak rozumianych zadań własnych, samorząd realizuje zadania zlecone mu przez organy rządowe. Zadania te otrzymuje do wykonania w drodze ustawy lub porozumienia. Mają one charakter zadań obligatoryjnych. W celu ich realizacji samorząd otrzymuje odpowiedni zespół środków finansowo-rzeczowych. Do zadań zleconych zalicza się w szczególności, podejmowanie działań na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego o charakterze ponadlokalnym, przeprowadzanie wyborów krajowych, spisów powszechnych, prowadzenie spraw stanu cywilnego, wymiar i pobór podatków państwowych, czy opieka nad uchodźcami.

Tak ukształtowana formuła zadaniowa samorządu jest korzystna zarówno dla władz rządowych jak i lokalnego społeczeństwa. Dla władz rządowych – bowiem mogą one, przekazawszy szereg drobnych spraw lokalnym społecznościom, skoncentrować się na najpoważniejszych zadaniach; dla lokalnego społeczeństwa, bowiem może ono samodzielnie, z dużą znajomością rzeczy rozstrzygać o sprawach, które go wprost dotyczą. Rozwiązanie takie jest w rezultacie źródłem siły państwa, a równocześnie źródłem demokratyzacji stosunków społecznych, oczywiście pod warunkiem, że proces przekazywania zadań samorządowi nie będzie miał charakteru wyzbywania się zadań przez administrację rządową po to, aby uniknąć związanych z tym kłopotów i odpowiedzialności. Na niebezpieczeństwa z tym związane dość często wskazuje się w literaturze przedmiotu.

Skoro samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne, to powinien otrzymać stosowne środki materialne na ich realizację. W Polsce już przepisy Konstytucji zobowiązują, aby był to udział odpowiedni do zadań pozostających we właściwości samorządu (art. 167 ust. 1). Udział odpowiedni to taki, który pokrywa koszty

starannej realizacji zadań przynajmniej na poziomie minimalnym. Koszty te muszą być zatem skorelowane z ustawowo kształtowanym zakresem zadań, a jednocześnie uwzględniać kondycję finansów publicznych w całości. Od stanu tych finansów, uzależnione są budżety jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji standard zadań wykonywanych przez samorząd. Zagwarantowanie samorządowi terytorialnemu udziału w dochodach publicznych rodzi roszczenie wobec państwa o przekazanie tych dochodów w wysokości adekwatnej do zadań, w terminach umożliwiających ich realizację. Roszczenie to ma charakter publicznoprawny i może być dochodzone na warunkach ustawowo określonych.

Przepis art. 167 ust. 2 Konstytucji RP określa rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zobowiązuje ustawodawcę do tego, aby w drodze ustawowej przyznał je ww. jednostkom, tworząc w ten sposób gwarancje samodzielności finansowej samorządu, warunek *sine qua non* jego samodzielności w ogóle. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są, stosownie do regulacji ww. przepisu Konstytucji, dochody własne oraz subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Tak konstytucyjnie uregulowana problematyka dochodów jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że o kształcie finansów lokalnych w Polsce przesądzają ustawy. To właśnie w ustawach normowane są tak ważne kwestie, jak kryteria rozdziału subwencji i dotacji pomiędzy poszczególne korporacje samorządowe czy zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej samorządu. Ustawodawca (art. 167 ust. 4 Konstytucji RP) zobowiązuje do tego, aby każda zmiana zakresu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego pociągała za sobą odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych.

Do realizacji zadań potrzebne są nie tylko środki materialne, ale także środki prawne. Bez możliwości sięgnięcia po te środki samorząd nie mógłby sprawować administracji publicznej. Jeśli tak, to pozostaje skonstatować, że samorząd terytorialny może stosować te wszystkie środki prawne, które przysługują organom administracji rządowej. W polskiej literaturze przedmiotu zgodnie podnosi się, że należą do nich te środki, które przesądzają o praw-

nych formach realizacji zadań administracji publicznej: akty powszechnie obowiązujące, akty indywidualne, porozumienia administracyjne, umowy cywilne i czynności materialno-techniczne.

Pośród wymienionych prawnych środków realizacji zadań samorządu terytorialnego szczególne miejsce zajmują akty prawa powszechnie obowiązującego (akty prawa miejscowego). Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego regulują przepisy ustaw samorządowych. Upoważnienie to przybiera postać upoważnienia konkretnego, ale może też być upoważnieniem ogólnym. Regułą jest upoważnienie konkretne. Upoważnienie ogólne do stanowienia prawa miejscowego to także upoważnienie zawarte w ustawie, ale bez określenia treści działania organu jednostki samorządu terytorialnego. Prawo miejscowe stanowione jest wówczas przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie tzw. ogólnej normy kompetencyjnej. Normę taką zawiera np. art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy i jej jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tym zakresie organy gminy mogą stanowić prawo miejscowe samodzielnie, nie będąc związane wytycznymi ustawodawcy zawartymi w ustawach konkretnie upoważniających.

3. Organizacja

U podstaw organizacji samorządu terytorialnego leży zasada demokracji pośredniej. Ta zdaje się być koniecznością we współczesnych warunkach. Skomplikowane zjawiska stanowiące przedmiot rozstrzygnięć, przeobrażenia demograficzne, ograniczony czas wolny współczesnego obywatela stanowią barierę uniemożliwiającą funkcjonowanie demokracji bezpośredniej w rozmiarach sprzed lat. Demokracja bezpośrednia natrafia po-

nadto na istotne bariery psychologiczne. Komplikowanie się zjawisk życia społecznego, połączone ze świadomością niekompetencji, rodzi podstawy niewiary w skuteczną możliwość wpływu na podejmowane rozstrzygnięcia i w rezultacie, powstrzymywanie się od głosowania.

Rozbudowując instytucje demokracji bezpośredniej trzeba mieć zatem na uwadze wynikające z konkretnych warunków, konieczne proporcje między bezpośrednim i przedstawicielskim sposobem wykonywania władzy. Nadmierna rozbudowa instytucji demokracji bezpośredniej powoduje ich dewaluację, a w konsekwencji, obraca się przeciw samej idei bezpośredniego wykonywania władzy przez społeczeństwo. Dlatego w Polsce wprowadzono – wzorem ustawodawstwa innych państw – demokrację przedstawicielską jako zasadę w realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Polski ustawodawca już w Konstytucji (art. 169 ust. 1) ustanawia dwa rodzaje organów jednostek samorządu terytorialnego: organy stanowiące i organy wykonawcze. To zaś oznacza, że ustawy, kształtując organizację poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu i województwa), powinny ustanawiać te organy. Inne kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego mogą być kształtowane przez ustawodawcę zwykłego, z wyłączeniem jednak spraw regulowanych normami konstytucyjnymi, jak np. przepisem art. 172, gwarantującym jednostkom samorządowym prawo zrzeszania się, czy też przepisem art. 170, przewidującym możliwość wyłączenia kompetencji organów na rzecz referendum lokalnego.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji wymaga aby organy stanowiące gmin, powiatów i województw pochodziły z wyborów. Nie mogą być zatem nominowane, nawet w części, a ewentualna tego typu regulacja ustawowa byłaby sprzeczna z Konstytucją. Wybory do organów stanowiących samorządu są z mocy regulacji konstytucyjnej powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ustawodawca konstytucyjny nie normuje zasad

i trybu zgłaszania kandydatów do organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zasad i trybu przeprowadzania wyborów oraz warunków ich ważności, odsyłając w tym zakresie do ustawy. Kwestie te normuje ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W przeciwieństwie do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja nie reguluje kwestii związanych z wyborem ich organów wykonawczych. Przewiduje jedynie wybór, w pozostałym zakresie odsyłając do ustawy. Otwiera tym samym drogę do różnych rozwiązań w tym zakresie, od bezpośrednich wyborów organów wykonawczych, po wybór pośredni przez organy stanowiące. Również ustawodawcy zwykłemu pozostawia się decydowanie o zasadach i trybie odwoływania organów wykonawczych, i tym samym różnego kształtowania ich pozycji, od gwarancji stabilizacji począwszy, aż po brak takiej stabilizacji i łatwą możliwość odwołania. Ordynacja wyborcza przyjmuje pośredni wybór organów wykonawczych w powiecie i województwach (zarządu) oraz bezpośredni wybór wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w gminie.

Regulacje konstytucyjne wraz z unormowaniami ustaw samorządowych normują ustrój gminy, powiatu i województwa. Kształtują system organów tych jednostek, relacje między nimi, wreszcie zakres ich zadań i kompetencji. W pozostałym zakresie jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna w kształtowaniu swojej struktury organizacyjnej i wewnętrznego podziału kompetencji. Będąc jednak związana postanowieniami ustaw, nie może kształtować swojej struktury odmiennie od tych postanowień. Jeżeli ustawodawca przesądza nie tylko o systemie organów, ale i o ich wewnętrznej strukturze organizacyjnej, jak np. o wewnętrznej strukturze rady gminy (stałe i doraźne komisje, przewodniczący i 1–3 wiceprzewodniczących – art. 14 i art. 21 u.s.g.), to sama jednostka samorządu terytorialnego nie może tej struktury zmienić.

Aktem prawnym kształtującym wewnętrzny ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, będący aktem prawa miejscowego, uchwalany przez stanowiące organy samorządowe.

Polski ustawodawca – jak już powiedziano – nie traktuje demokracji bezpośredniej jako podstawowej formy podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych, choć konstytucyjnie tworzy możliwość i obowiązek wprowadzenia do praktyki życia politycznego instytucji referendum. Z woli ustrojodawcy referendum ma mieć charakter rozstrzygający, a tym samym jego wynik jest wiążący, jeśli oczywiście zostanie przeprowadzone na zasadach i w trybie określonych ustawą. Redakcja przepisu art. 170 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum we wszystkich sprawach dotyczących tej wspólnoty, łącznie ze sprawą odwołania organu stanowiącego, ale także organu wykonawczego, jeśli pochodzi z wyborów bezpośrednich. Ogólne zasady i tryb przeprowadzania referendum na poszczególnych szczeblach struktury terytorialnej samorządu regulują w naszym kraju przepisy ustaw samorządowych. Natomiast szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania referendum reguluje ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, odsyłając ponadto do postanowień ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Przepisy ww. ustaw normują m.in. takie kwestie, jak: sprawy, w których referendum jest obligatoryjne (samoopodatkowanie się mieszkańców oraz odwołanie rady gminy i rady powiatu przed upływem kadencji), a ponadto sprawy, w których referendum jest fakultatywnie zwoływane, inicjatywę referendalną, kwestie ważności referendum, w tym *quorum*, wreszcie inne kwestie proceduralne związane z przeprowadzeniem referendum.

Ograniczony w praktyce zakres stosowania referendum rodzi problem zapewnienia wpływu ogółu obywateli, zrzeszonych w terytorialnych korporacjach samorządowych, na podejmowane rozstrzygnięcia. Wpływ ograniczający się do wyboru przedstawicieli i kontroli ich działalności *a posteriori* uznaje się, zarówno w rodzimej, jak i obcej literaturze przedmiotu, za niewystarczają-

cy. Stąd zainteresowanie innymi, obok referendum, formami tego udziału. Te ostatnie zyskują na atrakcyjności, a ustawodawstwa poszczególnych państw stwarzają możliwość udziału obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć z głosem doradczym. Formy tego udziału są różne od badania opinii publicznej poprzez *Konkordanzdemokratie* do *l'administration consultative*. Wszystkie te formy można sprowadzić do jednego mianownika. Opierają się na założeniu zasięgania opinii społecznych przed podjęciem rozstrzygnięcia, przy formalnie niewiążącym ich charakterze. W rezultacie utrwała się pojęcie *l'administration consultative*, a w polskiej literaturze pojęcie „dialogu społecznego”.

4. Nadzór

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawowany jest w całości kształcie jego działalności. Nie ma sfery działalności komunalnej, która byłaby spod nadzoru wyłączona, przy czym pojęcie działalności komunalnej, podlegającej nadzorowi, należy traktować szeroko. Działalnością komunalną jest wszelka działalność wspólnot samorządowych i innych jednostek podlegających nadzorowi.

Przepis art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie przesądza, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem). W przekonaniu o konieczności zapewnienia samorządowi terytorialnemu samodzielności, ustawodawca konstytucyjny zrezygnował z celowości jako kryterium nadzoru nad samorządem, również w zakresie zadań zleconych. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko wówczas, gdy naruszone zostaje prawo, a celem nadzoru staje się powrót do stanu zgodnego z prawem. Jest to odwrót od dotychczasowej regulacji. Ustawa o samorządzie gminnym (terytorialnym) w pierwotnym brzmieniu w art. 85 *expressis verbis* wprowadzała dwa kryteria sprawowania nadzoru: legalność i celowość. Nadzór nad zadaniami własnymi gminy sprawowany był na podstawie kryterium legalności,

ale w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryterium celowości. Tak też problem kryteriów nadzoru nad samorządem terytorialnym rozstrzygany jest często w ustawodawstwie innych państw. Nadzór celowościowy w zakresie zadań zleconych samorządu dopuszcza EKST (art. 8 ust. 2 zdanie drugie). Rozwiązanie to korzeniami sięga przeszłości, kiedy powszechnie uważano, że samorząd jest samodzielny w sferze realizacji zadań własnych, a ograniczony jest w tej samodzielności w sferze zadań zleconych. Przyjęte w Polsce rozwiązanie zapewnia samodzielność samorządowi w tej sferze działalności, której mu do niedawna odmawiano. Ale rozwiązanie to rodzi konieczność większej niż dotychczas jurydyzacji relacji: samorząd – organy administracji rządowej przy zlecaniu zadań rządowych samorządowi. Skoro jedynym kryterium nadzoru w sprawach zleconych ma być zgodność z prawem podjętych działań, to w interesie zleceniodawcy będzie leżała daleko idąca formalizacja prawna przekazywanych zadań.

Konstytucja RP reguluje też zakres podmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym, enumeratywnie określając organy nadzoru. To zaś oznacza, że w drodze ustawy nie można tworzyć kolejnych takich organów.

Organami nadzoru nad samorządem terytorialnym ustawodawca konstytucyjny czyni w Polsce Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, a w zakresie spraw budżetowych – regionalną izbę obrachunkową. Z samego faktu bycia organem nadzoru nie wynika możliwość do ingerowania w działalność komunalną. Ingerencja może być dokonywana jedynie na podstawie szczegółowej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie, określającej organ, środek nadzoru, warunki oraz tryb zastosowania określonego środka nadzoru.

Organy nadzoru są właściwe w sprawach kontroli legalności działania jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich poziomach struktury terytorialnej (gmina, powiat i województwo), ale też nad innymi podmiotami samorządu terytorialnego (związkami komunalnymi). Są też właściwe w sprawach nadzoru nad jednostkami pomocniczymi gminy, mimo że te stanowią we-

wewnętrzne jednostki organizacyjne gminy i pozostają w sferze kierowniczego oddziaływania organów gminy.

Ustawodawca konstytucyjny w Polsce nie określa, co do zasady, możliwych do zastosowania środków nadzoru. Odsyła w tej mierze do ustaw. Te zaś przewidują zróżnicowane środki ingerencji nadzorczej, od informacyjnych począwszy, poprzez ostrzegawcze i prewencyjne, aż do represyjnych włącznie, przy czym katalog tych ostatnich jest istotnie rozbudowany (stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządowego, rozwiązanie organu, zarząd komisaryczny).

Podstawą działań nadzorczych jest rzetelna informacja. Stąd szczególne znaczenie informacyjnych środków nadzoru.

Są one stosowane w pierwszym etapie postępowania nadzorczego. Jeżeli w wyniku uzyskanych informacji okaże się, że organy samorządu naruszają przepisy prawa, to wówczas władze nadzorcze są zobowiązane do zastosowania środków umożliwiających przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Temu celowi służą w pierwszym rzędzie środki ostrzegawcze.

Jeżeli zastosowane środki ostrzegawcze nie przynoszą rezultatów, organy nadzorcze są upoważnione i zobowiązane do zastosowania środków nadzoru o charakterze represyjnym. Ze względu na wiążący charakter, możliwość ich użycia została ograniczona do przypadków wyraźnie określonych w prawie.

Polski ustawodawca hołduje zasadzie, iż aby było możliwe nadzorowanie jednostek samorządu terytorialnego i w ślad za tym stosowanie represyjnych środków nadzoru, konieczne jest zapewnienie organom nadzoru możliwości uzyskiwania informacji. Stąd obowiązek podmiotów nadzorowanych przesyłania organom nadzoru podjętych uchwał (zarządzeń). Niezależnie od tego przewiduje się możliwość podejmowania działań ostrzegawczo-prewencyjnych przez organy nadzoru. Polskie ustawodawstwo samorządowe nie zawiera katalogu tych działań, ale odsyła do przepisów prawa materialnego normujących poszczególne dziedziny życia. Ważność rozstrzygnięcia uzależniona jest wówczas od zajęcia stanowiska przez uprawniony do tego organ. Brak zgody

organu zobligowanego do jej wyrażenia w oznaczonym terminie równoznaczne jest z akceptacją zamierzonych działań. Ostrzegawcze środki nadzoru nie są w polskim ustawodawstwie rozbudowane i tym samym nie są przedmiotem szerszego zainteresowania literatury przedmiotu. Uwaga przedstawicieli teorii skierowana jest na środki represyjne. Do nich zalicza się przede wszystkim orzeczenie kwestionujące legalność uchwały (zarządzenia) organu, zarząd komisaryczny oraz rozwiązanie organu wykonawczego jednostki samorządu.

Zakwestionowanie legalności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić, w świetle regulacji polskich ustaw samorządowych, w formie stwierdzenia nieważności aktu, stwierdzenia jego niezgodności z prawem albo też stwierdzenia, iż akt został wydany z naruszeniem prawa. Następuje to w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego. Uchwały organu stanowiącego, jak również zarządzenia jednoosobowego organu wykonawczego gminy istotnie naruszające prawo są nieważne i jako takie są eliminowane z obrotu prawnego ze skutkiem takim, jakby ich nigdy nie było w obrocie. Ustawodawca nie definiuje pojęcia istotnego czy też nieistotnego naruszenia prawa. O istotnym naruszeniu prawa możemy mówić np. wówczas, gdy naruszone zostaną kompetencje organu uprawnionego do podjęcia uchwały lub zarządzenia lub gdy akt zostanie podjęty bez istnienia podstawy prawnej. Jeżeli naruszenie prawa jest nieistotne, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, a jedynie ogranicza się do wskazania, iż dany akt wydano z naruszeniem prawa. Do nieistotnych naruszeń prawa zaliczymy uchybienia polegające np. na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej uchwały, o ile istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia, niewłaściwe oznaczenie uchwały lub też nadanie jej błędnej nazwy. Wskazanie, iż określony akt został wydany z naruszeniem prawa, nie eliminuje go z obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności może dotyczyć całej uchwały lub jej części. Organ nadzoru jest uprawniony do stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządu we własnym zakresie w termi-

nie 30 dni. Po upływie tego terminu traci uprawnienie i może zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego i wówczas sąd, a nie organ administracji, staje się właściwy do wyeliminowania z obrotu prawnego nielegalnej uchwały (zarządzenia). Uchwała lub zarządzenie organu samorządu naruszające prawo mogą być też zaskarżone wprost do sądu przez tych wszystkich, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Polski sąd administracyjny, kontrolując legalność zaskarżonego aktu może stwierdzić jego nieważność w każdym czasie, jeśli ma on charakter aktu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach sąd może to zrobić w ciągu roku od daty podjęcia uchwały (chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia jej organowi nadzoru w ustawowo wymaganym siedmiodniowym terminie). Po upływie roku sąd nie stwierdza nieważności, a jedynie niezgodność uchwały (zarządzenia) z prawem. Akt taki traci moc prawną z dniem ogłoszenia orzeczenia w tej sprawie, a nie z dniem podjęcia uchwały, jak ma to miejsce w przypadku stwierdzenia jego nieważności. Ten, kto poniósł szkodę na skutek wydania uchwały (zarządzenia) niezgodnie z prawem lub nieważnej, może żądać odszkodowania.

Z kolejnym represyjnym środkiem nadzoru – zarządzeniem komisarycznym – mamy do czynienia w polskim ustawodawstwie wówczas, gdy zadania publiczne ciężące na samorządzie nie są w ogóle realizowane lub ich realizacja jest niewystarczająca. Jeżeli w ramach podjętych czynności okaże się, iż nie istnieje możliwość uzdrowienia sytuacji (brak perspektyw na poprawę lub przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań), Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej zawiesza organy odpowiedzialne za ich wykonywanie i ustanawia zarząd komisaryczny maksymalnie na okres lat dwóch. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom samorządowym i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji.

W sytuacji natomiast gdy Konstytucja lub ustawy są powtarzająco naruszane przez organ wykonawczy gminy, powiatu albo wo-

jewództwa, wojewoda wzywa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie nie odnosi skutku – występuje za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie organu wykonawczego gminy lub o rozwiązanie zarządu powiatu i województwa. Do czasu wyboru nowego organu wykonawczego jego funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Szczególnym środkiem nadzoru występującym w ustawodawstwie samorządowym, przewidzianym w Konstytucji RP (art. 171 ust. 3) jest rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm. Rozwiązanie to, aczkolwiek podnoszące prestiż samorządu terytorialnego, zdaje się przeczyć konstytucyjnie deklarowanej zasadzie podziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Sejm wykonując ww. uprawnienie, a jednocześnie obowiązek, jako że nie może funkcjonować organ stanowiący samorządu rażąco naruszający Konstytucję lub ustawy, miast pełnić funkcje władzy ustawodawczej, zamienia się w organ stosujący prawo. Przesłankami rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest, z mocy normy konstytucyjnej, rażące naruszenie Konstytucji lub ustaw. Do jego rozwiązania nie wystarczy zatem pojedyncze naruszenie Konstytucji lub ustawy, choćby miało rażący charakter. Jest to przesłanka do zastosowania innego środka nadzoru przewidzianego ustawą. Dopiero więcej niż jednokrotne naruszenie porządku prawnego państwa, i to naruszenie rażące, wyczerpuje przesłanki, znajdując szczegółową podstawę w stosownych regulacjach ustaw samorządowych.

Analizując oddziaływanie na samorząd terytorialny za pośrednictwem tradycyjnych środków nadzoru, znajdujących podstawę w obowiązującym prawie, nie sposób abstrahować współcześnie od różnego rodzaju oddziaływań pozaprawnych, w szczególności za pośrednictwem instrumentów finansowych. Zjawisko to wiąże się z kryzysem finansów lokalnych i to nie tylko w Polsce. Kryzys ten jest zjawiskiem powszechnym. Datuje się co najmniej od okre-

su międzywojennego, kiedy na samorząd spadł ciężar likwidacji skutków wielkiego kryzysu ekonomicznego. Z kolei po II wojnie światowej, jednostki samorządu terytorialnego starały się sprostać potrzebom społecznym, związanym z odbudową, a następnie szybką urbanizacją rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego. Aktualnie przed samorządem stoi zadanie utrzymania i modernizacji rozbudowanej infrastruktury techniczno-społecznej. Zadanie to wymaga dużych nakładów finansowych. Tymczasem dochody samorządu rosną w tempie o wiele wolniejszym niż wydatki. Powoduje to konieczność subwencjonowania działalności, ale prowadzi też do uzależniania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin, od władz rządowych. Władze te zyskują wygodny instrument nacisku na gminy. Przyznanie pomocy finansowej zastępuje w istocie – co podnosi się w szczególności w literaturze francuskiej – reżim wstępnej aprobaty określonych przedsięwzięć, a odmowa subwencjonowania przedsięwzięć niezgodnych z ustaleniami ministerialnymi zastępuje uprawnienie do unieważnienia. W rezultacie w istnieniu tych „pośrednich” środków oddziaływania na samorząd dopatrzeć się można środków „nowoczesnego nadzoru” nad samorządem.

Obronę przed nadmierną, a ściślej nielegalną, ingerencją nadzorczą w działalności samorządu zapewnia sądowa kontrola aktów nadzoru. Standardem współczesnego państwa demokratycznego jest możliwość zaskarżenia tych aktów do sądu administracyjnego. Jednostka samorządu terytorialnego zyskuje zatem istotny oręż w walce o prawo do samodzielności. Nie może być bowiem tak, że z jednej strony, ustawodawca deklaruje, iż samorząd jest podmiotem samodzielnym, którą to samodzielność wyznaczają przepisy o nadzorze, a z drugiej strony, pozostawia bez kontroli przypadki ingerencji nadzorczej w sferę działalności samorządu.

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli aktów nadzoru jest przedmiotowo nieograniczony.

Stronami w postępowaniu nadzorczym są: jednostka samorządu terytorialnego dotknięta ustaleniami nadzorczymi oraz organ nadzoru. Przymiotu strony w tym postępowaniu nie mają osoby

trzecie. Nadzór jest bowiem instytucją ustrojowoprawną a nie instytucją prawną służącą ochronie interesów indywidualnych.

Sąd administracyjny kontroluje legalność aktu nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorczego) na podstawie kryterium legalności. Jeżeli stwierdzi, że organ nadzoru naruszył prawo w stopniu wpływającym na naruszenie prawa do samorządu uchyla zaskarżony akt nadzoru, w sytuacji zaś braku tego naruszenia skargę oddala.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza obcej, podnosi się, że obowiązujące regulacje prawne dają możliwość nadmiernej ingerencji sądów administracyjnych w sferę działania samorządu terytorialnego. Podkreśla się, że zakres właściwości tych sądów uległ poszerzeniu w związku z ochroną praw podmiotowych jednostki, zyskującą niejednokrotnie prymat w orzecznictwie. W rezultacie następuje wzrost uznaniowości sądów w orzekaniu o prawie do samorządu. Prowadzi to do ograniczania swobody rozstrzygania przez administrację komunalną a pośrednio kwestionowania demokratycznego aktu woli wyborców i negatywnie wpływa na wolę czynnego uczestnictwa obywateli w korporacjach samorządowych.

5. Przekształcenia tradycyjnej instytucji samorządu terytorialnego

Przemiany samorządu terytorialnego są istotnie związane z nowymi obszarami zadań. Jeszcze do niedawna powszechne było zjawisko ograniczania praw samorządu. W rezultacie – ustalenia teorii zmierzały w kierunku konstruowania mechanizmów obrony samorządu przed wszechwładzą państwa, przed ograniczeniem jego praw. Centralizacja była wrogiem numer jeden samorządu. Poszczególne ustawodawstwa nastawione zostały na konstruowanie rozwiązań gwarantujących ochronę dotychczasowego zakresu działania.

Tymczasem już w początkach XX wieku pojawiły się tendencje do szerokiej decentralizacji wykonawczych funkcji państwa. Rozrost zadań publicznych i w ślad za nim postępująca tendencja do

ich przekazywania na rzecz samorządu terytorialnego (wobec ograniczonej pojemności kompetencyjnej centralnych struktur państwa) spowodowały, że od samorządu oczekiwać zaczęto aktywnego wpływu na całokształt życia lokalnych społeczności. Tendencje te uległy wzmocnieniu po II wojnie światowej powodując zapotrzebowanie na rozwój służb publicznych, których administracja rządowa nie była w stanie organizować, zaś sektor prywatny nie był nimi – z powodu niskiej opłacalności – zainteresowany. Ponadto pojawiły się kolejne, nieznane dotąd obszary zadań (w szczególności planowanie przestrzenne).

Zmieniła się w rezultacie formuła zadaniowa współczesnego samorządu terytorialnego. Można postawić tezę, że samorząd podejmuje obecnie wszystkie zadania, które bezpośrednio, a nawet pośrednio, kształtują sytuację obywatela, przy czym następuje wyraźne przesunięcie akcentu z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na zadania polegające na rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej. Zagrożeniem w dłuższej perspektywie czasu dla samorządu jest nie tyle odbieranie zadań i kompetencji, choć i z tym trzeba się liczyć, co nadmierne obciążanie nowymi zadaniami.

Niezależnie od tego związana z procesem urbanizacji dezintegracja lokalnych społeczności oraz wymogi nowoczesnego procesu administrowania powodują potrzebę przewartościowania poglądu na związek samorządu z demokracją. Leżąca u podstaw tradycyjnej konstrukcji samorządu idea demokracji bezpośredniej doznaje ograniczeń. Punkt ciężkości przesuwa się z bezpośrednio udziału lokalnych społeczeństw w wykonywaniu administracji państwowej na formy udziału pośredniego. Następuje daleko idąca ewolucja sposobu wykonywania administracji państwowej: z systemu bezpośredniego uczestnictwa lokalnych społeczności do systemu przedstawicielskiego i eksperckiego. Rozrost i profesjonalizacja zadań publicznych powodują, że już nie tylko zrzeszenie miejscowego społeczeństwa ale nawet jego przedstawicielstwo nie jest w stanie podejmować i rozwiązywać wszystkich problemów. Z konieczności musi się ograniczyć do inspiracji

i kontroli. Decydującą rolę odgrywać zaczynają organy wykonawcze i zespoły eksperckie. Niezależnie od oceny tego zjawiska modyfikując konstrukcję samorządu trzeba je mieć na uwadze. Chodzi o poszukiwanie innych niż dotychczas form wpływu lokalnych społeczności na działalność organów samorządu terytorialnego. Wpływ ten nie może ograniczyć się tylko do wyboru członków organów samorządu terytorialnego. Stąd m.in. rola i znaczenie konsultacji społecznych. Oczywiście istotny wpływ na przekształcenia samorządu terytorialnego mają wyzwania ostatnich lat, w tym w szczególności globalizacja i kształtowanie się społeczeństwa informacyjnego, ale ma też kształtujący się model nadzoru nad samorządem.

Jeszcze do niedawna państwo mogło ingerować w działalność samorządu tylko w przypadkach ustawowo określonych. W założeniach tradycyjnej instytucji samorządu miał to być wpływ prowadzący się do nadzoru prawnego. W miarę upływu czasu nadzór stał się tylko jednym z elementem tzw. państwowego sterowania samorządem. Planowanie i oddziaływanie za pośrednictwem środków finansowych (subwencje, pożyczki) to formy oddziaływania skuteczniejsze niż tradycyjny nadzór prawny. Sprowadzanie zatem relacji samorząd – władze nadzorcze do tradycyjnego nadzoru prawnego nie wyczerpuje zagadnienia. Nie daje właściwego obrazu pozycji prawnej samorządu. Powoduje, że nawet najlepiej konstruowane prawne środki gwarancji samorządności stają się niewystarczające. Władze nadzorcze mają dzisiaj możliwości wkraczania w sferę działania samorządu poza tradycyjnym nadzorem prawnym. Mając na uwadze wyżej nakreśloną sytuację można postulować powrót do tradycyjnych rozwiązań, ograniczenia interwencji władz nadzorczych do klasycznego nadzoru prawnego. Postulat ten ma jednak małe szanse realizacji. Oddziaływanie na samorząd poza środkami tradycyjnego nadzoru prawnego ma głębsze uwarunkowania. Czynniki związane z funkcjonowaniem samorządu w warunkach, które uznane za przejściowe, utrwalają się i nic nie wskazuje na to, aby w najbliższym okresie czasu przestały odgrywać znaczącą rolę. Chodzi w szcze-

gólności o trudną sytuację finansową jednostek samorządowych. Od zarania swych dziejów nastawiony na realizację zadań poprzez własne środki materialne, samorząd uzależniony jest aktualnie od subwencji i pożyczek. W rezultacie decydując o przyznaniu środków finansowych, władze nadzorcze mogą wiążąco wpływać na działalność samorządu. Zyskują wygodny instrument nacisku. Sytuacja ta wpływa na pozycję samorządu, powodując istotną różnicę między formalnymi, a faktycznymi możliwościami oddziaływania władz rządowych na jego działalność.

To wszystko wywołuje niepokój o „rozmywanie się” idei samorządności terytorialnej. Konieczna staje się obrona klasycznej instytucji samorządu terytorialnego z jej demokratyzmem i podmiotowością lokalnych społeczności. Instytucja ta jest potrzebna, również w warunkach współczesności. Jak dotąd nie wykreowano żadnych innych rozwiązań, które mogłyby ją zastąpić. Alternatywą nie jest oczywiście i nie może być model jednolitej administracji publicznej w terenie. Również model oparty o ideę dalekiego rozproszenia ośrodków realizujących zdecentralizowaną administrację rządową nie może stanowić takiej alternatywy. Nieefektywność, a zwłaszcza niedemokratyczność tego pierwszego modelu dowiedziona została zarówno teoretycznie, jak i empirycznie. Z kolei wprowadzenie w życie drugiego modelu oznaczałoby rezygnację z idei współdziałania integralnie traktowanego lokalnego społeczeństwa w wykonywaniu administracji publicznej, grożąc ponadto chaosem w realizacji zadań. Jeżeli tak, to nie pozostaje nic innego jak dbałość o zachowanie konstrukcji samorządu terytorialnego, tak aby nie dopuścić do jej erozji.

Literatura (pozycje wybrane):

W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1962.

I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.

Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. VI, *Podmioty administrujące*, C. H. Beck, Warszawa 2011.

J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wilno 1934.

T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Starościanka, Warszawa 1967.

J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1977.

Prof. zw. dr hab. Marek Zubik

Władza sądownicza. Sądy i trybunały w Polsce

1. Uwagi wprowadzające

Istnienie należyście zorganizowanego systemu władzy sądowniczej, a w szczególności wymiaru sprawiedliwości jest jednym z podstawowych elementów decydujących o uznaniu demokratycznego ustroju rządów w państwie. Udział sądów w rozstrzygnięciu o wolnościach i prawach osób stanowi element gwarancji o charakterze proceduralnym. Dotyczy to głównie sytuacji, gdy orzeczenie sądowe ma charakter kontroli nad działalnością organów administracyjnych. Uważany jest także za niezbędny element procedury decyzyjnej, który zapobiegać ma arbitralnemu traktowaniu osób, czy nadużywaniu władzy głównie przez organy władzy wykonawczej.

Prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, w sprawach karnych i cywilnych gwarantują przepisy prawa międzynarodowego. W ramach systemu ochrony praw człowieka stworzonego przez Narody Zjednoczone chodzi o art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., czy art. 6 przyjętej przez Radę Europy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. Również w ramach Unii Europejskiej art. 47 Karty Praw Podstawowych przyznaje każdemu prawo do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego.

Problematyka związana z organizacją władzy sądowniczej regulowana jest w Polsce w podstawowym zakresie przez Konstytu-

cję, głównie jej rozdział VIII, a także szereg ustaw. Chodzi tu o ustawy, wymieniając je w kolejności dalszego omawiania:

- z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (uPusp),
- z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (uPusa),
- z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych,
- z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (uSN),
- z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa,
- z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (uKSSiP),
- z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu,

oraz

- z 30 listopada 2016 dwie ustawy – o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (uoTK) oraz ustawa o statusie sędziów TK.

Wiele zagadnień szczegółowych regulowanych jest w drodze rozporządzeń, przede wszystkim wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości oraz w aktach wewnętrznych obowiązujących w ramach poszczególnych organów państwa.

W okresie VIII kadencji Sejmu, którego kadencja rozpoczęła się w połowie listopada 2015 r., doszło do poważnych przekształceń w ustrojowych podstawach działalności organów władzy sądowniczej. Wywołało to poważne spory i dyskusje na temat konstytucyjności tych zmian. Problem ten stał się na tyle doniosły, że zajmowały się nim również podmioty międzynarodowe. Swoje opinie przedstawiła Komisja Wenecka, rekomendacje formułowała Komisja Europejska i liczne międzynarodowe gremia prawnicze. W momencie kończenia aktualizacji tej publikacji trwa również spór – tym razem również w ramach partii rządzącej – na tle nowych ustaw o SN oraz KRS. Trudno jednoznacznie przewidzieć w jakim kierunku rozwinię się zatem ostateczny kształt rozwiązań prawnych dotyczących Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Z punktu widzenia zasady podziału władzy (art. 10) Konstytucja, w odniesieniu do sądów i trybunałów, przyjmuje zasadę ich odrębności od innych władz (art. 173). Tym samym należy przyjąć, że w ramach równoważenia się oraz współdziałania władz między sobą, w kontekście władzy sądowniczej istnieje odmienne podejście, niż to jest w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tak jak dla władzy ustawodawczej i wykonawczej pozostaje pewien założony margines przenikania się kompetencyjnego między nimi, tak w przypadku władzy sądowniczej należy przyjąć domniemanie jej separacji od pozostałych. Ewentualne powiązania kompetencyjne muszą znajdować oparcie w wyraźnym przepisie Konstytucji.

Art. 173 Konstytucji stanowi, że sądy i trybunały stanowią władzę „odrębną i niezależną od innych władz”. W sposób oczywisty sądy i trybunały nie są strukturami odrębnymi w ramach państwa. Są jego organami, stanowiąc nieodłączną strukturę w tym systemie. Ich działalność ma się przyczyniać do realizacji dobra wspólnego (art. 1), muszą działać w ramach prawa (art. 7), ich finansowanie musi być uwidocznione w budżecie państwa, uchwalanym w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1).

Zasada podziału władzy, w sensie organizacyjnym i kompetencyjnym, ma swój odpowiednik także wewnątrz władzy sądowniczej. Po pierwsze, Konstytucja – szanując tradycję ustrojową – przyjmuje odrębność organizacyjną sądów oraz trybunałów. Tych ostatnich tworzy dwa – Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu. Natomiast również w ramach struktury sądownictwa bardzo świadomie dokonała podziału kompetencyjnego. Przewiduje bowiem istnienie oddzielnych pionów sądownictwa: powszechnego, administracyjnego oraz wojskowego.

Zarówno wszystkie sądy, jak i oba trybunały, wydają wyroki w imieniu państwa. Nie przyjęto natomiast idei, odmiennie niż jest np. we Francji, gdzie władza sądownicza wydaje wyroki w imieniu suwerena – Narodu. Tym samym można mówić, że Konstytucja przyznała monopol organom państwa na wiążące rozwiązywanie sporów prawnych. Oznacza to również, że wyroki sądów oraz try-

bunałów cieszą się powagą nadaną im przez władze publiczne, z wynikającym z tego domniemaniem ich zgodności z prawem (art. 7 Konstytucji).

Nie ma natomiast konstytucyjnych przeszkód, by podmioty praw mogły zdecydować się na powierzenie rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi sporów także organom pozasądowym. Nie ma także przeszkód, by przepisy prawa pozwalały uprzednio lub równoległe do procedury sądowej poddać spór ocenie podmiotowi pozasądowemu, choćby w ramach procedur mediacyjnych. Konieczne jest jednak, by tak rozstrzygnięty spór prawny mógł podlegać ocenie ze strony sądu. W szczególności, by była możliwość oceny, czy wynik pozasądowo rozwiązanego sporu nie stoi w sprzeczności z zasadą praworządności bądź nie narusza podstaw porządku i ładu konstytucyjnego.

Konstytucja posługuje się pojęciem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie definiuje tego pojęcia. Przyjmuje się jednak, że posłużyła się nim ona w sposób tożsamy z dotychczasowym rozumieniem tego zwrotu. Niewątpliwie jednak jest on w pewnym stopniu niedookreślony. Niemniej jednak nie da się zaprzeczyć, że ma pewną treść, wypracowaną przez naukę prawa i popartą orzecznictwem. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oznacza możliwość wiążącego rozstrzygnięcia, zgodnie z procedurą określoną w prawie, sporów ze stosunków prawnych, w których przynajmniej jednym z podmiotów tego sporu są osoby prawa prywatnego lub podmioty podobne.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zostało powierzone, na zasadzie monopolu, sądom. Jedynie na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji dopuszczalne byłoby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, bądź wiążące wpływanie na ten proces, przez inne podmioty. W art. 175 Konstytucja wymienia Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, a na czas wojny – sądy wyjątkowe. Ustawodawca nie ma możliwości powoływania sądów specjalnych czy innych struktur sądowych. Sąd wyjątkowy może być utworzony w Polsce tylko i wyłącznie na czas wojny, czyli gdy zostanie ogłoszony stan wojenny (w myśl

art. 229 w zw. z art. 134 ust. 4 Konstytucji), jako stan nadzwyczajny w państwie oraz Polska będzie uczestnikiem konfliktu zbrojnego.

Konstytucja w odniesieniu do Prezydenta (art. 145 ust. 1) oraz członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1) przewiduje możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez Trybunał Stanu.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ze skutkami na terytorium Polski, możliwe jest również przez sądowe organy międzynarodowe (zob. art. 55 ust. 2 i 3). Dotyczy to zarówno odpowiedzialności karnej, związanej ze ściganiem zbrodni przewidzianych prawem międzynarodowym (zbrodnie ludobójstwa, przeciwko ludzkości, wojenne lub agresji), jak i innych skutków związanych z oceną przestrzegania praw człowieka. W obecnym stanie prawnym, najistotniejsze znaczenie ma możliwość dokonywania oceny przestrzegania praw człowieka przez państwo w kontekście orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Rady Praw Człowieka ONZ, czy Trybunału Sprawiedliwości UE.

W Polsce Konstytucja, jak i inne ustawy, powierzają do właściwości sądów nie tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ale także i inne sprawy, głównie z zakresu ochrony prawnej. Sprawy te w demokratycznym państwie mogą, ale nie muszą być, od początku do końca, rozpatrywane przez sądy. Konstytucja przewiduje na przykład właściwość Sądu Najwyższego w sprawie orzekania o ważności wyborów, czy referendum (art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4) lub możliwość dokonywania przez sądy rejestracji zrzeczeń (art. 58 ust. 3). Pamiętać należy, że czym innym jest kwestia charakteru danej czynności, którą dokonuje sąd – może nie być ona sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości – a czymś innym, by prawo zapewniło możliwość sądowej ochrony indywidualnych praw jednostek. Tutaj, choć najczęściej następczo, gdy o wolnościach lub prawach osób rozstrzygnęły inne organy państwa, przed sądami osoby te będą mogły dochodzić ochrony.

2. Krajowa Rada Sądownictwa

Mając w pamięci złe doświadczenia z czasów totalitaryzmu komunistycznego, u progu transformacji ustrojowej powołano do życia Krajową Radę Sądownictwa. Był to jeden z elementów porozumienia Okrągłego stołu z 1989 r. Powołanie tej Rady wiązano z kwestią zapewnienia niezależności sądom, poprzez podjęcie próby odpolitycznienia procedury powoływania sędziów oraz realizacji innych spraw rzutuujących na ich status.

Konstytucja wyznacza KRS rolę strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1). Konstytucja wskazuje tylko dwie kompetencje Rady. Mianowicie, w myśl jej art. 179, Krajowa Rada Sądownictwa ma monopol na przedstawienie prezydentowi kandydatów na stanowiska sędziowskie w Polsce (poza jednak sędziami TK oraz członkami TS). Ponadto 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 (art. 186 ust. 2).

Konstytucja przesądza skład Rady. Składa się ona z 25 członków. Konstytucja przewiduje wprost generalnie czteroletnią kadencję osób, które są wybierane do składu KRS (art. 187 ust. 3). Do składu Rady niektóre osoby wchodzi z mocy wykonywanego stanowiska inni, dodajmy - zasadnicza większość, są wybierani na czteroletnią kadencję. Do pierwszej grupy należą: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Są oni członkami Rady tak długo, jak pełnią stanowisko, z którym wiąże się członkostwa w Radzie. Drugą grupę tworzą:

- piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz czterech posłów i dwóch senatorów (art. 187). Sędzia może pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje;

- posłowie i senatorowie; pełnią swoją funkcję do czasu wybrania nowych parlamentarzystów;
- przedstawiciel Prezydenta; jego członkostwo wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta albo opróżnieniu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Osoba ta może być wcześniej odwołana przez Prezydenta w każdym czasie.

Członków KRS – poza osobami wchodzącymi do Rady z urzędu oraz parlamentarzystami i przedstawicielem Prezydenta – wybierają sami sędziowie ze swojego grona.

W pierwotnym kształcie rozwiązania ustawy o KRS konstrukcja ta wyglądała w taki sposób. Po dwóch członków KRS wybierało:

- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego;
- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych;
- zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych.

Natomiast zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady, a Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady. W ten sposób został ukształtowany obecny skład Rady.

Do VIII kadencji Sejmu w literaturze przedmiotu generalnie nie formułowano żadnych wątpliwości co do tego, że Sejm oraz Senat wybrać mają tylko i wyłącznie po czterech albo odpowiednio dwóch posłów i senatorów. Nie formułowano także daleko idących zastrzeżeń natury konstytucyjnych co do całej konstrukcji ustalenia składu KRS. W wyroku z 20 czerwca 2017 r. o sygn. K 5/17 (OKT ZU 2017, seria A, poz. 48) z wniosku Prokuratora Generalnego (pomijam tu doniosłe pytanie o poprawne ustalenie składu osobowego TK w związku z wyrokiem TK o sygn. K 34/15), TK przyjął że KRS nie jest organem władzy sądowniczej, samorządu sędziowskiego, ani organem administracji państwowej. Odstą-

pił od poglądu wyrażonego w orzeczeniu z 18 lipca 2007 r. o sygn. K 25/07 (OTK ZU 2007, nr 7/A, poz. 80), że z mocy Konstytucji członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Jednocześnie stwierdził, że przyjęty w ustawie z różnicowany sposobu wyboru sędziów poszczególnych szczebli sądów powszechnych i administracyjnych wprowadza nieuzasadnioną dyskryminację sędziów. Nie stwarza bowiem równych szans kandydowania na członka KRS wszystkim sędziom.

Prace legislacyjne nad nową regulacją ustawową dotyczącą wygaśnięcia dotychczasowych wybieralnych członków KRS oraz wyboru nowych członków Rady z lipca 2017, spotkały się z protestami społecznymi oraz wetem Prezydenta. Prezydent przedstawił też nowe propozycje w tym zakresie. Nie zostały one jeszcze przyjęte przez Sejm.

Organami Rady są Przewodniczący i Prezydium Rady. Rada wybiera ze swojego grona przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących (art. 187 ust. 2 Konstytucji) oraz trzech członków Prezydium Rady. W związku z tym, że status prawny niektórych członków KRS przewiduje ich własne kadencje albo ramy sprawowania urzędu ustawa oddzielnie wprowadza także kadencję członków Prezydium Rady. Kadencja ta również trwać ma cztery lata. Członkowie Prezydium Rady nie mogą sprawować swoich funkcji dłużej niż dwie kadencje. Ustawa wprost nie przewiduje tu żadnego odstępstwa, nawet po pewnym okresie karencji.

Do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów na sędziów wszystkich szczebli sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości i asesorów w sądach administracyjnych oraz przedstawianie wyników w tej sprawie Prezydentowi; uchwalanie zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem; wyrażanie sprzeciwu wobec pełnienia przez asesorów sądowych w sądach powszechnych obowiązków sędziego, wypowiedzianie się o stanie kadry sędziowskiej; wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego;

opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów; opiniowanie zakresu i sposobu przeprowadzania naboru i programów szkolenia w ramach aplikacji ogólnej i aplikacji sędziowskiej; podejmowanie uchwał w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów; rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku; rozpatrywanie wniosków sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie; wybieranie rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych; wyraża opinię w sprawie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego, wskazuje jednego członka Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury a także wyraża opinię w sprawach powołania i odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratur .

3. Sędziowie

Nie ma sądu bez sędziów. Powierzenie danej osobie władzy wiążącego rozstrzygnięcia sporów dotyczących współobywateli jest szczególną sztuką godziwego stosowania prawa. Wymaga nie tylko wiedzy i doświadczenia życiowego, ale i odpowiednich predyspozycji osobistych.

Liczbę etatów stanowisk sędziowskich poszczególnym sądom przydziela Minister Sprawiedliwości. Każdy kto spełnia kryteria do bycia sędzią może zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziego.

Obecnie główną ścieżką dojścia do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego jest powołanie na – ponownie przywrócone w polskim porządku prawnym - stanowisko asesora sądowego po ukończeniu aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Aplikanci przystępują do egzaminu sędziowskiego nie później niż

w terminie miesiąca od dnia ukończenia aplikacji sędziowskiej. Dyrektor Krajowej Szkoły, w terminie 14 dni od dnia zakończenia egzaminu sędziowskiego, sporządza i ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej listę klasyfikacyjną egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej. Dyrektor Krajowej Szkoły przedstawia aplikantowi wykaz wolnych stanowisk asesorskich. Aplikantowi przysługuje wybór jednego z wolnych stanowisk asesorskich, według kolejności miejsca zajmowanego na liście po egzaminie (art. 33a uKSSiP). Asesorów mianuje Minister Sprawiedliwości na czas określony. Minister zobowiązany jest jednak przekazać listę mianowanych asesorów. KRS może – w terminie miesiąca – zgłosić sprzeciw. Status prawny asesora w sprawowaniu urzędu sędziowskiego jest analogiczny do sytuacji prawnej sędziego (art. 106i uPusp). Po restytucji stanowiska asesora sądowego w sądownictwie powszechnym procedurę powołania asesorów przeprowadzono w 2017 r.

Na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany tylko obywatel polski, korzystający z pełni praw cywilnych i obywatelskich; nieskazitelnego charakteru, który ukończył wyższe studia prawnicze; ma stan zdrowia umożliwiający mu pełnienie obowiązków sędziego; ukończył 29 lat; złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski; zajmując stanowisko asesora sądowego, pełnił obowiązki sędziego co najmniej przez trzy lata. Obowiązku złożenia egzaminu sędziowskiego i zajmowania stanowiska asesora nie wymaga się od tego, kto przed powołaniem zajmował stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego, a także jeżeli w ostatnich pięciu latach był prokuratorem, pracował w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i ma tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych; przez co najmniej trzy lata wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza, bądź też – bez jednak konieczności zachowania pięcioletniego okresu wstecz – przez taki sam okres zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 61 uPusp).

Wymagania stawiane kandydatom na stanowisko sędziego sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego są odpowiednio wyższe, choć zawsze punktem wyjścia są wymagania odnoszące się do kandydatów na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Owe wyższe wymagania dotyczą głównie długości lat pracy i doświadczenia zawodowego (art. 63 i 64 uPusp).

Jeżeli na wolne stanowisko sędziowskie zgłosi się więcej niż jedna osoba, rozpatrzenie wszystkich kandydatur odbywa się łącznie. Przy ocenie kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie uwzględnia się predyspozycje osobowościowe kandydata do zawodu sędziego oraz przestrzeganie zasad etyki wykonywanego zawodu. Kandydatów opiniuje zgromadzenie ogólne sędziów apelacji albo odpowiednio zgromadzenie ogólne sędziów okręgu. W przypadku kandydatów do objęcia pierwszego stanowiska sędziowskiego właściwy prezes sądu zasięga od właściwego komendanta wojewódzkiego Policji albo Komendanta Stołecznego Policji informacji o każdym z kandydatów. Prezesowi przekazuje się rezultaty głosowania ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów przez kandydatów.

Kandydatury przedstawiane są Krajowej Radzie Sądownictwa. Rada rozpatruje kandydatury na wszystkie stanowiska sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. W stosunku do tych kandydatów, wobec których procedura przebiegła pomyślnie, przedstawia Prezydentowi wniosek o ich powołanie.

W praktyce powstało pytanie, czy Prezydent może odmówić powołania danej osoby na stanowisko sędziowskie. Problem ten jest bardzo delikatny, niemniej jednak skoro Konstytucja mówi o wniosku Rady, to Prezydent ma obowiązek wniosek rozpatrzyć, jednak może odmówić uczynienia jemu za dość. Ze względu jednak, że taka odmowa dotyczy nie tylko osób, które dopiero chcą wejść w korpus sędziowski, ale także i tych sędziów, którzy starają się o przeniesienie do sądów wyższego szczebla, taka odmowa mogłaby mieć miejsce jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach i w każdym wypadku powinna zostać uzasadniona przez Prezydenta. Przypadki odmowy powołania na stanowisko sę-

dziowskie, mimo wniosku KRS, wywołały szeroką dyskusję publiczną. Ostatecznie jednak nie doszło do poważenia legalności aktów urzędowych Prezydenta, w których omówił on powołania danych osób.

Osoba powoływana na stanowisko sędziowskie zobowiązana jest do złożenia ślubowania. Z tą chwilą nawiązuje się zarówno stosunek urzędowy jak i służbowy. Akt urzędowy Prezydenta o powołaniu na stanowisko sędziowskie stanowi jego prerogatywę. Oznacza, że ten akt dla swojej ważności nie wymaga kontrasygnowania ze strony Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). W celu objęcia pierwszego stanowiska sędziego powinien zgłosić się do odpowiedniego prezesa sądu w ciągu czternastu dni od dnia otrzymania aktu powołania (art. 65 uPusp).

Konstytucja nakazuje ustawodawcy przewidzieć również udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji). Chodzi tu o to, by przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rozstrzygali nie tylko sędziowie zawodowi, ale także obywatele niebędący sędziami. W obecnym stanie prawnym w Polsce nie przewiduje się istnienia ław przysięgłych, które w systemie anglosaskim orzekają o winie. Natomiast ustawy przewidują mechanizm ustalenia składu orzekającego poprzez dobór **ławników**. Ławników – spośród obywateli w wieku pomiędzy 30 a 70 lat, niewykonujących zawodów lub funkcji publicznych w szeroko rozumianych organach wymiaru sprawiedliwości (zob. art. 58 i 159 uPusp) – wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów. Kandydatów na ławników mogą zgłaszać radom gmin prezesi właściwych sądów, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe (z wyłączeniem partii politycznych), oraz grupy co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie tej gminy. Kadencja ławników sądów okręgowych i rejonowych trwa cztery lata. Natomiast ławników do sądów wojskowych wybierają żołnierze na zebraniach w jednostkach wojskowych stacjonujących na obszarze właściwości poszczególnych

sądów wojskowych, spośród kandydatów zgłoszonych na tym zebraniu. Kadencja ławnika trwa w tym przypadku 3 lata.

Udział ławników w orzekaniu przewiduje procedura karna. Orzekają oni na równi z sędziami w sprawach o zbrodnie (jeden sędzia i dwóch ławników) oraz w sprawach o przestępstwa, za które ustawa karna przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności (dwóch sędziów i trzech ławników).

W procedurze cywilnej dwaj ławnicy orzekają wraz z sędzią zawodowym w pierwszej instancji w sprawach z zakresu prawa pracy w tym naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu oraz odszkodowania lub zadośćuczynienia w wyniku stosowania mobbingu oraz w niektórych sprawach ze stosunków rodzinnych.

Zapewnienie niezależności sądom wymaga, by status prawny sędziów dawał możliwość zachowania przez nich niezawisłości. Status ten umożliwiać ma ochronę przed potencjalnymi naciskami płynącymi z organów państwa spoza władzy sądowniczej, ze struktury sądownictwa, uczestników postępowania, czy nawet kampanii medialnych (zob. np. pkt 137 orzeczenia ETPC z 6 października 2011 r., sprawa Agrokompleks przeciwko Ukrainie, nr wniosku 23465/03). Chodzi zarówno o postrzeganie ich przez społeczeństwo, zachowanie bezstronności wobec uczestników postępowania, jak i dobór takich osób, by ich przymioty osobiste pozwalały na spełnienie roli społecznej, jaką mają pełnić sędziowie w demokratycznym państwie prawa (zob. pkt 34 orzeczenia ETPC z 14 lipca 2010 r., sprawa Gazeta Ukraina-Tsentr przeciwko Ukrainie, nr wniosku 16695/04; pkt 46–48 orzeczenia Dāvidsons and Savins przeciwko Łotwie, nr wniosków 17574/07 i 25235/07).

Sędziowie sprawując swój urząd mają być niezawisli. Wykonując obowiązki orzecznicze mają się kierować przepisami prawa, a nie własnymi poglądami, emocjami czy sympatiami. Byłoby to niemożliwe, gdyby Konstytucja i ustawy nie przewidywały szeregu mechanizmów i rozwiązań gwarantujących sędziom odpowiedni status prawny. Pamiętać wszakże należy, że gwarancje te nie są zawieszane w próżni. Mają one ustrojowe uzasadnienie tyl-

ko o tyle, o ile służą zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej oraz właściwemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Celem tych przepisów jest stworzenie realnych gwarancji właściwego wypełniania przez nich fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej (tak też TK choćby w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2/A, poz. 8).

Konstytucja przewiduje kilka mechanizmów mających na celu zapewnienie sędziom niezawisłość. Są to mechanizmy gwarancyjne a ich skuteczność uzależniona jest również od poprawnego wykorzystania także przez samych sędziów. Brak należytego stopnia niezależności osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności od władzy wykonawczej, stanowi naruszenie prawa do sądu, a dokładniej prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. orzeczenie ETPC z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie Brudnicka i inni przeciwko Polsce, wniosek nr 44158/97, w którym orzeczono naruszenie Konwencji ze względu na nie zapewnieni dostatecznej niezależności członków Izb Morskich, które mogły orzekać w sprawach katastrof morskich, czy wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108, w którym uznał za niezgodną z Konstytucją pozycję prawną asesorów, orzekających w niektórych sprawach w sądach rejonowych w miejsce sędziów zawodowych, mimo że regulacje prawne uzależniały ich rozwój kariery zawodowej od Ministra Sprawiedliwości. Także np.: orzeczenie z 7 stycznia 2016 r. w sprawie Jakšovski i Trifunovski przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, wnioski nr 56381/09 i 58738/09).

Konstytucja zapewnia sędziom w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości **podległość wyłącznie przepisom prawa**, a dokładniej tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1). Nie mogą podlegać w procesie orzekania jakimkolwiek naciskom, szczególnie politycznym.

Sędziowie są powoływani na czas **nieokreślony** w procedurze określonej przez prawo. Są oni co do zasady **nieusuwalni** z kor-

pusu sędziowskiego (art. 180 ust. 1 Konstytucji). Bardzo ciekawe są na tle tych zasad ustalenia ETPC, które stanowią niewątpliwie tło interpretacyjne również dla krajowych rozwiązań prawnych w tym zakresie (zob. orzeczenia ETPC: z 9 stycznia 2013 r. Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie, wniosek nr 21722/11; czy z 7 stycznia 2016 r. w sprawie Gerovska Popčevska przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, wniosek nr 48783/07).

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.

Stosunek służbowy sędziego rozwiązuje się z mocy prawa, jeżeli sędzia zrzekł się urzędu. Wygasa także z dniem utraty przez niego obywatelstwa polskiego. Sędzia traci urząd i wygasa jego stosunek służbowy z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu lub orzeczenia sądu skazującego na środek karny pozbawienia praw publicznych lub zakaz zajmowania stanowiska sędziego (art. 68 uPusp).

Ponieważ sędzią pozostaje się przez całe życie zawodowe, pozostaje pytanie o wiek emerytalny. Konstytucja nakazuje by ustawa określiła wiek po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Stan spoczynku odpowiada generalnie sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego przez pracowników. Sędziowie przechodzą w **stan spoczynku** pozostają jednak związani zakazami i wymogami płynącymi ze statusu sędziowskiego.

Po kolejnych zmianach w przepisach dotyczących wieku emerytalnego z 2017 r. sędzia obecnie przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety, a w przypadku mężczyzny z dniem ukończenia 65 roku życia. Może jednak nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczyć Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W razie wyrażenia zgody przez Ministra, co pozostaje do jego uznania, sędzia

może zajmować stanowisko nie dłużej jednak, niż do ukończenia 70 roku życia (art. 69 uPusp).

Tutaj w praktyce pojawił się problem, na ile ustawodawca może dokonywać zmian w określaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów. Chodzi bowiem o to, by zabiegi legislacyjne nie były wykorzystane w celach nacisków na sędziów płynących ze strony osób sprawujących władzę w państwie. Niestety obserwuje się takie tendencje. Niektóre sprawy tego typu stały się przedmiotem orzeczeń ETPC, jak chociażby po zmianach legislacyjnych na Węgrzech w odniesieniu do ówczesnego Sądu Najwyższego (zob. orzeczenia: z 23 czerwca 2016 r., w sprawie Báka przeciwko Węgrom, wnioski nr 20261/12; oraz z 22 listopada 2016 r. w sprawie Erményi przeciwko Węgrom, wnioski nr 22254/14. Obie dotyczyły prezesa i wiceprezesa węgierskiego SN).

Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku również na skutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu. W sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku, decyzję podejmuje Krajowa Rada Sądownictwa, na wniosek sędziego, kolegium właściwego sądu albo Ministra Sprawiedliwości.

W stan spoczynku sędzia może również zostać przeniesiony w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych chyba, że zostanie przeniesiony do innego sądu z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą. Zgoda ta nie jest wymagana w przypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania powinowactwa; gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa oraz w wyniku kary dyscyplinarnej. W dwu pierwszych sytuacjach

o przeniesieniu sędziego decyduje Minister Sprawiedliwości. Od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Warto dodać, że Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zmiana tytułatury sędziów, dokonujące się jedynie w celach zwiększenia płacy sędziego, z pozostawieniem go na dotychczasowym stanowisku i dotychczasowymi obowiązkami w sądzie niższego szczebla niż tytuł, a później odebranie mu owego prawa do powoływania się na wyższe stanowisko w hierarchii sądownictwa, nie stanowiło przeniesienia na inne stanowisko sędziowskie i jest zgodne z Konstytucją (wyrok z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU 2012, nr 5/A, poz. 48).

Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Sędziom mają być zapewnione **warunki pracy** i wynagrodzeń odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji).

Czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań. Nie jest jednak ściśle limitowany liczną godzin.

Wysokość wynagrodzenia sędziów zróżnicowana jest ze względu na szczebel sądu, w którym orzekają. Wynagrodzenia sędziów tego samego szczebla sądów są generalnie takie same ze zmianami wynikającymi jedynie z długości stażu pracy oraz dodatków wynikających z pełnionej funkcji.

Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa ustawa (art. 91 uPusp). Warto nadmienić że Trybunał Konstytucyjny nie uznał jednorazowego odstąpienia od

corocznego podwyższania wynagrodzeń sędziowskich i pozostawienia ich na dotychczasowej wysokości za naruszenie Konstytucji (wyrok z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU z 2012 r., nr 11/A, poz. 134).

Sędziom przysługują generalnie także wszystkie inne uprawnienia, jakie analogicznie przyznane są innym pracownikom. Chodzi o prawo do urlopu wypoczynkowego, choć jest on dłuższy niż w stosunku do innych pracowników, nagrodę jubileuszową za długoletnią pracę, prawo do świadczenia na wypadek choroby, prawo rodziny do odprawy pośmiertnej w razie śmierci sędziego itd.

Konstytucja przewiduje bezwzględny zakaz przynależności sędziów do partii politycznych, związków zawodowych (**apartyjność**). Ustawa przewidziała szczegółowe regulacje na wypadek ubiegania się sędziego o stanowiska pochodzące z wyborów powszechnych. Sędziemu ubiegającemu się o mandat posła albo senatora, albo radnego udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej. Sędzia, który został mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, jest obowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu albo przejść w stan spoczynku. Jeżeli jednak zrzekł się urzędu może powrócić na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli przerwa w pełnieniu z tego powodu obowiązków sędziego nie przekracza dziewięciu lat. Przeszkoda czasowa związana z powrotem na urząd sędziowski nie dotyczy sytuacji, kiedy pełnił on w tym czasie funkcje sędziowskie lub prokuratorskie w międzynarodowych lub ponadnarodowych organach sądowych. W sytuacji powrotu na stanowisko sędziowskie wniosek o powołanie musi przedstawić Prezydentowi Krajowa Rada Sądownictwa. Po powołaniu na urząd, sędziemu wyznacza się poprzednio zajmowane stanowisko i miejsce służbowe, niezależnie od liczby stanowisk sędziowskich w danym są-

dzie. W razie odmowy przedstawienia Prezydentowi wniosku przez KRS zainteresowanemu służy skarga do Sądu Najwyższego (art. 98 § 1 uPusp).

Sędziowie nie mogą prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (**niepołączalność materialna/apolityczność**). Sędzia jest obowiązany postępować zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim. Ustawa wymaga by zarówno sprawując urząd jak i poza służbą strzegł powagi stanowiska sędziego i unikał wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności. Sędziemu nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego.

Generalnie nie mogą oni pełnić innych funkcji w państwie ani piastować innych urzędów (**niepołączalność formalna**). Sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia. Jedynym dopuszczalnym wyjątkiem jest zatrudnienie na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy o ile wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego. Sędzia nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego; członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni; członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą; posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów stanowiących więcej niż 10% kapitału zakładowego; czy też prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Sędziowie są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie to powinno zawierać w szczególności infor-

macje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez sędziego albo jego małżonka od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu.

Konstytucja przyznaje wreszcie sędziom **immunitet formalny i przywilej nietykalności** (art. 181).

Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej (immunitet). Wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej może zgłosić prokurator lub oskarżyciel prywatny. W tym drugim wypadku wniosek musi być sporządzony i podpisany przez adwokata albo radcę prawnego. Sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez tego sędziego.

Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), a także za wykroczenia sędziowie odpowiadają jedynie dyscyplinarnie. Odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje również czyny sprzed objęcia stanowiska, jeżeli przez nie sędzia uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego.

Ustawa przewiduje specjalny system sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów. Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów są: w pierwszej instancji – sądy apelacyjne; a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy.

Skład sądu dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania z listy wszystkich sędziów danego sądu, z tym że w składzie sądu zasiada przynajmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach karnych. Składowi sądu dyscyplinarnego przewodniczy sędzia najstarszy służbą stale orzekający w sprawach karnych. Także i w postępowaniu dyscyplinarnym ustalenie składu orzekającego musi zapewnić standardy bezstronności (zob. w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ETPC z 20 listopada

2012 r., sprawa Harabin przeciwko Słowacji, nr wniosku 58688/11).

Oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym może być tylko rzecznik dyscyplinarny. Rzecznicy wybierani są przez Krajową Radę Sądownictwa, spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenia ogólne sędziów danej apelacji.

Postępowanie dyscyplinarne jest jawne. Sąd dyscyplinarny może jednak wyłączyć jawność postępowania dyscyplinarnego ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

Karami dyscyplinarnymi są, w kolejności wagi: upomnienie; nagana; obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5% – 20% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat; usunięcie z zajmowanej funkcji; przeniesienie na inne miejsce służbowe oraz złożenie sędziego z urzędu. Wymierzenie kary innej niż nagana oraz złożenie z urzędu pociąga za sobą pozbawienie możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożność udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu lub kierownika ośrodka zamiejscowego sądu. Natomiast kara złożenia z urzędu pociąga za sobą utratę możliwości ponownego powołania ukaranego do pełnienia urzędu sędziowskiego (art. 109 uPusp).

Sędzia nie może być również bez zgody sądu dyscyplinarnego 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 sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. O fakcie zatrzymania sędziego prezes sądu apelacyjnego niezwłocznie zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 80 uPusp).

4. Sądownictwo powszechne

Konstytucja przewiduje domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 177). Muszą się one uznać właściwe do rozpoznania sprawy i wymierzenia sprawiedliwości we wszystkich sprawach, chyba że ustawa wyraźnie przekáže rozstrzygnięcie danego typu sporu sądowi administracyjnemu, wojskowemu lub wyjątkowemu. Rozwiązanie to ma zapobiegać przejmowaniu do właściwości sądów szczególnych spraw typowych, ale także by sądy powszechne nie uchylały się od uznawania własnej właściwości. Jeżeli nie podejmują się rozstrzygnięcia danej sprawy muszą wskazać, który sąd jest właściwy do jej rozstrzygnięcia. Zapobiega to pozbawieniu obywatela ochrony jego wolności lub praw w drodze ochrony sądowej. Rozwiązanie to służy zatem realizacji prawa do sądu (art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja nakazuje ustawodawcy przewidzieć co najmniej dwuszczeblowość sądownictwa powszechnego. Postępowanie sądowe ma być bowiem co najmniej dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1). Dwuinstancyjność to coś więcej niż tylko dwukrotne rozpoznanie sprawy przez sąd. Ustawodawca nie może w taki sposób utworzyć struktury sądownictwa, aby nie było możliwe dokonanie oceny rozstrzygnięcia wydanego przez sąd działający w pierwszej instancji przez inny sąd. Chodzi tu jednak nie tylko o inny skład orzekający, ale także o sąd, który jest odrębny od pierwszego, tak pod względem osobowym, jak i strukturalnym.

Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje trójszczeblową strukturę organizacyjną sądów w Polsce. Powołuje do życia sądy rejonowe, okręgowe oraz sądy apelacyjne. Ale utworzenie lub likwidacja konkretnego sądu oraz określenie jego właściwości terytorialnej i siedziby należy do kompetencji Ministra Sprawiedliwości, działającego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 20 pkt 1 Pusp).

Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin. Dopuszczalne jest, choć tylko w uzasadnionych przypadkach

utworzenie więcej niż jednego sądu rejonowego w obrębie tej samej gminy. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych. Sąd apelacyjny tworzy się zaś dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych (art. 10 Pusp).

Faktycznie w Polsce, nieomal obok regulacji ustawowej, nigdy nie powołano struktury sądów rejonowych odpowiadającej podziałowi administracyjnemu kraju na gminy, jako przewidzianych w Konstytucji obowiązkowych jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce istnieje niecałe 2 500 gmin. Do 2012 roku istniało około 320 sądów rejonowych, co odpowiadało bardziej liczbie powiatów w Polsce (jest ich 314 oraz 66 miast na prawach powiatów). W październiku 2012 r. Minister Sprawiedliwości zniósł 79 sądów rejonowych, co wywołało poważne spory polityczne i prawne. Sprawa została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny. Chociaż Trybunał w wyroku z 21 marca 2013 r. (sygn. K 27/12), większością głosów, uznał możliwość tworzenia i znoszenia sądów przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzeń, nie zakończyło to sporu politycznego. Ostatecznie Sejm, z inicjatywy Prezydenta (projekt ustawy z czerwca 2013 r.) zmienił ustawę (ustawa została podpisana w marcu 2014 r.) ograniczył swobodę Ministra do tworzenia sądów rejonowych. Ustawa określiła bowiem bardziej szczegółowe kryteria dla tworzenia sądów rejonowych, odwołujące się liczby osób zamieszkałych na ich terenie oraz liczby spraw, jakie faktycznie do nich wpływają. Po pierwsze, ma być on utworzony dla jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez co najmniej 50 000 mieszkańców oraz jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5000 w ciągu roku kalendarzowego. Po drugie, może być on utworzony na obszarze zamieszkałego przez mniej niż 50 000 liczbę mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5000 w ciągu

roku kalendarzowego. Utworzenie sądu rejonowego według powyższych zasad dopuszczalne jest jednak tylko wtedy, gdy zmiana nie spowoduje, by istniejący sąd rejonowy przestał spełniać kryteriów wymaganych ustawą. Sąd rejonowy może zostać zniesiony, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających w ciągu kolejnych 3 lat nie przekracza 5000 w każdym roku kalendarzowym, nawet jeżeli na tym obszarze zamieszkuje odpowiednia liczba osób (art. 10 Pusp).

W połowie 2017 r. działało w Polsce – 11 sądów apelacyjnych, 45 sądów okręgowych oraz 321 sądów rejonowych.

Każdy sąd ma swoją wewnętrzną organizację. Dotyczy to zarówno utworzenia struktury organów poszczególnych sądów, jak i merytorycznego rozdziału pracy. Zaznaczyć jednak należy, że struktura ta nie jest jednakowa dla wszystkich sądów w Polsce. Odmienności wynikają zarówno ze szczebla poszczególnych sądów, jak i wielkości okręgu sądowego.

Ustawa przewiduje istnienie kilku organów wewnętrznych w sądach. Lista, skład i zadania tych organów są zróżnicowane w zależności od miejsca sądu w strukturze sądownictwa.

W sądzie rejonowym organami są: prezes oraz w większych obsadach lub rozległością sądach rejonowych, także dyrektor. W sądach rejonowych, w których nie powołano dyrektora, zadania dyrektora wykonują dyrektorzy przełożonych sądów okręgowych. Natomiast w sądach okręgowym i apelacyjnym organami tych sądów są prezes, kolegium oraz dyrektor (art. 21 i art. 21a Pusp).

Prezesów i wiceprezesów sądów powołuje Minister Sprawiedliwości (art. 23 uPusp). Prezesa sądu rejonowego powołuje minister spośród sędziów sądu rejonowego albo sądu okręgowego. Wiceprezesa sądu rejonowego powołuje się na wniosek prezesa tego spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu rejonowego.

Prezesa sądu okręgowego powołuje minister spośród sędziów sądu apelacyjnego, sądu okręgowego albo sądu rejonowego. Wiceprezesa sądu okręgowego powołuje się na wniosek prezesa tego

sądu spośród sędziów sądu apelacyjnego, sądu okręgowego albo sądu rejonowego.

Natomiast prezesa sądu apelacyjnego powołuje minister spośród sędziów sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego. Wiceprezesa sądu apelacyjnego powołuje się na wniosek prezesa tego sądu spośród sędziów sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego.

Prezes i wiceprezes sądu rejonowego są powoływani na okres czterech lat. Ta sama osoba może być powołana na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego nie więcej niż na dwie kolejne kadencje. Kolejne powołanie do pełnienia funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego dopuszczalne jest dopiero po upływie czterech lat od zakończenia pełnienia tej funkcji.

Prezes i wiceprezes sądu okręgowego oraz prezes i wiceprezes sądu apelacyjnego są powoływani na okres sześciu lat. Nie mogą być ponownie powołani do pełnienia funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu w tym sądzie przed upływem sześciu lat od zakończenia kadencji. Okresy trwania kadencji zalicza się również w przypadku podziału sądu lub połączenia sądów.

Prezes i wiceprezes sądu mogą być odwołani w trakcie kadencji przez Ministra Sprawiedliwości. Może to nastąpić tylko w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w tym sądzie lub sądach niższych oraz złożenia rezygnacji (art. 27 § 1 uPusp). Odwołanie następuje – za wyjątkiem przypadku rezygnacji – po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia KRS jest wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości, jeżeli zapadła większością co najmniej dwóch trzecich głosów. Dodać jednak należy, że ustawa rozszerzająca uprawnienia Ministra Sprawiedliwości co do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów z lipca 2017 r. została uzupełniona o przepis przejściowy (art. 17 ust. 1 tej ustawy), który idzie jeszcze dalej. Umożliwia on Ministrowi Sprawiedliwości, przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, odwoływanie prezesów

i wiceprezesów sądów z pominięciem kryteriów określonych w samej ustawie.

Prezes sądu kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz. W szczególności kieruje działalnością administracyjną sądu, jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, powierza sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z nich, dokonuje analizy orzecznictwa sądu pod względem poziomu jego jednolitości. Prezesa sądu zastępuje wiceprezes sądu, a w razie jego nieobecności – wyznaczony sędzia. Jeżeli prezes sądu nie został powołany, funkcję prezesa sądu wykonuje wiceprezes sądu, jednak nie dłużej niż przez sześć miesięcy. W sądzie, w którym powołano więcej niż jednego wiceprezesa, funkcję prezesa sądu wykonuje wiceprezes sądu najstarszy służbą. Jeżeli w danym sądzie nie został powołany wiceprezes sądu, funkcję prezesa sądu wykonuje najstarszy służbą sędzia pełniący funkcję przewodniczącego wydziału w tym sądzie, jednakże nie dłużej niż przez sześć miesięcy.

Liczbę wiceprezesów sądu apelacyjnego i okręgowego ustala Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii prezesa tego sądu, a w przypadku sądu okręgowego, także opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego. Natomiast liczbę wiceprezesów sądu rejonowego ustala prezes sądu apelacyjnego po zasięgnięciu opinii prezesa sądu rejonowego oraz prezesa przełożonego sądu okręgowego.

Drugim organem sądów jest **kolegium sądu**. Ustawa przewiduje kolegia jedynie w sądach apelacyjnych oraz okręgowych. Nie ma organów tego typu sądy rejonowe.

Kolegium sądu apelacyjnego składa się z pięciu członków, wybieranych przez zebranie sędziów sądu apelacyjnego spośród sędziów tego sądu.

Kolegium sądu okręgowego składa się z ośmiu członków, wybieranych przez zgromadzenie ogólne sędziów okręgu, w tym czterech sędziów sądu okręgowego i czterech sędziów sądów re-

jonowych, działających w okręgu sądowym, a także z prezesa sądu okręgowego.

Kadencja kolegium sądu trwa trzy lata. Przewodniczącym kolegium sądu jest prezes tego sądu, a w razie jego nieobecności – najstarszy służbą członek kolegium. W posiedzeniach kolegium sądu uczestniczy z głosem doradczym dyrektor sądu w przypadku opiniowania projektu planu finansowego.

Kolegium sądu zbiera się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Posiedzenia kolegium zwołuje prezes sądu apelacyjnego z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej trzeciej liczby członków kolegium.

Kolegia są organami o charakterze opiniodawczym, głównie w kwestiach spraw osobowych. Kolegium podejmuje uchwały większością głosów. W przypadku równej liczby głosów, przesądza głos najstarszego służbą członka kolegium.

Kolejnym organem sądu jest jego **dyrektor**. Dyrektora powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości.

W sytuacji, gdy przemawiają za tym wielkość sądu i rozmiar jego zadań Minister Sprawiedliwości może powołać zastępcę dyrektora sądu. Na temat relacji między prezesem a dyrektorem Sądu, jak i nadzorem zewnętrznym sprawowanym przez Ministra Sprawiedliwości szerzej wypowiedział się TK w wyroku z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (OTK ZU z 2013, nr 8/A, poz. 121), chociaż jednak na tle regulacji prawnych sprzed reformy ustrojowej sądów z lipca 2017 r.

Zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest Minister Sprawiedliwości. Do zadań dyrektora sądu należy kierowanie działalnością administracyjną sądu, wykonywanie zadań związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi oraz mieniem Skarbu Państwa, jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, asystentów sędziów oraz sądowych specjalistów. Dyrektor sądu apelacyjnego sporządza dodatkowo co-

roczne zbiorcze sprawozdanie z działalności sądów działających na obszarze apelacji.

Ustawa przewiduje istnienie **zgromadzenia ogólnego sędziów**. Zgromadzenie zalicza się do struktur samorządu sędziowskiego. Mają charakter organów opiniodawczych. Zgromadzenie ogólne działa w sądach apelacyjnych i okręgowych. Nie jest przewidziane, ze względu na znacznie mniejszą liczbę sędziów, na poziomie sądów rejonowych.

Zgromadzenie ogólne sędziów apelacyjnych tworzą wszyscy sędziowie apelacji, a także przedstawiciele sędziów sądów okręgowych i sądów rejonowych działających na obszarze apelacji, po tyłu sędziów tych sądów ilu jest sędziów sądu apelacyjnego. Jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji miałoby liczyć więcej niż stu dwudziestu sześciu członków, jego funkcje wykonuje zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji, po czterdziestu przedstawicieli sędziów sądu apelacyjnego, sądów okręgowych i sądów rejonowych, działających na obszarze tej apelacji. Przedstawiciele sędziów sądów okręgowych oraz sędziów sądów rejonowych wybierają, na okres trzech lat, zgromadzenia ogólne sędziów okręgu z obszaru apelacji (art. 33 uPusp).

Zgromadzenie ogólne sędziów okręgu składa się z kolei z sędziów sądu okręgowego oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu okręgowego (art. 35 § 1). Przedstawiciele sędziów sądów rejonowych wybierają, na okres trzech lat, zebrania sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. Jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów okręgu miałoby liczyć więcej niż stu dwudziestu sześciu członków, jego funkcje wykonuje zgromadzenie przedstawicieli sędziów okręgu, w skład którego wchodzi sześćdziesięciu przedstawicieli sędziów sądu okręgowego i sześćdziesięciu przedstawicieli sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym.

Patrząc od strony merytorycznej organizacji pracy w sądach tworzy się wydziały, które odpowiadają pewnym tradycyjnym

grupom spraw. Nie zawsze w pełni odpowiadają one rozumieniu danej gałęzi prawa.

W sądzie rejonowym działają wydziały cywilny oraz karny. Mogą być też utworzone wydziały – rodzinny i nieletnich; pracy, ubezpieczeń społecznych albo pracy i ubezpieczeń społecznych; gospodarczy; ksiąg wieczystych (art. 12 uPusp).

Analogicznie w sądzie okręgowym mają być utworzone wydziały cywilny oraz karny. Mogą być w nim utworzone także łączne bądź oddzielne, (tak jest w sądzie w Katowicach, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu) wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych, wydział gospodarczy oraz kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. W Sądzie Okręgowym w Warszawie działają ponadto oddzielne wydziały: do spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego (tzw. sąd ochrony konkurencji i konsumentów); do spraw rejestrowych; do spraw z zakresu ochrony unijnych znaków towarowych i wspólnotowych wzorów przemysłowych (tzw. sąd unijnych znaków towarowych i wzorów przemysłowych).

Wreszcie w sądzie apelacyjnym tworzy się wydział: cywilny; karny oraz pracy i ubezpieczeń społecznych.

W sądach mogą być tworzone także inne wydziały, niż wymienione w ustawie (art. 18a uPusp). Pozostawione jest to do kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Na tej podstawie powołano w sądach wydziały wizytacji (zajmują się wykonywaniem czynności związanych z wewnętrznym nadzorem administracyjnym sprawowanym przez prezesa sądu apelacyjnego nad działalnością administracyjną sądów oraz współpracą w zakresie szkoleń z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury), wydziały penitencjarne (zajmujące się sprawami z zakresu wykonywania kary), wydziały wykonywania orzeczeń (zajmujące się sprawami z zakresu prawa karnego i egzekucji należności sądowych we wszystkich rodzajach spraw sądowych) itp.

Poza siedzibą sądu mogą być tworzone wydziały zamiejscowe, a poza siedzibą sądu okręgowego także ośrodki zamiejscowe (art.

18b uPusp). Wydziały w sądach oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów tworzy i znosi w drodze zarządzenia Minister Sprawiedliwości.

Wydziałem kieruje przewodniczący wydziału. Generalnie ma nim być prezes lub wiceprezes sądu bądź inny sędzia. W uzasadnionych wypadkach może nim być i asesor sądowy Przewodniczącym z kolei wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego do spraw rejestru zastawów – referendarz sądowy. Funkcję przewodniczącego wydziału powierza się na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata. Funkcję przewodniczącego wydziału w sądzie apelacyjnym i okręgowym powierza prezes tego sądu, a w sądzie rejonowym, na wniosek prezesa sądu rejonowego, prezes przełożonego sądu okręgowego. W każdym wypadku zasięga się opinii kolegium sądu.

Niekiedy niektóre wyspecjalizowane wydziały sądów (najczęściej rejonowych) opatruje się nazwą „sąd”. Tak rzecz się ma z wydziałami do spraw czynów karalnych nieletnich i dotyczących przymusowego leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz środków odurzających i psychotropowych, które nazywa się „sądami opiekuńczymi”, czy było z działającymi do 2010 r. wydziałami rozpoznającymi sprawy m.in. odpowiedzialności za wykroczenia – były zwane „sądami grodzkimi”. Wydziały te nie są jednak oddzielnymi sądami w ścisłym rozumieniu tego pojęcia.

Reforma sądownictwa z 2017 r. przewiduje również powołanie w sądzie okręgowym koordynatora do spraw mediacji (art. 16a), koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych (art. 16b) oraz koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach karnych (art. 16d). Powoływani są oni przez prezesa sądu okręgowego, spośród sędziów (tylko sędzia może być koordynatorem do spraw mediacji), asesorów sądowych lub referendarzy.

Najbardziej delikatny problem odnosi się do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów.

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo. Między innymi te okoliczności uzasadniają sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami. Do ustawodawcy należy wybór, czy nadzór taki zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane innej władzy. Powierzenie funkcji nadzoru administracyjnego Ministrowi Sprawiedliwości może znaleźć merytoryczne uzasadnienie z uwagi na odpowiedzialność polityczną, jaką władza wykonawcza ponosi za sprawne funkcjonowanie państwa, a w szczególności za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi (zob. wyroki TK z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07).

Wyróżnia się dwa rodzaje nadzoru nad sądami – nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy oraz nadzór administracyjny, który sprawuje Minister Sprawiedliwości (zob. wyroki TK z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44, 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr, czy 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147). Czasami wyodrębnia się również nadzór służbowy nad sędziami powierzony sądom dyscyplinarnym.

Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez Sąd Najwyższy i znajduje podstawę w art. 183 ust. 1 Konstytucji i art. 7 uPusp Środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych, zarówno instancyjne, jak i pozainstancyjne, służą prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnych spraw cywilnych lub karnych, a przede wszystkim – ujednoczeniu orzecznictwa sądowego. Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych i zażaleń w sprawach cywilnych (art. 398¹ i art. 394¹ Kodeksu postępowania cywilnego) oraz kasacji i wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczenia w sprawach karnych (art. 519 Kodeksu postępowania karnego), podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów

prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w wykładni prawa oraz podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości co do wykładni prawa w konkretnej sprawie. To tego rodzaju środków można również zaliczyć tzw. „wytyk judykacyjny”. Jest to mechanizm, który pozwala sądowi odwoławczemu, podczas rozpoznawania sprawy uznać, że sędzia bądź asesor dopuścił się oczywistej obrazy przepisów. Postanowienie w sprawie wytyku jest dołączane do akt osobistych sędziego bądź asesora, co nie pozostaje bez wpływu na dokonywaną ocenę sędziego, również w procedurach awansowych (art. 40 uPusp).

Od nadzoru judykacyjnego należy odróżnić nadzór administracyjny, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów.

Ustawodawca rozróżnia dwa rodzaje działalności administracyjnej realizowanej przez sąd. Inaczej rzecz się ma, gdy postrzega się sąd jako zespół urzędniczy a inaczej jako skład orzekający. Działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 1 uPusp polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Z drugiej zaś, działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 2 uPusp polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Nadzór administracyjny nad działalnością sądów w pierwszym rozumieniu sprawuje Minister Sprawiedliwości. Natomiast działalność ujęta w drugim zakresie podlega dwojakiemu rodzajowi nadzoru – wewnętrznemu oraz zewnętrznemu.

Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, sprawują prezesi sądów. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości przez

służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego – nad działalnością administracyjną sądu okręgowego oraz sądów rejonowych działających w okręgu sądowym, a prezes sądu rejonowego – nad działalnością administracyjną sądu rejonowego (art. 37a uPusp). Do tego wykorzystywany jest mechanizm wizytacji lub lustracji działalności sądu niższej instancji. Wizytacji dokonują powoływani na cztery lata przez prezesów sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości, sędziowie wizytatorzy.

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, którą sprawuje Minister Sprawiedliwości, obejmuje m.in. analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów. Warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., (sygn. U 9/13, OTK ZU 2014, nr 5/A, poz. 51), uznał przyznanie sobie przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu prawa żądania od prezesa sądu udostępnienia akt spraw sądowych za wykraczające poza to, co ustawa określiła jako środki nadzoru wewnętrznego nad sądami. Tym samym za sprzeczne z Konstytucją. (Zob. też podobnie w sprawie o sygn. Kp 1/15).

5. Sąd Najwyższy

W 2017 r. przypadła setna rocznica powołania do życia polskiego sądownictwa. W tym też roku, w lipcu, projekt nowej ustawy o SN i głębokiej reformy tego organu wywołał protesty społeczne oraz spotkał się z wetem Prezydenta. Prezydent przedstawił nowy projekt ustawy, generalnie podtrzymujący jednak konstrukcje z zawetowanej ustawy, w odniesieniu do których podno-

szono wiele zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Nie zostały one jeszcze przyjęte przez Sejm.

Sąd Najwyższy jest tradycyjnym i zarazem typowym organem sądownictwa. Podstawowy jego zadaniem było i jest rozpatrywanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia w ramach procesu sądowego oraz czuwanie nad jednolitością całego orzecznictwa sądowego. Choć jednocześnie nigdy jego kompetencje nie ograniczały się tylko do tego. Przepisy powierzały Sądowi Najwyższemu zdania wykraczające poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Po wejściu w życie wszystkich rozwiązań Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy nie stoi już na czele całej struktury sądownictwa, a jedynie sądownictwa powszechnego i wojskowego. Analogiczną natomiast do jego roli, jednak dla wydzielonej struktury sądownictwa administracyjnego, pełni obecnie Naczelny Sąd Administracyjny. Ponadto Sąd Najwyższy nie pełni żadnej roli jurysdykcyjnej wobec orzeczeń Trybunału Stanu, ani Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl art. 183 Konstytucji Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz inne czynności przewidziane w Konstytucji i ustawach. Konstytucja powierza jeszcze Sądowi Najwyższemu orzekanie w sprawie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101) oraz na urząd Prezydenta (art. 129), w tym rozpatrywanie protestów obywateli co do ważności tych wyborów, czy ważności referendum ogólnokrajowego (art. 125).

Sąd Najwyższy tak jak i pozostałe sądy ma założoną strukturę. Sąd Najwyższy dzieli się na Izby: Cywilną; Karną; Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Wojskową. Pracami każdej z izb kierują Prezesi SN.

Organami Sądu Najwyższego są: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezesi Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego oraz Kolegium Sądu Najwyższego. Natomiast organami samorządu sędziowskiego są Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu

Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego oraz Kolegium Sądu Najwyższego. Samorząd stanowią wszyscy urzędujący sędziowie Sądu Najwyższego, czyli w stanie czynnym, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 183 Konstytucji). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany na sześcioletnią kadencję spośród urzędujących sędziów SN. W marcu 2017 r. grupa posłów, należących generalnie do klubu tworzącego większość sejmową, złożyła wniosek do TK, kwestionując dotychczasowy tryb postępowania w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Sprawa zawisła pod sygn. K 3/17. Jak do tej pory nie została rozpoznana przez TK.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego kieruje pracami i reprezentuje Sąd Najwyższy oraz wykonuje czynności określone ustawą, regulaminem i innymi aktami normatywnymi. Na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje przewodniczących wydziałów w izbach; przedstawia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego projekt dorocznej informacji o działalności SN oraz o wynikających z niej istotnych problemach.

Prezes SN jest zastępcą Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz kieruje pracą konkretnej izby SN. Prezesa SN powołuje i odwołuje Prezydent na pięcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Ten sam sędzia może być powołany na Prezesa Sądu Najwyższego najwyżej na dwie kadencje (art. 13 uSN).

Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy m.in. uchwalanie wewnętrznych regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa; dokonywanie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; dokonywanie wyboru dwóch

kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej; dokonywanie wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa; rozpatrywanie i przyjmowanie projektu informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o działalności Sądu Najwyższego oraz o istotnych problemach wynikających z bieżącego orzecznictwa; podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących Sądu Najwyższego.

Do kompetencji zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego należy m.in. opiniowanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; opiniowanie kandydata na Prezesa Sądu Najwyższego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; opiniowanie kandydatów na stanowiska przewodniczących wydziałów przedstawionych przez Prezesa Sądu Najwyższego; wybór dwóch członków oraz zastępcy członka Kolegium Sądu Najwyższego.

Kolegium Sądu Najwyższego tworzą Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezesi Sądu Najwyższego oraz sędziowie wybrani przez zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego na okres trzech lat.

Kolegium Sądu Najwyższego przygotowuje stanowisko w sprawach związanych z działalnością Sądu Najwyższego oraz współdziała z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania Sądu Najwyższego.

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Sędzią Sądu Najwyższego może być ten, kto ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych; jest nieskazitelnego charakteru; ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce; wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego i ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo

wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Tego ostatniego wymagania nie muszą spełnić osoby, które pracowały w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 22 uSN).

Sędzia Sądu Najwyższego może orzekać wyłącznie w Sądzie Najwyższym. Czas pracy sędziego określony jest wymiarem jego zadań.

Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. Wówczas może zajmować stanowisko nie dłużej jednak, niż do ukończenia 72 roku życia i z wyłączeniem pełnienia funkcji Prezesa SN lub przewodniczącego wydziału. Sędzia Sądu Najwyższego może przejść w stan spoczynku również na swój wniosek z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety, a 65 roku życia w przypadku mężczyzny. W przypadku mężczyzny może to nastąpić również po ukończeniu 60 roku życia, jeżeli jednak jeżeli przepracował na stanowisku sędziego SN nie mniej niż 9 lat (art. 30 uSN).

Ustawa o SN przewiduje pewne specyficzne rozwiązania dla tego organu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Generalnie SN rozstrzyga sprawy w składzie trzech sędziów. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. W perspektywie zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego istotną kompetencją jest rozwiązanie pozwalające Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości co do wykładni prawa Sądowi Najwyższemu w składzie

siedmiu sędziów lub w innym odpowiednim składzie. Z takim wnioskiem może do SN wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny oraz, w zakresie swojej właściwości, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Finansowy (art. 60 uSN).

Jeżeli skład siedmiu sędziów uzna, że znaczenie dla praktyki sądowej lub powaga występujących wątpliwości to uzasadniają, może zagadnienie prawne lub wnioski o podjęcie uchwały przedstawić składowi izby, natomiast izba – składowi dwóch lub więcej izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą ich podjęcia uzyskują moc zasad prawnych. Natomiast skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, przez połączone izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego. Niekiedy uchwały SN wzbudzały żywą dyskusję, nie tylko w ramach nauki prawa, ale również w sferze politycznej (zob. np. uzasadnienie do projektu ustawy o SN zawartego w druku nr 1727/VIII kadencja, s. 84–88 i wyrażone tam krytyczne stanowisko wnioskodawcy w odniesieniu do uchwał i wyroków SN, co stanowić miało jeden z argumentów za głębokim przekształceniem SN).

6. Sądownictwo administracyjne

Odrębny pion sądownictwa tworzą sądy administracyjne. Składają się na niego – Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Sprawują one kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji). Sądy administracyjne rozstrzygają spory kompetencyjne oraz orzekają o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Generalnie jednak kontrola ta ogranicza się jedynie do oceny zgodności z prawem.

Sędziów sądów administracyjnych oraz asesorów w tych sądach powołuje Prezydent, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto: ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, ukończył 35 lat życia, wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lat. Tego ostatniego wymagania nie muszą spełnić osoby posiadające tytuł naukowy

profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 6 uPusa).

Jeżeli dana osoba ukończyła 30 lat i spełnia wymagania dotyczące sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i jednocześnie przez co najmniej cztery lata pozostawał na stanowisku sędziego, prokuratora lub prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo co najmniej przez cztery lata wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez sześć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, może być powołana na stanowisko asesora sądowego. Powołanie jest dokonywane na czas określony pięciu lat (art. 6a uPusa).

Natomiast sędzią NSA może zostać osoba, która spełnia wymagania do bycia powołaną sędzią wojewódzkiego sądu administracyjnego, ukończyła 40 lat oraz pozostawała co najmniej dziesięć lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Wymaganie ukończenia 40 lat nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 7 uPusa).

Wojewódzki sąd administracyjny tworzy się dla jednego województwa lub dla większej liczby województw. Sądy te tworzy i znosi Prezydent na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest ich obecnie szesnaście.

Prezesa i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym powołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu. Prezes i wiceprezes sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym są powoływani na okres pięciu lat, najwyżej na dwie kolejne kadencje.

Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie. Obejmuje swoją właściwością całe terytorium państwa.

Organami Naczelnego Sądu Administracyjnego są: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 31 uPusa).

Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 185). Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego stoi na czele Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kieruje on pracami sądu i reprezentuje go zewnątrz. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawuje także zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych (art. 12 uPusa).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może wystąpić o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną. Izba Finansowa sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych. Izba Gospodarcza sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w innych sprawach, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, za-

trudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomości, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby. Pracami każdej z Izb kieruje wiceprezes wyznaczony do pełnienia tej funkcji przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 39 uPusa).

Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje na pięcioletnią kadencję Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 45 § 1 uPusa).

Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne.

Naczelnny Sąd Administracyjny sprawuje natomiast nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. Rozpoznaje m.in. środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne.

Uchwały NSA mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej. Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Wówczas skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Jeżeli skład jednej Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

7. Trybunał Stanu

Jednym z elementów zapewnienia Konstytucji najwyższego miejsca w hierarchii źródeł prawa jest zapewnienie realizacji ponoszenia odpowiedzialności przez osoby pełniące najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie jej przepisów. Chodzi mianowicie o poszerzenie zakresu realizacji odpowiedzialności prawnej tych osób za czyny, które nie stanowiłyby przestępstwa w myśl ogólnych przepisów ustaw karnych. Naruszenie Konstytucji w sferze życia publicznego niesie ze sobą takiego rodzaju poważny ciężar gatunkowy, że pozostawienie tego czynu bez reakcji ze strony organów państwa nie tylko obniżałoby faktyczne znaczenie Konstytucji, ale również poważałoby społeczny obraz funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Trybunał Stanu jest organem władzy sądowniczej, niezależnym od innych organów państwa w tym należących do władzy sądowniczej. Jego właściwość rozciąga się na całe terytorium państwa. Szczególną cechą Trybunału Stanu jest to, że to sama Konstytucja określa kto polega jego kognicji, za co może być pociągnięty do odpowiedzialności, a w niektórych przypadkach także jaki podmiot może uruchomić procedurę.

W myśl art. 198 Konstytucji właściwość Trybunału Stanu obejmuje rozpoznawanie spraw związanych z zarzutami naruszenia prawa kierowanymi przeciwko osobom sprawującym urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów oraz wszystkich pozostałych członków rządu, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz parlamentarzystów. Ustawa o TS rozciągnęła zasady dotyczące ponoszenia odpowiedzialności Prezydenta na Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, w sytuacji gdy tymczasowo wykonują oni obowiązki głowy państwa. Nie jest jednak jasne na ile dopuszczalne było podmiotowe rozszerzenie kognicji TS w drodze regulacji ustawowej.

W ramach ściśle zamkniętego katalogu osób, które podlegają kognicji Trybunału Stanu Konstytucja zróżnicowała zakres ponoszonej przez nich odpowiedzialności. Wszyscy w każdym razie – poza parlamentarzystami – ponoszą odpowiedzialność za delikty konstytucyjne, czyli za czyn, polegający na chociażby nieumyślnym, naruszeniu Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania, który nie stanowił jednak przestępstwa w świetle ustaw karnych.

Prezydent ponosi odpowiedzialność za delikty konstytucyjne oraz – w okresie swojego urzędowania – wszystkie przestępstwa. W świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kognicja Trybunału Stanu jest wyłączna. Tym samym, ze względu na regulację konstytucyjną, wyłączona jest, w okresie urzędowania głowy państwa, kognicja sądów karnych (art. 145 ust. 1 Konstytucji).

Wszyscy członkowie Rady Ministrów, z premierem włącznie, ponoszą przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność za delikty konstytucyjne oraz te przestępstwa (w tym przestępstwa skarbowego) popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 156 ust. 1 Konstytucji). Kognicja sądów powszechnych jest jednak wyłączona w tym wypadku tylko wówczas, kiedy realizacja odpowiedzialności za te czyny zostanie uruchomiona przed Trybunałem Stanu. Do tego czasu, nawet za czyn będący przestępstwem popełnionym w związku z zajmowanym stanowiskiem, właściwość zachowują sądy karne na zasadach ogólnych.

Posłowie i senatorowie ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu tylko i wyłącznie za naruszenie zakazu określonego w art. 107 Konstytucji, czyli prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku.

Pozostałe osoby - Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu wyłącznie za delikty konstytucyjne.

Trybunał Stanu składa się z 19 osób, z tym że przewodniczącym tego Trybunału jest z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Pozostałych członków – 2 zastępców przewodniczącego oraz 16 członków wybiera Sejm.

Kandydatów może zgłosić, w terminie ustalonym przez Marszałka Sejmu w pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu, Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów. Wybór członków Trybunału Stanu odbywa się w głosowaniu łącznym (na wszystkich zgłoszonych kandydatów), chyba że Sejm postanowi inaczej. Jeżeli w trakcie kadencji dojdzie do opróżnienia stanowiska w Trybunale Stanu Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego w tym samym trybie, w którym dokonuje się wyboru na początku kadencji. W przypadku jednak wyborów uzupełniających, głosowanie odbywa się co do zasady oddzielnie na każdego ze zgłoszonych kandydatów.

Trybunał Stanu zostaje wybrany na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres kadencji parlamentu, czyli generalnie 4 lata, z tym że zachowuje on swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału Stanu (por. art. 14 uTS). Jeżeli po rozpoczęciu rozprawy, a przed wydaniem wyroku, zostanie wybrany nowy skład Trybunału Stanu, rozprawę w danej instancji prowadzi od początku Trybunał Stanu w nowym składzie.

Członkiem Trybunału Stanu może być tylko obywatel Polski korzystający z pełni praw publicznych, niekarany sędownie, niezatrudnieni w organach administracji rządowej. Do składu TS nie mogą być wybrani posłowie ani parlamentarzyści (art. 199 Konstytucji). Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Nie tylko jednak nie muszą faktycznie sprawować urzędu sędziowskiego, ale też ich status prawny i powiązania faktycznie znacząco obiegają od wizji bezstronnego politycznie arbitra.

Osoby wybrane w skład Trybunału Stanu składają przed Marszałkiem Sejmu przyrzeczenie sędziowskie. Sprawują swoją funkcję generalnie honorowo. Przysługuje im jednak dieta za każdy

dzień udziału w pracach Trybunału Stanu oraz zwrot poniesionych kosztów podróży i zakwaterowania.

Przysługuje im również immunitet ukształtowany na wzór immunitetu sędziowskiego. Oznacza to, że członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Zatrzymanie jest dopuszczalne tylko na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Wówczas o zatrzymaniu należy niezwłocznie powiadomić przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 200 Konstytucji).

Zgodę na pociągnięcie członka Trybunału Stanu do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności wyraża, w drodze uchwały, Trybunał Stanu. Konieczna jest do tego uchwała podjęta przez TS bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału Stanu. Podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności członka Trybunału Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach członka Trybunału Stanu, którego uchwała dotyczy, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego.

Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 199 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ze względu na sposób ich wyboru, głównie krótki okres kadencji oraz możliwość wielokrotnego wyboru budzi wątpliwości, czy status prawny członków TS odpowiada standardom przewidzianym dla bezstronnego i niezawisłego sądu, przynajmniej tam, gdzie Trybunał ten ma orzekać w sprawie odpowiedzialności za popełnione przestępstwa.

Konstytucja i ustawa ograniczają krąg podmiotów, które mogą uruchomić procedurę zmierzającą do realizacji odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W przypadku Prezydenta wyłączone prawo złożenia wstępnego wniosku przysługuje grupie co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2

Konstytucji); w przypadku wszystkich członków rządu – Prezydentowi lub grupie co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji); w odniesieniu do posłów – Marszałek Sejm (art. 107 ust. 2 Konstytucji) oraz senatorów – Marszałek Senatu (art. 107 ust. 2 w zw. z art. 108 Konstytucji). Natomiast w przypadku Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych wstępny wniosek może złożyć – Prezydent, grupa co najmniej 115 posłów oraz sejmowa komisja śledcza (art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o TS). W postępowaniu przed Trybunałem Stanu powództwo cywilne jest niedopuszczalne.

W postępowaniu przed Trybunałem Stanu oraz Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się – oprócz regulacji Konstytucji i ustawy o TS – odpowiednio również przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Wstępny wniosek musi odpowiadać wymogom przewidzianym przez prawo w odniesieniu do aktu oskarżenia. Składa się go Marszałkowi Sejmu. Jeżeli został złożony poprawnie co do formy, wstępny wniosek staje się przedmiotem prac sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Odnosi się to do wszystkich przypadków, nawet gdy obejmuje osobę urzędującego Prezydenta. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Podmiotem bowiem, który ma zdecydować o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia jest Zgromadzenie Narodowe, jako odrębny konstytucyjny organ państwa, a nie Sejm.

Czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może żądać od innych organów pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, jak także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej. Może zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy. Komisja może również przesłuchiwać świadków.

W postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej osoba objęta wnioskiem ma prawo do składania wyjaśnień i zgłaszania wniosków dowodowych; korzystania z pomocy nie więcej niż trzech obrońców; uczestniczenia osobiście lub przez obrońcę we wszystkich czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez Komisję oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie, dostępu do materiału dowodowego i materiałów postępowania przeprowadzonego przed Komisją.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu albo odpowiednio Sejmowi sprawozdanie z prac nad każdą przekazaną jej sprawą wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu lub o umorzenie postępowania w sprawie. Wniosek o postawienie w stan oskarżenia albo o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a wniosek o umorzenie postępowania – zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Członkowie Komisji mogą zgłaszać wnioski mniejszości. Wnioski te mogą zawierać jedynie wnioski o umorzenie postępowania, postawienie w stan oskarżenia albo o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W dwóch ostatnich przypadkach wnioski mniejszości muszą przybrać kształt przewidziany dla aktu oskarżenia.

Postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, czyli co najmniej 374 członków. Uchwałą w sprawie postawienia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów podejmuje Sejm większością 3/5 ustawowej liczby posłów (czyli co najmniej 276 posłów). Co do pozostałych osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej uchwała podejmowana jest bezwzględnie większością głosów. Marszałek Sejmu przesyła akt oskarżenia przewodniczącemu Trybunału Stanu.

Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie podejmie uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia albo Sejm o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej pozostałych osób wówczas Marszałek Sejmu (w przypadku prezydenta jako Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego) stwierdza umorzenie postępowania w sprawie.

Z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta ulega zawieszeniu. Podejmując uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia, Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród członków Zgromadzenia dwóch oskarżycieli, z których każdy powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego.

Uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy wniosek za wyjątkiem parlamentarzystów. Jeżeli uchwała obejmuje także pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby, która jest posłem lub senatorem, stanowi ona równocześnie wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego lub senatorskiego. Po podjęciu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm wybiera spośród posłów oskarżyciela, który posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. W razie utraty uprawnień przez oskarżyciela jego obowiązki do czasu wyboru nowego oskarżyciela wykonuje Marszałek Sejmu.

Po przekazaniu Trybunałowi Stanu uchwały Sejmu o postawieniu w stan oskarżenia nie można wszcząć przed sądem powszechnym postępowania karnego o ten sam czyn, a postępowanie wcześniej wszczęte ulega zawieszeniu.

Jeżeli po nadaniu biegu, a przed zakończeniem postępowania w Sejmie upłynie kadencja parlamentu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu. Nie działa tu wówczas zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Marszałek Sejmu nowej kadencji kieruje wstępny wniosek do Ko-

misji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Ta nie jest związana uchwałami podjętymi przez komisję sejmową, która uprzednio rozpatrywała daną sprawę. Natomiast zakończenie kadencji Sejmu w sprawie parlamentarzysty, który nie uzyskał ponownie mandatu, ulega umorzeniu.

Po przekazaniu Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego – jako przewodniczącemu Trybunału Stanu – aktu oskarżenia rozpoczyna się postępowanie przed Trybunałem. Jest on wówczas sądem pierwszej instancji oraz sądem drugiej instancji. W pierwszej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący składu i 4 członków. W drugiej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący składu oraz 6 członków. Przy ustalaniu składu drugiej instancji pomija się sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej.

Trybunał Stanu może rozpatrywać sprawę jedynie w granicach określonych w akcie oskarżenia. Oskarżyciel nie może zarzucić oskarżonemu innych czynów niż objęte aktem oskarżenia. Jeżeli przy rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał Stanu wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, Trybunał może odroczyć rozpatrywanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Trybunału Stanu.

W postępowaniu przed Trybunałem Stanu udział obrońcy jest konieczny. Obrońcą może być jedynie adwokat lub radca prawny.

Od wyroku Trybunału Stanu można wnieść apelację w ciągu 30 dni od daty doręczenia odpisu wyroku z uzasadnieniem. Od wyroku Trybunału Stanu wydanego w drugiej instancji nie przysługuje możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego.

Za czyny stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe Trybunał Stanu orzeka kary lub środki karne przewidziane w ustawie karnej na zasadach ogólnych. Za delikty konstytucyjne Trybunał Stanu może wymierzyć łącznie lub osobno następujące kary: utraty czynnego i biernego prawa wyborczego; zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych, utratę wszystkich albo niektórych

orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Kary te mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat. Za naruszenie przez parlamentarystę zakazów określonych w art. 107 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Stanu orzeka pozbawienie mandatu parlamentarnego.

W razie uznania chociażby nieumyślnego popełnienia zarzucanych czynów Trybunał orzeka w odniesieniu do Prezydenta złożenie go z urzędu, a w odniesieniu do pozostałych osób utratę zajmowanego stanowiska, z którego pełnieniem związana była odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy Trybunał Stanu może poprzestać na uznaniu winy oskarżonego bez orzekania kar.

Ściganie przed Trybunałem Stanu dopuszczalne jest nie dłużej niż 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Należy pamiętać, że złożenie wstępnego wniosku przerywa bieg przedawnienia.

Po 1990 r. tylko raz doszło do wydania przez Trybunał Stanu ostatecznego orzeczenia. W procesie pięciu osób oskarżonych o dopuszczenie do niekontrolowanego wpływu na polski obszar celny alkoholu na początku lat dziewięćdziesiątych skazano ostatecznie (1997 r.) ministra współpracy gospodarczej z zagranicą oraz Prezesa Głównego Urzędu Ceł. Obecnie (2017 r.) TS rozpatruje wniosek dotyczący byłego ministra Skarbu Państwa, która to osoba pełniła ten urząd w latach 1997–2000. Zarzuty dotyczą nieprawidłowości przy prywatyzacji majątku publicznego w tym okresie. Sejm podjął stosowną uchwałę jeszcze w 2005 r.

8. Trybunał Konstytucyjny

Sądowa kontrola hierarchicznej zgodności norm jest historycznie nowym mechanizmem w ramach funkcjonowania państw. Mogła się rozwinąć dopiero po ugruntowaniu się roli konstytucji

jako ustawy zasadniczej w państwa, mającej najwyższe miejsce w ramach źródeł prawa.

W Polsce na temat powołania Trybunału Konstytucyjnego odpowiedni przepis w Konstytucji z 1952 r. pojawił się w tym samym momencie, co w odniesieniu do Trybunału Stanu, czyli w marcu 1982 r. Niemniej jednak, odmiennie jak w przypadku Trybunału Stanu, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona dopiero w 1985 r., w grudniu tego roku wybrano pierwszy skład a pierwsze orzeczenie TK wydał w maju 1986 r.

Z obawy, by Trybunał nie wymknął się rządzącym spod kontroli, pierwotne przepisy przewidywały pewne ograniczenia. Najważniejsze było to, że orzeczenie Trybunał o niekonstytucyjności ustawy nie miało waloru ostateczności. Mógł je odrzucić Sejm większością 2/3 głosów w ciągu 6 miesięcy od dnia wydania orzeczenia. Pozostałe orzeczenia Trybunału były ostateczne z chwilą ogłoszenia orzeczenia.

Dopiero Konstytucja z 1997 r. (i to z dwuletnim ograniczeniem co do nieostateczności orzeczeń TK wobec ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. – art. 239 ust. 1 Konstytucji) zniosła owe ograniczenia. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny utracił jedną ze swoich kompetencji. W mianowicie spory z Sądem Najwyższym doprowadziły do usunięcia z porządku prawnego mechanizmu dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Natomiast dotychczasowe uchwały wykładnicze pozbawiono mocy powszechnie obowiązującej.

Przez prawie trzydzieści lat TK stał się ważnym elementem systemu organów państwa i zwornikiem porządku konstytucyjnego. W 2015 r. doszło jednak do poważnego kryzysu na tle wyboru sędziów TK. Od pierwszych dni VIII kadencji Sejmu uchwalono szereg kolejnych zmian w ustawach dotyczących TK, nie respektowanie orzeczeń sądu konstytucyjnego przez organy władzy publicznej oraz pogłębiania kryzysu związanego z funkcjonowaniem Trybunału, czego kulminacją stało się powołanie przez Prezydenta nowego Prezesa TK w grudniu 2016 r. Od tego czasu kwestia przywrócenia właściwego sposobu funkcjonowania TK, jego nie-

zależności oraz autorytetu stała się przedmiotem wypowiedzi gremiów międzynarodowych. Nie pozwoliło jednak przywrócić właściwych ram funkcjonowania niezależnego sądu konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny została zaliczony przez ustrojodawcę do organów władzy sądowniczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Choć, co należy podkreślić, nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości w żadnym rozumieniu tego pojęcia.

Podstawową funkcją Trybunału jest orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności norm (art. 188 pkt 1–3). W przypadku oceny konstytucyjności ustaw oraz umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest to kompetencją, którą Trybunał dokonuje na zasadzie wyłączności.

Kompetencje Trybunału na tym się jednak nie wyczerpują. Ponadto orzeka w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4), o czasowej przeszkodzie w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1) oraz rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189).

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Są oni wybierani przez Sejm, indywidualnie na dziewięcioletnią kadencję (art. 194 Konstytucji). Można być wybranym sędzią TK tylko raz. Stosunkowo długa kadencja (ponad dwukrotnie dłuższa niż kadencja Sejm) oraz zakaz reelekcji służą odpolitycznieniu składu Trybunału.

W myśl Konstytucji sędzią Trybunału może być jedynie osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą. Ustawa o statusie sędziów TK dopowiada w swojej znowelizowanej we wrześniu 2017 r. wersji, że sędzią Trybunału może być jedynie osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wystarczy spełnić kwalifikacje wymagane do powołania do jednego z tych sądów.

Kandydata na sędziego może zgłosić grupa co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Kandydaci – co jest stałym zwyczajem – uczestniczą w posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ta przedstawia swoją opinię Sejmowi. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału zapada bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Osoba wybrana przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału, przed przystąpieniem do wykonywania urzędu, zobowiązana jest do złożenia przed Prezydentem ślubowania. Odmowa jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego.

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Przepis ten podkreślać ma m.in. to, że sędziowie mają orzekać o konstytucyjności ustaw. Tym samym ich podległość ustawie jest innego typu, niż w przypadku wszystkich innych sędziów w państwie (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Konstytucja nakazuje organom państwa zapewnić sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Sędziowie TK w okresie zajmowania stanowiska związani są nakazem apartyjności oraz apolityczności. Nie mogą należeć do partii politycznej, czy związku zawodowego, ani nie mogą prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 2 i 3 Konstytucji).

Konstytucja przyznała sędziom TK immunitet formalny oraz przywilej nietykalności na tych samych zasadach, jak innym sędziom. Sędzia TK nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być także zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy wówczas niezwłocznie powiadomić Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który

może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 196 Konstytucji).

Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje dwa organy Trybunału – Zgromadzenie Ogólne oraz Prezesa.

Zgromadzenie Ogólne tworzą wszyscy sędziowie Trybunału. Aby Zgromadzenie mogło podejmować wiążąco uchwały musi wziąć w nim udział co najmniej 10 sędziów w tym prezes Trybunału. Zgromadzeniu Ogólnemu przewodniczy prezes Trybunału. Uchwały Zgromadzenia Ogólnego zapadają bezwzględną większością głosów (art. 8 uoTK). Do kompetencji Zgromadzenia należy przyjmowanie podstawowych regulacji odnoszących się do zasad działania Trybunału. Przyjmuje regulaminu Trybunału, uchwała statut Biura Trybunału, czy też projektu dochodów i wydatków Trybunału oraz wyrażanie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i pozbawienie wolności sędziego (art. 6 uoTK). Zgromadzenie wybiera wreszcie kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa Trybunału (art. 194 Konstytucji).

Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent. Wyboru może jednak dokonać tylko i wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych mu przez Zgromadzenie Ogólne. Ustawa z listopada 2016 r. przynosi dość skomplikowaną procedurę wyłonienia kandydatów. Jest to procedura wieloetapowa. Każdy z sędziów może sam zgłosić swoją kandydaturę. Obradom Zgromadzenia Ogólnego w tym przypadku przewodniczy najmłodszy stażem sędzia TK. Kandydatem na stanowisko prezesa oraz wiceprezesa zostaje ten sędzia, który w głosowaniu tajnym uzyskał co najmniej pięć głosów. Jeżeli wynik głosowania jest tego rodzaju, że tylko jeden sędzia uzyskał co najmniej 5 głosów, Prezydentowi przedstawia się tę kandydaturę wraz z sędzią, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Gdyby taką samą liczbę głosów uzyskało co najmniej dwóch sędziów, wówczas wszystkich uznaje się za kandydatów. Natomiast gdyby procedura ta nie doprowadziła do wyłonienia co najmniej dwóch kandydatów, głosowanie należy powtórzyć. Gdyby i to głosowanie nie doprowa-

dziło do wyłonienia kandydatów, całą procedurę powtarza się od początku. Procedura postępowania w sprawie wyłonienia kandydatów na każde ze stanowisk prezesowskich kończy podjęcie odrębnej uchwały przez Zgromadzenie Ogólne w tej sprawie (art. 11 uoTK). Odmienną procedurę wyłonienia kandydata na stanowisko prezesa TK przewidywała ustawa z 13 grudnia 2016 r. zawierająca przepisy wprowadzające w życie nowe ustawodawstwo dotyczące TK wraz z funkcją „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału” (m.in. art. 20 i 21 tej ustawy). Rozwiązania te wraz z ich zastosowaniem w praktyce wywołały spory co do ich konstytucyjności.

Prezes Trybunału reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje czynności określone w ustawie i regulaminie. Jako organ państwa nie posiada natomiast zdolności sadowej w postępowaniu cywilnym, nawet jeżeli mają kontekst odnoszący się do TK (zob. postanowienie SN z 12 września 2017 r., sygn. III SZP 2/17, wydane na tle sporu o poprawność wyboru przez Sejm sędziów TK w 2015 r.). Do głównych zadań prezesa należy wykonywanie czynności służących należytej organizacji pracy Trybunału. To on ustala sędziów do składów orzekających w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę choć z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw.

Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje cztery rodzaje składów orzekających – pełny, pięciosobowy, trzyosobowy oraz przewiduje orzekanie przez jednego sędziego (art. 37 ust 1 uoTK).

W pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga sprawy dotyczące sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, z wniosku Prezydenta o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją oraz o szcze-

gólnej zawiałości, w szczególności gdy wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej oraz gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie. Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału.

Pięciosobowy skład właściwy jest do rozpoznania spraw zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Z udziałem trzech sędziów Trybunał rozpoznaje: sprawy zgodności podustawowych ustawy aktów normatywnych z – Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami; zażalenia na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym, oraz rozstrzyga kwestię wyłączenia sędziego.

Jednoosobowo Trybunał rozpoznaje kwestię nadania biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi pochodzącemu od podmiotu mającemu ograniczoną legitymację procesową, wymienionego w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji.

Podstawowym zadaniem sądu konstytucyjnego jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm. Trybunał dokonuje oceny, czy przepis znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa (przedmiot kontroli) jest zgodny z przepisem należącym do aktu normatywnego będącego wyżej w drabinie hierarchicznego systemu źródeł prawa (wzorzec kontroli).

Patrząc z perspektywy wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny, w myśl art. 188 Konstytucji, orzeka o zgodności z:

- a) Konstytucją RP – wszystkich przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe;
- b) ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie – ustaw;

- c) ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami – pozostałych przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe.

Prawo przewiduje dwa zasadnicze tryby uruchomienia hierarchicznej kontroli norm – uprzedni oraz następczy.

Pierwszy, zdecydowanie rzadszy, dotyczy sytuacji przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej (art. 133 ust. 2) lub podpisaniem ustawy (art. 122 ust. 3 zd. 1). Wyłącznym podmiotem, który może uruchomić tę procedurę jest Prezydent. Wniosek Prezydenta w tym zakresie rozpoznać musi Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekającym a wzorcem kontroli może być tylko Konstytucja. Orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy lub umowy międzynarodowej jest zakaz podpisania ustawy bądź odpowiednio ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Bardziej typowym trybem wszczęcia postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm jest kontrola następcza. Jej uruchomienie możliwe jest od chwili ogłoszenia w dzienniku urzędowym aktu normatywnego, nawet jeśli jeszcze nie wszedł on w życie.

Trybunał Konstytucyjny nie może wydawać orzeczeń z urzędu. Procedura przed sądem konstytucyjnym zawsze wiąże się ze złożeniem wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu.

Są dwie grupy podmiotów, które mogą złożyć **wniosek**. Pierwszą stanowią podmioty, które mają nieograniczoną przedmiotowo czynną legitymację procesową. Do tego katalogu Konstytucja zalicza – Prezydenta, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, grupę co najmniej 50 posłów, grupę co najmniej 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Drugą stanowią podmioty mające ograniczoną legitymację procesową. Mogą one zainicjować procedurę przed Trybunałem tylko wówczas, kiedy akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Do tej grupy Konstytucja zalicza – Krajową Radę Są-

downictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rady gmin, rady powiatów oraz sejmik wojewódzki), ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe. Jedynie w przypadku Krajowej Rady Sądownictwa Konstytucja wprost przesądza przedmiotowy zakres spraw, które wyznaczają czynną legitymację procesową – są to sprawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Co do pozostałych podmiotów rozumienie ich zakresu przedmiotowego czynnej legitymacji procesowej przed Trybunałem ukształtowało się w dużej mierze pod wpływem orzecznictwa.

Drugą możliwością uruchomienia postępowania przed Trybunałem w sprawie kontroli norm jest przedstawienie przez sąd **pytania prawnego** (art. 193 Konstytucji). Możliwość przedstawienia pytania dotyczy każdego sądu, a dokładniej składu orzekającego, gdy zawiśnie przed nim sprawa. Pytanie prawne dotyczyć może tylko i wyłącznie tego, czy akt normatywny, który ma być zastosowany do rozstrzygnięcia tej sprawy jest zgodny z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Dopuszczalność złożenia pytania oraz jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał uzależniona jest jeszcze od spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Od wydania wyroku przez Trybunał w odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć sposób rozstrzygnięcia sprawy, która zawiśla przed sądem. Najczęściej wymaga się, by to sąd miał odmiennie rozstrzygnąć tę sprawę, choć tekst Konstytucji wprost takiego rozumienia przesłanki funkcjonalnej nie narzuca. To sprawa powinna być odmiennie rozstrzygnięta po wyroku Trybunału, ale nie musi tego dokonywać pytający sąd. Ta subtelna różnica odczytania tekstu Konstytucji widoczna jest szczególnie wówczas, kiedy po wyroku Trybunał, sąd działa jedynie kasacyjnie, a rozpoznanie zawisłej przed nim sprawy przekazywana jest organowi, który rozpoznawał ją wcześniej. Wyrok Trybunału będzie wówczas miał zasadnicze znaczenie dla ponownego rozpoznania sprawy, choć już nie dla pytającego sądu.

Trzecim wreszcie trybem uruchomienia postępowania jest przedstawienie Trybunałowi **skargi konstytucyjnej**. Ten mechanizm uruchomienia postępowania został wprowadzony wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (art. 79 Konstytucji).

Skargę konstytucyjną może złożyć każdy – osoba fizyczna, czy osoba prawna. W tym ostatnim przypadku musi jednak wykazać, że Konstytucja przyznała daną wolność lub prawo również osobom prawnym. Konstytucja ograniczyła jednak możliwości złożenia skargi konstytucyjnej przez cudzoziemców. Nie mogą oni bowiem kwestionować przepisów odnoszących się do skorzystania w Polsce z prawa azylu lub przyznania statusu uchodźcy (art. 79 ust. 2 w zw. z art. 56 Konstytucji).

W Polsce przyjęto wąski model skargi konstytucyjnej. W tym trybie dopuszczalne jest kwestionowanie jedynie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej rozstrzygnął indywidualną sprawę. Nie można natomiast kwestionować jednostkowego sposobu zinterpretowania przepisu. Inaczej rzecz ujmując nie jest dopuszczalne zakwestionowanie samego wyroku, orzeczenia czy decyzji indywidualnej tylko ze względu na to, że sposób rozpoznania sprawy narusza Konstytucję.

W drodze skargi konstytucyjnej chronić można tylko i wyłącznie wolności i prawa przyznane w Konstytucji. Nie jest dopuszczalne kwestionowanie aktu normatywnego ze względu na naruszenie wolności i praw przyznanych choćby umowami międzynarodowymi czy ustawami. Ograniczenie to łągodzi jednak fakt, że Konstytucja z 1997 r. bardzo szeroko uregulowała wolności i prawa człowieka i obywatela. Bardzo rzadko zdarza się, że nie można odnaleźć w tekście Konstytucji wolności i praw chronionych konwencjami międzynarodowymi.

Skargę konstytucyjną może złożyć tylko ten podmiot, którego indywidualne wolności lub prawa konstytucyjne zostały naruszone. Nie jest dopuszczalne jej złożenie jako *actio popularis*, w celu ogólnej i abstrakcyjnej ochrony praw człowieka, chociaż orzeczenie TK taki ostatecznie może wywrzeć skutek dla całego systemu

prawnego. Musi tu chodzić o naruszenie faktyczne, osobiste i aktualne. Skarżący musi wykazać, że faktycznie doszło do naruszenia jego wolności i praw oraz istnieje bezpośredni związek między owym naruszeniem a treścią kwestionowanego aktu normatywnego. Naruszenie wolności i praw musi mieć charakter osobisty a nie abstrakcyjny. Ma dotyczyć osoby skarżącego, a nie możliwości hipotetycznych czy też innych podmiotów. Wreszcie naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela musi mieć miejsce zarówno w chwili wydawania decyzji lub orzeczenia sądowego, jak i w chwili orzekania przez Trybunał. Jeżeli bowiem dojdzie do zmiany stanu normatywnego i ustawodawca umożliwi podjęcie działań ochronnych osobom, które wcześniejsze przepisy naruszających ich wolności i prawa, odpadnie konieczność sięgania po tryb uruchomienia sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Skarga konstytucyjna ma bowiem charakter subsydiarny. Może być złożona tylko, gdy zwykłe środki zaskarżenia rozstrzygnięcia nie doprowadziły do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją.

Skarga konstytucyjna musi być wniesiona do Trybunału w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 uoTK). Skargę musi sporządzić adwokat lub radca prawny, na podstawie pełnomocnictwa szczególnego (art. 53 ust. 2 pkt 3 uoTK), chyba że skarżącym jest sam sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych (art. 44 ust. 1 uoTK). Gdyby skarżący nie mógł ponieść kosztów adwokackich, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Na ten okres przerwany jest bieg trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 44 ust. 2 i 3 uoTK).

Rozpoznając skargę konstytucyjną Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy. Wydanie takiego postanowienia dopuszczalne jest wówczas, gdy wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować

skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Trybunał zobowiązany jest uchylić postanowienie tymczasowe, jeżeli ustaną przyczyny, dla których zostało ono wydane. Zawsze natomiast najpóźniej w dniu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie tej skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 uoTK).

O wszczęciu postępowania w każdej sprawie przed TK, w tym skargi konstytucyjnej, z wyłączeniem jednak kontroli prewencyjnej Trybunał powinien poinformować Rzecznika Praw Obywatelskich, a w przypadku skargi konstytucyjnej dotyczącej dziecka także i Rzecznika Praw Dziecka. Mogą oni, w terminie 30 dni od otrzymania takiej informacji, zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić swoje stanowisko. RPDz informuje się również o wnioskach, które złożył RPO, jeżeli dotyczą one praw dzieci (art. 63 ust. 2 i 3).

Wniosek pochodzący od podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji oraz skarga konstytucyjna są w pierw kierunku przez Prezesa Trybunału do rozpoznania przez jednego sędziego w celu przeprowadzenia wstępne rozpoznania. Pismo procesowe spełnia warunki formalne Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu wnioskowi lub skardze dalszego biegu. Jeżeli jednak wniosek albo skarga nie odpowiada warunkom formalnym, a uchybienia są możliwe do wyeliminowania, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia. Gdy wniosek bądź skarga są oczywiście bezzasadne bądź też braki formalne nie są usuwalne bądź nie zostały poprawnie usunięte w siedmiodniowym terminie, Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi bądź skardze dalszego biegu. Na to postanowienie wnioskodawcy bądź skarżącemu (a generalnie ich przedstawicielowi procesowemu) służy zażalenie w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia (art. 61 uoTK).

Zażalenie Prezes Trybunał kieruje do rozpoznania przez trzyosobowy skład orzekający. Trybunał pozostawi zażalenie bez roz-

poznania, jeżeli zostało ono wniesione z naruszeniem siedmiodniowego terminu. Skład orzekający może uwzględnić zażalenie w całości lub w części. W tym drugim wypadku wnioski bądź skarga będą dalej rozpoznawane wyłącznie w części, jaka była dopuszczalna. Natomiast nie uwzględni zażalenia, jeżeli nie podważyło ono przesłanek postanowienia o odmowie nadania wnioski lub skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Od postanowienia o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje kolejne zażalenie, co było rozumiane szeroko przed wejściem w życie ustawy z 2016 r., że nie przysługuje żaden środek odwoławczy.

Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi (art. 67 uoTK). Nie może zatem samodzielnie orzekać o przepisach, które nie zostały zakwestionowane w piśmie procesowym. Trybunał powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Nie jest natomiast związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (por. art. 69 uoTK).

Jeżeli wniosek, pytanie prawne bądź skarga konstytucyjna zostaną złożone Trybunał Konstytucyjny rozpatruje hierarchiczną zgodność norm zarówno pod względem treści, trybu dojścia ich do skutku oraz kompetencji organu do wydania kwestionowanego aktu normatywnego (art. 68 uoTK).

Tryb postępowania Trybunału określa obecnie ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r. oraz w sprawach nieuregulowanych w niej Kodeks postępowania cywilnego (art. 36 uoTK). Wniosek, pytanie prawne bądź skargę konstytucyjną Trybunał rozpoznaje co do zasady na rozprawie. Wyjątek przewiduje ustawa o TK dla rozpoznania sprawy, za wyjątkiem rozpoznawanych przez pełen skład orzekający, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia; sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało już wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach TK, z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników

postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny zastosowany w stosunku do skarżącego jest niezgodny z Konstytucją. Nie przeprowadza się wówczas jawnej rozprawy. O rozstrzygnięciu sprawy na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający. Zawsze TK wydaje orzeczenie po odbyciu jednak niejawnej narady przez skład orzekający i dopiero po tym następuje publiczne ogłoszenie orzeczenia.

Niekiedy, nawet formalnie poprawne pismo procesowe, nie doprowadzi do wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał. Ustawa o TK domaga się bowiem umarzenia postępowania, jeżeli zachodzi jedna z kilku okoliczności. Wymienia tu sytuację, gdy: cofnięto wnioski, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną, wydanie orzeczenia okazuje się niedopuszczalne (orzeczono już niekonstytucyjność danego przepisu z konkretnym przepisem ustawy zasadniczej) lub zbędne (np. gdy orzeczono o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, zbędę jest dokonanie oceny konstytucyjności samego rozporządzenia, gdyż nie ma już podstawy prawnej do obowiązywania całego rozporządzenia), czy jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Tej ostatniej przesłanki nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, konieczne jest dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W praktyce Trybunału ustaliły się dwie istotne okoliczności związane z tą przesłanką. Po pierwsze, Trybunał uznaje, że akt normatywny traci moc obowiązującą nie tyle z chwilą jego deregowania przez prawodawcę, co dopiero gdy kwestionowany przepis nie może być już zastosowany wobec jednostek przez organy państwa. Takie podejście daje znacznie szerszą możliwość orzekania przez Trybunał. Po drugie, generalnie Trybunał uznaje, że chodzi tu może tylko i wyłącznie o wolności i prawa konstytucyjne. Z natury rzeczy wolności dotyczyć tylko mogą ludzi. Nie jest jednak jasne, czy chodzi tylko o prawa człowieka i obywatela, czy też – co w mojej ocenie jest wątpliwe – o wszelkie prawa określone w Konstytucji, nawet te,

które dotyczą chociażby jednostek samorządu terytorialnego (zob. jednak sprawę SK 5/14, a głównie postanowienie zażaleniowe w sprawie wstępnego rozpoznania tej skargi pod sygn. Ts 13/12 z 18 grudnia 2013 r.).

Wraz z przywróceniem w Polsce pluralizmu politycznego pojawił się problem **orzekania o działalności partii politycznych**, jako mechanizmu ochrony demokratycznego ustroju państwa. Ogólne ustrojowe ramy działalności partii politycznych wyznaczają art. 11 i 13 Konstytucji, przynosząc szereg wymogów i zakazów odnoszących się tak do kwestii organizacyjnych, jak i programowych.

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono kompetencję do oceny zarówno celów, jak i działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4). Ocenę tę dokonuje Trybunał tylko z perspektywy Konstytucji. Inne akty normatywne, w tym ustawy nie mogą być wzorcem oceny w tym przypadku. Od strony rozwiązań ustawy zasadniczej, brak jest dalszego ograniczenia dla realizacji przez Trybunał tej funkcji. W szczególności dokonywanie oceny konstytucyjności konkretnej partii politycznej może dokonywać się na tle nie tylko art. 11 i 13 Konstytucji. Jednakże jak do tej pory, w ramach wniosków o dokonanie oceny konstytucyjności partii politycznej, Trybunał nie wyszedł poza te dwa przepisy ustawy zasadniczej.

Z wnioskiem uruchamiającym postępowanie przed Trybunałem mogą wystąpić wszystkie podmioty, które mają ogólną legitymację wnioskową, to jest - Prezydent, 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 (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Nie należy jednak wykluczyć, że przynajmniej niektóre z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 mogłyby również uruchomić takie postępowanie. Jest to jednak kwestia sporna, a w praktyce nigdy te podmioty nie złożyły jeszcze wniosku w sprawie zbadania konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia dokonywanie oceny konstytucyjności **celów** oraz **działalności** partii politycznych. W pierwszym przypadku traktuje takie postępowanie jako analogiczne do badania hierarchicznej zgodności norm. W drugim, uważa, że mamy do czynienia ze specyficzną procedurą, wymagającą oceny faktów, co nie jest typowe dla kompetencji sądu konstytucyjnego. Ustawa przewiduje dlatego wówczas stosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zawsze ciężar udowodnienia niezgodności działalności partii z Konstytucją spoczywa na wnioskodawcy, który w tym celu powinien przedstawić dowody. Trybunał może również zlecić Prokuratorowi Generalnemu, w celu zebrania i utrwalenia dowodów, przeprowadzenie dochodzenia (zob. np. postanowienie z 6 kwietnia 2011 r., sygn. Pp 1/10).

Cele działania partii politycznej mogą być oceniane zarówno w momencie organizowania się partii oraz wpisywania jej do ewidencji, jak i w trakcie jej funkcjonowania, w szczególności gdy dokona ona zmian w dokumentach programowych, czy też swoim statucie. Wówczas Sąd Okręgowy w Warszawie może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności celów i zasad działania tej partii (art. 14 ustawy o partiach politycznych) wyrażonych w jej statucie lub programie działania. Wówczas kompetencję tę można porównywać do pytania prawnego sądu w sprawie dokonania hierarchicznej zgodności norm programowych partii z Konstytucją. Tak tę kwestię procesowo widzi trafnie obecna ustawa z 2016 r. Sąd ten nie ma natomiast kompetencji do inicjowania procedury oceny konstytucyjności działalności partii politycznych. Procedurę tę mogą zainicjować podmioty wymienione w art. 191 ust 1 Konstytucji, legitymowane do występowania z wnioskami.

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją celów albo działalności partii politycznej jest obowiązek po stronie sądu ewidencyjnego – Sądu Okręgowego w Warszawie – niezwłocznego wydania postanowienia o wykreśleniu partii politycznej z ewidencji. Tym samym doj-

dzie do pozbawienia jej osobowości prawnej i wyprowadzenia z obrotu gospodarczego. Nie jest to jednak równoznaczne z reformowaniem struktur, co powinno być naturalną konsekwencją orzeczenia Trybunału. W tym zakresie brakuje jednak właściwych rozwiązań ustawowych.

Do tej pory pięciokrotnie uruchamiano procedurę przewidzianą w Konstytucji do oceny zgodności z ustawą zasadniczą celów lub działalności partii politycznych. Tylko raz zapadł wyrok merytoryczny (zob. sprawa pod sygn. Pp 1/99). Nigdy nie doszło do uznania niezgodności z Konstytucją celów, ani działalności partii politycznej.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga **spory kompetencyjne** tylko i wyłącznie powstałe między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji). Spory kompetencyjne między organami administracyjnymi rozstrzygają organy wyższe od tych, które są w sporze oraz sądy administracyjne.

Organ państwa, to taki wyodrębniony przez obowiązujące przepisy podmiot publiczny, obsadzony przez konkretną osobę (osoby) należycie powołane do wykonywania przypisanej mu części imperium, który na mocy wyraźnego przepisu prawa może w sposób władczy składać samodzielnie oświadczenia woli w imieniu całego państwa, swoim rozstrzygnięciem wiążąc w tym zakresie inne podmioty w państwie. Nie każdy zatem podmiot czy jednostka organizacyjna mogą być uznane za organy państwa.

Organ państwa ma przymiot **centralny**, w rozumieniu konstytucyjnym, jeżeli jego właściwość dotyczy całego terytorium państwa. Organ **konstytucyjny** z kolei to taki, który jest imiennie nazwany w tekście ustawy zasadniczej.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym stosunkowo wąsko interpretowała spór kompetencyjny. Zauważa tylko spory pozytywne – gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie oraz negatywne – gdy organy państwa uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (art. 85 uoTK).

Katalog organów państwa, które mogą wystąpić z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest stosunkowo wątki. Czynną legitymację procesową w tej sprawie mają: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Nie oznacza to wszakże, że spór kompetencyjny może dotyczyć tylko i wyłącznie tych organów (art. 192 Konstytucji).

Trybunał rozpoznaje spory zawsze w pełnym składzie orzekającym. Uczestnikiem postępowania przed Trybunałem jest centralny konstytucyjny organ państwa, którego dotyczy spór kompetencyjny. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowania na tle którego powstał spór. Do czasu rozstrzygnięcia sporu Trybunał może podjąć postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym. Rozstrzygając spór kompetencyjny Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie.

Jak do tej pory tylko raz Trybunał Konstytucyjny merytorycznie rozstrzygnął spór kompetencyjny. Dotyczył on sporu między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów co do reprezentowania Polski na szczycie Rady Unii Europejskiej (postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08). Drugą w historii sprawą, chociaż chronologicznie pierwszą, która była uruchomiona w tym trybie (sygn. Kpt 1/08) Trybunał umorzył, uznając, że nie występuje na jej tle spór kompetencyjny w rozumieniu ustawy o TK.

Natomiast w 2017 r. uruchomiono z wniosku Marszałka Sejmu postępowanie w sprawie sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Sądem Najwyższym (sygn. Kp 1/17). Sprawa powstała na tle zastosowania przez głowę państwa prawa łaski w odniesieniu do byłych szefów służb ochrony państwa przed prawomocnym zakończeniem postępowań karnych. Pod koniec maja 2017 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę (7 sędziów), w której uznał, że Prezydent może skutecznie stosować prawo łaski tylko w odnie-

sieniu do osób prawomocnie już skazanych (sygn. I KZP 4/17). Na tym tle 8 czerwca Marszałek Sejmu złożył swój wniosek w TK, wskazując jakoby powstał spór kompetencyjny między głową państwa a SN w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Skład SN rozpoznający kasację zawiesił rozpoznawanie jej do czasu rozpoznania przez TK wniosku w sprawie sporu kompetencyjnego. W obecnym stanie rzeczy nie wydaje się, by SN wrócił zatem do tej sprawy szybko.

Procedurę zmierzającą do stwierdzenia przez Trybunał **czasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta** dotyczyć może tylko jednej sytuacji. Mianowicie jeżeli Prezydent nie może przejściowo sprawować urzędu i nie jest w stanie zawiadomić o tym fakcie Marszałka Sejmu. Chodzić może tylko i wyłącznie o tymczasową przeszkodę i obiektywny brak możliwości zawiadomienia Marszałka. Procedurę przed Trybunałem może uruchomić wyłącznie Marszałek Sejmu. O stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekającym.

Na rozprawie w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej mają obowiązek uczestniczyć – i to osobiście – Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny oraz Szef Kancelarii Prezydenta RP. Mogą jednak działać również przez swoich urzędowych zastępców, jako swoich przedstawicieli (art. 45 uoTK).

Ze względu na specyfikę sytuacji należy oczekiwać, że Trybunał rozpozna wniosek niezwłocznie. Ustawa nakazuje TK rozpoznać wniosek niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin od jego wniesienia (art. 87 uoTK).

W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa (art. 131 ust. 1 Konstytucji). Orzeczenie może powierzyć zastępcze sprawowanie funkcji głowy państwa na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 89 ust.1 uoTK). Gdyby okoliczności się utrzymywały

dużej, TK może wydać ponownie postanowienie na wniosek Marszałka Sejmu, ale tylko raz. Jak się wydaje, chodzić tu powinno o te same okoliczności, a nie sam brak przejściowej możliwości wykonywania obowiązków przez głowę państwa. Postanowienie Trybunału utraci moc obowiązującą wcześniej, gdy ustanie przesłanka, która stanowiła przeszkodę w sprawowaniu urzędu. Ustawa uzależnia utratę mocy postanowienia – co jest jednak bardzo wątpliwym rozwiązaniem – od tego, by Prezydent zawiadomił Marszałka Sejmu oraz Trybunał. W pierwszy przypadku chodzić może jedynie o sam fakt urzędowego poinformowania o podjęciu obowiązków, a nie skutecznego zawiadomienia. W drugim wypadku trudno jest odnaleźć głębszy sens ustrojowy. Niezależnie od kwestii procesowych, fakt zawiadomienia sądu konstytucyjnego nie może warunkować wykonywania obowiązków przez osobę wybraną w sposób ważny na urząd Prezydenta RP. Do podjęcia działań urzędowych przez Prezydenta nie jest jednak konieczne oddzielne postanowienie Trybunału, ani innego organu państwa. Kres dopuszczalności wykorzystania konstrukcji prawnej określonej w art. 131 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – a tym samym i mocy obowiązującej postanowienia TK – przynosi każdorazowo zajście okoliczności, z którymi Konstytucja wiąże opróżnienie urzędu (art. 131 ust. 2 Konstytucji).

W orzeczeniu K 47/15 (nie ogłoszonym przez Prezesa Rady Ministrów w „Dzienniku Ustaw”, był jednak ogłoszony w „OTK ZU” 2016, z. A, poz. 2) Trybunał uznał, w kontekście ustawowego dookreślenia sposobu postępowania przed TK w sprawie uznania przejściowej przeszkody w wykonywania obowiązków głowy państwa, że prawodawcy nie przysługuje swoboda „w zakresie uchylania przepisów w przypadku, gdy dane zagadnienie było uprzednio uregulowane ustawowo, a obowiązek wprowadzenia danych norm jest przewidziany w Konstytucji” (punkt 8.6.7 uzasadnienia).

Niezależnie od trybu wszczęcia postępowania przed Trybunałem, jego orzeczenie zapadają większością głosów (art. 190 ust. 5 Konstytucji). Orzeczenie może przybrać formę wyroku albo po-

stanowienia. Pewne problemy mogą się rodzić w sytuacji, kiedy Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenie w pełnym składzie orzekającym o parzystej liczbie sędziów. Niektórzy autorzy uważają, że wówczas będziemy mieli do czynienia z sytuacją patową. Nie wykluczone jest i odmienne podejście. Skoro Trybunał Konstytucyjny orzeka o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, ciesząc się domniemaniem zgodności z Konstytucją, należy w takiej sytuacji uznać, że nie doszło do obalenia tego domniemania.

Orzeczenie może przybrać formę wyroku albo postanowienia. Wyroki w sprawach dotyczących hierarchicznej zgodności norm oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Natomiast postanowienia wydaje w sprawach rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa oraz tych, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach hierarchicznej zgodności norm są ogłaszane w tym dzienniku urzędowym, w którym został ogłoszony kwestionowany akt normatywny. Najczęściej jest to zatem „Dziennik Ustaw”, w którym publikuje się wszystkie ustawy, rozporządzenia i ratyfikowane umowy międzynarodowe. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w „Monitorze Polskim”. Rozwiązanie to dotyczy głównie orzeczeń odnoszących się do prewencyjnej kontroli norm. Wyłomem tu było ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw” wyroku TK o sygn. SK 45/09, chociaż dotyczyło rozporządzenia Rady UE, a zatem aktu normatywnego który nie był ogłoszony w „Dzienniku Ustaw”.

Na przełomie 2015/2016 roku – na tle sporu politycznego związanego z obsadzeniem stanowisk sędziów TK i zapewnieniem niezależności temu organowi państwa – Prezes Rady Ministrów zaczął odmawiać ogłaszania orzeczeń TK w „Dzienniku Ustaw”. Kwestię tę częściowo rozwiązano w drodze przyjęcia przepisów o ogłoszeniu rozstrzygnięć Trybunału „podjętych z naruszeniem przepisów” (zob. art. 89 ustawy z 22 lipca 2016 r. o TK i art. 19

ustawy z 13 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające) i przejęcie funkcji kierowniczych w Trybunale przez sędziów wybranych już w VIII kadencji Sejmu. Cały czas jednak nie wszystkie orzeczenia TK, które zapadły w 2016 r. zostały ogłoszone (K 47/15, K 39/16 i K 44/16). Są to – jak to ujął ustawodawca – rozstrzygnięcia dotyczące „aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”, czyli kolejnych ustaw dotyczących TK, jakie uchwalane były kolejno od samego początku VIII kadencji Sejmu.

Orzeczenia Trybunału przybierają różną postać. Najprostszą sytuacją jest ta, gdy poprzestają na stwierdzeniu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, albo potwierdzają zgodność tego przepisu z Konstytucją. W pierwszym przypadku przepis – z chwilą wejścia w życie orzeczenia – przestaje być częścią porządku prawnego, w drugim – oceniany przepis nadal ma moc obowiązującą, a na poziomie proceduralnym rodzi się ujemna przesłanka procesowa do ponownego rozstrzygnięcia tożsamego zarzutu niekonstytucyjności. Zdarzają się również bardziej rozbudowane formuły orzeczeń. Najczęściej przybierają one formę wskazania sposobu rozumienia przepisu i odpowiednio jego zgodność bądź niezgodność z Konstytucją (orzeczenie zakresowe) oraz takie, w których Trybunał wskazuje na niepełność danej regulacji i przez to naruszenie ustawy zasadniczej (orzeczenie o pominięciu prawodawczym). We wszystkich tych przypadkach przepis prawa, wskazany we wniosku, pytaniu prawnych czy skardze konstytucyjnej, nawet jeżeli Trybunał orzeknie o takiej zakresowej niekonstytucyjności, pozostaje w systemie prawa, jednak zmienić się musi treść normy prawnej stosowanej w praktyce, bądź zostanie wyeliminowany konkretny sposób interpretacji danego przepisu i utrwali inny, zgodny już z Konstytucją.

Konstytucja przypisała orzeczeniom Trybunału kilka cech (art. 190 Konstytucji).

Przede wszystkim są one **ostateczne**. Nie istnieje żadna procedura, która może doprowadzić do uchylecia orzeczenia Trybunału. Nie jest dopuszczalne również ponowne rozpoznanie sprawy przez Trybunał, w której postawiono by ten sam zarzut, co do

danego przepisu w oparciu o konkretny przepis Konstytucji. Wyjątek dotyczy sytuacji rozpoznania w pierw sprawie w kontroli prewencyjnej. Kiedy ukształtuje się już praktyka organów państwa co do interpretacji tych przepisów, Trybunał dopuszcza ponowną kontrolę ich konstytucyjności w trybie następczym.

Kolejną cechą orzeczeń jest ich **powszechna moc obowiązująca**. Żaden organ państwa nie może odmówić, w tym i sądy, zastosowania konsekwencji wynikających z orzeczenia Trybunału. Wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność przepisu oznacza, że z chwilą wejścia w życie wyroku przepis ten traci moc powszechnie obowiązującą. Nieco innym i delikatnym problemem jest kwestia odpadnięcia cechy domniemania konstytucyjności regulacji. W wymiarze władczego rozstrzygnięcia dokonuje się już z chwilą publicznego podania do wiadomości wyroku po tajnej naradzie sędziów.

Więcej sporów między Trybunałem a sądami wywołuje ocena skutków prawnych orzeczenia Trybunału stwierdzające zgodność z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Powstaje też pytanie na ile sądy mogą samodzielnie wówczas oceniać niekonstytucyjność ustawy i odmawiać jej zastosowanie.

Co do zasady orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, co rozumiane jest jako opublikowania w odpowiednim dzienniku urzędowym, a nie tylko publiczne podanie go do wiadomości po rozprawie. Najistotniejsze znaczenie dla systemu prawa mają jednak orzeczenia o niekonstytucyjności. Bo tylko one modyfikują treść obowiązujących norm.

Istotną modyfikację zasady wejście w życie orzeczenia TK z chwilą jego pisemnego ogłoszenia przynosi art. 190 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten pozwala Trybunałowi na określenie innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Ze względu na ogólną koncepcję działania polskiego sądu konstytucyjnego może być to generalnie tylko termin późniejszy. Adresaci norm nie mogą bowiem w demokratycznym państwie dowiadywać się o zmianie z mocą wsteczną stanu prawnego i ponosić

z tego tytułu negatywnych konsekwencji, nawet jeżeli dotyczy to przepisu, który okazał się być niezgodny z Konstytucją.

Odsunięcie w czasie momentu wejścia w życie orzeczenia nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy w przypadku orzeczenia dotyczącego ustawy, a gdy chodzi o inny akt normatywny – nie dalej jak o dwanaście miesięcy. Konstytucja zobowiązuje Trybunał do wykorzystywania kompetencji do odsuwania momentu wejścia w życie swojego orzeczenia szczególnie w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej. W takich przypadkach Trybunał powinien określić termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów w tej sprawie. Choć naturalnie opinia rządu nie jest dla sądu konstytucyjnego wiążąca, to jednak trybunał sobie wyobrazić, by Trybunał ją zignorował.

W myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustawy, na podstawie której zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia.

O wznowieniu indywidualnych spraw można mówić jedynie w sytuacji, jeżeli niekonstytucyjny przepis stanowił podstawę do wydania tego prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub jakiegokolwiek innego rozstrzygnięcia. Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji nie stanowi jednak samodzielnej ani automatycznej podstawy do wznowienia postępowania w indywidualnej sprawie. To odpowiednie procedury ustaw mają określić zasady i tryb wznowień. Wznowienie zawsze dokonuje się generalnie na wniosek zainteresowanego, w terminach określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Są to zazwyczaj jednak terminy krótkie.

Skargę o wznowienie postępowania cywilnego wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W postępowaniu administracyjnym lub podatkowym można żądać wznowienia postępowania w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Również postępowania sadowoadministracyjne można żądać wznowienia w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Skargę wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego procedura karna nakazuje wznowić postępowanie karne. Może być ona wznowiona zarówno na wniosek strony jak i – co jest wyjątkiem na tle ogólnych reguł wzruszania postępowań po wyroku TK, choć w pełni zgodne z logiką procedury karnej – z urzędu. Wznowienie może nastąpić jedynie na korzyść strony.

Sporo problemów rodzi sytuacja, kiedy Trybunał wyda swoje orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność przepisu, a jednocześnie odroczy moment wejścia w życie wyroku. Jeżeli przed tym terminem ustawodawca zmodyfikuje przepis, uznaje się, że brak jest podstawy prawnej do wznowienia indywidualnej sprawy. Jeżeli jednak do takiej modyfikacji nie dojdzie, to po upływie okresu odroczenia skutki prawne są analogiczne, jak w przypadku, gdy orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w organie publikacyjnym, z tą różnicą że inna jest (późniejsza) data.

Jeszcze więcej problemów rodzi się dla sądów w okresie po wydaniu i ogłoszeniu wyroku przez TK o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, szczególnie z pytania prawnego, a przed upływem okresu odroczenia momentu wejścia w życie wyroku TK. Kwestia skutków indywidualnych orzeczeń Trybunału pozostawiona jest jednak w rękach sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Wznowienie wymaga starannej oceny, czy w jednostkowej sprawie rzeczywiście mamy do czynienia ze stanem faktycznym i wszystkimi elementami stanu prawnego, które

odpowiadają orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego oraz doprowadziły do uznania niekonstytucyjności przepisu.

W 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło łącznie 623 wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. W tej liczbie było 6 wniosków Prezydenta RP, z czego pięć inicjowało kontrolę prewencyjną, jeden zaś kontrolę następczą, a także wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich (21), grupy posłów na Sejm (10), Prokuratora Generalny (5), Pierwszego Prezes Sądu Najwyższego (2), KRS (1) oraz Prezes NIK (1). W tym roku zgłoszono 406 skarg konstytucyjnych oraz 34 wnioski pochodzące od podmiotów mających ograniczoną legitymację wnioskową. Sądy przedstawiły Trybunałowi 135 pytań prawnych; skarżący natomiast 408 skarg konstytucyjnych. W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał 63 wyroki, 109 postanowień o całkowitym umorzeniu postępowania oraz 5 postanowień sygnalizacyjnych.

Literatura (pozycje wybrane):

Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010.

Florczak-Wątor M., *Rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.

Garlicki L., *Ewolucja pozycji ustrojowej SN (1989–2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.

Garlicki L., *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

Garlicki L., *Niezależność sądownictwa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wrocław 2004.

Garlicki L., *Sądy a Konstytucja RP*, „Przeгляд Sądowy” 2016, nr 7–8.

Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.

Hauser R., Trzeciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.

Jastrzębski R., *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 7–8.

Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego. Czerwiec 2015 – marzec 2016, red. P. Radziewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 2.

Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 9.

Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

Szumlik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.

Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.

Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.

Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

Prof. nadzw. dr hab. Czesław Kłak

Sąd Najwyższy w świetle ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹ (dalej: ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r.) obowiązuje od dnia 3 kwietnia 2018 r. Zgodnie bowiem z jej art. 136 weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, a to nastąpiło 2 stycznia 2018 r. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym utraciła moc ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym² (art. 135 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

Wraz z wejściem w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym obowiązuje nowy podział Sądu Najwyższego na Izby. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. Sąd Najwyższy dzieli się na Izby: Cywilną, Karną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Dyscyplinarną. Z dniem wejścia w życie ustawy zniesiono Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izbę Wojskową (art. 133 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.) i utworzono Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną (art. 133 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). W porównaniu do rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 3 § 1) w obecnym stanie prawnym występuję więcej Izb (5), przy czym pojawiły się dwie nowe Izby – Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarna. Zlikwidowano Izbę Wojskową, zaś dotychczasowa Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych została przekształcona w Izbę

¹ Dz. U. 2018, poz. 5.

² Tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 1254 z późn. zm.

Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, z której właściwości wyłączono rozpoznawanie „spraw publicznych” – zostały one przekazane do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.).

Nowy podział Sądu Najwyższego na Izby oraz określenie ich właściwości budzi pewne wątpliwości. O ile utworzenie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jest w pełni zasadne merytorycznie, o tyle już włączenie do jej właściwości „spraw rejestrowych” (art. 25 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.) nie znajduje już żadnego uzasadnienia. Jest to bowiem materia różniąca się zasadniczo od problematyki prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zasadne jest wyłącznie z tej izby problematyki „spraw publicznych”, ta bowiem nie ma nic wspólnego z prawem pracy i ubezpieczeń społecznych, ale z kolei utworzenie Izby obejmującej swą właściwością rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych i „spraw publicznych” (art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.) nie jest ani logiczne, ani też uzasadnione merytorycznie. W jednej Izbie rozpatrywane będą bowiem sprawy zasadniczo się od siebie różniące. Decydując się na wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej należało powiązać rozpatrywanie skarg albo z właściwością Izby, do której należy sprawa, w której wniesiono taką skargę albo też stworzyć Izbę, która będzie zajmować się tylko i wyłącznie skargami nadzwyczajnymi. To drugie rozwiązanie byłoby bardziej przejrzyste i uzasadnione. W Izbie zajmującej się skargami nadzwyczajnymi nie powinny być rozpatrywane także „sprawy publiczne”, bo przecież to zupełnie inna materia, nie związana z nadzwyczajną kontrolą prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego, a takie jest przecież *ratio legis* skargi nadzwyczajnej (arg. ex art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). W moim przekonaniu powinna istnieć osoba Izba zajmująca się rozpatrywaniem „spraw publicznych” (Izba Spraw Publicznych), uwzględniając ich charakter i specyfikę. Przy okazji tworzenia nowej ustawy o Sądzie Najwyższym należało się również zastanowić, czy nie jest zasadne wyodrębnienie osobnej Izby Gospodarczej, obejmującej swą właściwością sprawy z zakresu prawa gospodarczego, a także sprawy

dotyczące rejestracji przedsiębiorców i rejestracji zastawów (w obecnym stanie prawnym należą one do właściwości Izby Cywilnej – art. 23 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Tu również charakter i specyfika tych spraw przemawiają moim zdaniem za wyodrębnieniem osobnej Izby. W konsekwencji podniesionych uwag uważam, że Sąd Najwyższy powinien dzielić się na Izby: Karną, Cywilną, Gospodarczą, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Spraw Publicznych, Kontroli Nadzwyczajnej oraz Dyscyplinarną (7 Izb). Byłby to podział czytelniejszy, a przede wszystkim uwzględniałyby.

Zadań należy także pytanie, jakie racje przemawiają za włączeniem do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpatrywania skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym (art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. *in fine*). Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³ (dalej: ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.) wyraźnie stanowi, że środek służący na przewlekłość postępowania uzyskał miano „skargi”. Wynika to zarówno z tytułu samej ustawy (*ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze...*), jak również z przepisów zawartych w jej tekście (m.in. art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7). W rozumieniu tej ustawy środkiem prawnym służącym na nadmierną długość postępowania jest więc „skarga” na przewlekłość. Przysługuje on stronie lub innemu podmiotowi wskazanemu z ustawie w związku z przewlekłością danego postępowania⁴, przez którą należy rozumieć nieuzasadnione przewlekanie procesu⁵. Środek ten prowadzi do kontroli szybkości i sprawności po-

³ Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 75.

⁴ J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 80.

⁵ Postanowienie NSA z 13 grudnia 2011 r., II FPP 7/11, LEX nr 1151220.

stępowania w danej sprawie⁶, nie jest to jednak żaden „środek nadzwyczajny”. Jak wynika z ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., skarga na przewlekłość postępowania jest jedynym instrumentem prawnym służącym przeciwdziałaniu przewlekłości w ramach toczącego się postępowania (art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1), można ją więc określić mianem „zwyčajnego” środka zaskarżenia przewlekłości postępowania. „Nadzwyczajne środki zaskarżenia” służą co do zasady od orzeczeń prawomocnych⁷, a w każdym razie nie można mówić o „środku nadzwyczajnym”, w sytuacji, gdy po pierwsze żaden inny środek zaskarżenia w odniesieniu do danego przypadku nie został przez ustawę przewidziany, a po drugie, gdy dotyczy on czynności (lub ich braku) niebędących decyzjami procesowymi⁸. Skarga na przewlekłość postępowania w rozumieniu wskazanej ustawy niewątpliwie jest środkiem zaskarżenia, co nie budzi wątpliwości w doktrynie⁹, ani orzecznictwie¹⁰, nie będąc przy tym zażaleniem¹¹, mimo że do postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Jak podkreślono w orzecznictwie, substratem zażalenia jest zawsze określona czynność sądu pierwszej instancji (organu pierwszej instancji) manifestująca się w formie decyzji procesowej lub ewentualnie brak takiej decyzji, podczas gdy w skardze na przewlekłość zarzut dotyczy wadliwego działania lub bezczynności, nie kwestionuje się więc treści decyzji procesowej lub jej braku, lecz opieszale działanie organu procesowego, przejawiające się

⁶ Postanowienie SN z 15 grudnia 2005 r., I KZP 44/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 6.

⁷ H. Paluszkiwicz, [w:] K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2015, s. 438.

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 56.

¹⁰ Postanowienie SN z 14 września 2007 r., III SPP 35/07, OSNP 2008, nr 21–22, poz. 338.

¹¹ Zob. postanowienie SN z 12 października 2007 r., I CNP 57/07, LEX nr 457737; postanowienie SN z 27 stycznia 2006 r., II CNP 9/06, LEX nr 191245.

nadmiernie długim postępowaniem w danej sprawie¹². W ten sposób będąc środkiem zaskarżenia skarga nie jest jednocześnie żadnym „środkiem nadzwyczajnym”. Nie ma więc uzasadnienia merytorycznego, aby skargę na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. rozpatrywała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Nie można bowiem utożsamiać skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym ze skargą na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Oczywiście, może pojawić się argument, że rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. mieści się w pojęciu „spraw publicznych”. Skarga na przewlekłość postępowania jest więc środkiem prawnym o charakterze doraźnym, wypadkowym, mającym na celu przerwanie stanu naruszającego prawo do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³, służąc wymuszeniu nadania sprawie właściwego, w tym szybkiego, biegu. Taki słuszny pogląd wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 września 2014 r., II FPP 9/14¹⁴. Pogląd ten zyskał akceptację doktryny¹⁵. W ten sposób skarga na przewlekłość postępowania realizuje cele publicznoprawne¹⁶. Nie znaczy to jednak, że skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym powinny być rozpoznawane w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jak bowiem wynika z art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 1997 r. w Izbie tej rozpatrywane są skargi nadzwyczajne oraz rozpoznawane są

¹² Uchwała SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341.

¹³ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁴ Publ. LEX nr 1503684.

¹⁵ M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 142.

¹⁶ Uchwała SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341.

protesty wyborcze i protesty przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz o stwierdzenie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym. Te ostatnie wyraźnie nie pasują do tej grupy, dotyczą wprawdzie realizacji prawa do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), które ma charakter publiczny, ale wykazują ścisły związek ze sprawami, w toku których zostały złożone – a więc ze sprawą karną lub cywilną.

Z art. 5 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika incydentalny (wypadkowy) charakter postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi – skarga na przewlekłość jest incydentalnym środkiem uruchamiającym postępowanie kontrolne w przedmiocie szybkości i sprawności postępowania, w ramach którego została wniesiona. Pogląd taki prezentowany jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych¹⁷. Także w dok-

¹⁷ Uchwała 7 sędziów SN z 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 71; postanowienie SN z 17 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 71; uchwała SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 135; postanowienie SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 109/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 133; postanowienie SN z 4 lutego 2005 r., III SO 1/05, LEX nr 390101; postanowienie SN z 17 sierpnia 2005 r., I CNP 3/05, OSNC 2006, nr 2, poz. 39; postanowienie SN z 17 sierpnia 2005 r., I CNP 7/05, LEX nr 583719; postanowienie SN z 24 sierpnia 2005 r., V CNP 7/05, LEX nr 369421; uchwała SN z 21 września 2005 r., I KZP 24/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 89; postanowienie SN z 3 października 2005 r., III SO 19/05, OSNP 2005, nr 24, poz. 403; postanowienie SN z 9 grudnia 2005 r., III SO 18/05, OSNP 2006, nr 15–16, poz. 258; postanowienie SN z 15 grudnia 2005 r., I KZP 44/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 6; postanowienie SN z 27 stycznia 2006 r., II CNP 6/06, LEX nr 191243; postanowienie SN z 27 stycznia 2006 r., II CNP 9/06, LEX nr 191245; uchwała SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341; uchwała z 6 września 2006 r., III SPZP 2/06, OSNP 2007, nr 11–12, poz. 176;

trynie przyjmuje się, że postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny¹⁸. Również Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość, jest postępowaniem incydentalnym, co wynika przede wszystkim z treści art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.¹⁹ Takie też było założeniu ustawodawcy, co wynika z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 17 listopada 2003 r.²⁰ o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, który to projekt stał się podstawą obowiązującej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Ustawodawca nie stworzył bowiem od podstaw nowej procedury rozpoznania skargi (nowego rodzaju postępowania), lecz ukształtował ją w oparciu o przepisy obowiązujące w postępowaniu zażaleniowym w postępowaniu, którego skarga dotyczy (arg. ex art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.),

postanowienie SN z 12 października 2007 r., I CNP 57/07, LEX nr 457737; postanowienie SN z 10 czerwca 2008 r., KSP 2/08, OSNKW 2008, nr 9, poz. 71; postanowienie SN z 2 września 2009 r., KSP 13/09, OSNKW 2009, nr 9, poz. 82; postanowienie SA w Białymstoku z 5 stycznia 2005 r., I Acz 1182/04, OSAB 2005, nr 1, poz. 34.

¹⁸ M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj, dziś, jutro*, pod red. J. Zajadło, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 404; M. Babiak, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Radca Prawny” 2005, nr 3, s. 44; T. Zembrzuski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 29; A. Błachnio-Parzych, H. Kuczyńska, S. Zółek, *Przegląd glos krytycznych do orzeczeń Izby Karnej i Izby Wojskowej Sądu Najwyższego z zakresu prawa wykroczeń, prawa międzynarodowego, oraz ustaw szczególnych opublikowanych w okresie od kwietnia 2005 roku do marca 2006 roku*, „Palestra” 2007, nr 9–10, s. 341; J. Przybylska, *Odpowiedzialność ...*, s. 87.

¹⁹ Postanowienie TK z 24 lipca 2006 r., Ts 51/06, OTK B 2007, nr 2, poz. 86.

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 listopada 2003 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, druk sejmowy nr 2256, publikacja na stronie www.sejm.gov.pl, s. 10.

a skarga składana jest w ramach sprawy głównej i dotyczy kwestii, która wyłoniła się w toku jej rozpoznania (przewlekłość postępowania w danej sprawie), co przesądza o incydentalnym charakterze postępowania zainicjowanego jej wniesieniem²¹. Postępowanie incydentalne to bowiem postępowanie związane z postępowaniem głównym, w toku którego załatwia się kwestie wypadkowe, powstające podczas postępowania co do istoty sprawy²². Tym samym nie można traktować postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi, jako postępowania samodzielnego, nie związanego ze sprawą główną, a w konsekwencji uznać, że występuje tu odrębny rodzaj postępowania o charakterze publicznoprawnym. Rozpoznanie skargi na przewlekłość nie ma zatem samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania w sprawie²³. Inaczej rzecz ujmując, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania ma jedynie charakter wtórny wobec postępowania zasadniczego, toczącego się w konkretnej sprawie²⁴. W wyniku wniesienia skargi na przewlekłość nie zostaje zatem wszczęta odrębna (nowa) sprawa²⁵, a tym samym postępowania zainicjowane skargą nie jest odrębnym postępowaniem sądowym²⁶. Nie jest to więc postępowanie samodzielne, lecz jego celem jest przeciwdziałanie przewlekłości toczącego się postępowania co do istoty sprawy²⁷. Można zatem stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępo-

²¹ M. Romańska, *op. cit.*, s. 43.

²² S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 43; uchwała SN z 24 lutego 2010 r., I KZP 35/09, OSNKW 2010, nr 3, poz. 23.

²³ K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 18.

²⁴ T. Zembruski, *op. cit.*, s. 29.

²⁵ Postanowienie SN z 12 października 2007 r., I CNP 57/07, LEX nr 457737; postanowienie SN z 27 stycznia 2006 r., II CNP 9/06, LEX nr 191245; uchwała SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341.

²⁶ Postanowienie SN z 24 października 2006 r., VI KZ 3/06, LEX nr 569424.

²⁷ Postanowienie SN z 21 lipca 2006 r., III CZ 42/06, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 1, poz. 16; uchwała SN z 21 czerwca 2006 r., III SPZP 1/06, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 34.

wania ma charakter pomocniczy względem postępowania co do istoty sprawy, pozwalając na zrealizowanie jego celu – rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności karnej i cywilnej oskarżonego w „rozsądnym terminie” („bez nieuzasadnionej zwłoki”). W moim przekonaniu powyższe uwarunkowania przemawiają przeciwko uznaniu, że postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. ma charakter „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. O ile bowiem inne sprawy wskazane w tym przepisie mają wybitnie charakter publicznoprawny, oczywiście uwzględniając różnice w kwestiach szczegółowych między ich poszczególnymi rodzajami, o tyle postępowanie, o którym mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. służy egzekwowaniu prawa do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”) w konkretnym postępowaniu, w celu wymuszenia jego szybkości i sprawności²⁸. Jest to zatem środek prawny gwarantujący możliwość sądowej ochrony tego aspektu prawa do sądu, który wiąże się z postulatem niezwłocznego rozpoznania sprawy²⁹. Skarga na przewlekłość postępowania nie jest środkiem stosowanym w celu uzyskania dostępu do sądu, lecz środkiem ochrony przez przewlekłością postępowania w danym postępowaniu i w ten sposób służy realizacji prawa do sądu³⁰. Skarżący składa skargę, aby przerwać stan przewlekłości i doprowadzić do realizacji konstytucyjnego standardy rozpoznania jego sprawy. Uwzględniając fakt, że nie występuje tu samodzielny przedmiot postępowania, zaś ocena dokonywana jest w odniesieniu do realiów sprawy, w toku której wniesiono skargę, jak również i to, że chodzi o zapewnienie prawa jednostki do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do realiów konkretnego przypadku, nie można uznać, że rozstrzyga się o „sprawie publicznej” w rozumie-

²⁸ W. Jasiński, *Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 68.

²⁹ M. Romańska, *op. cit.*, s. 42.

³⁰ *Ibidem*, s. 44.

niu art. 26 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Rozstrzyga się bowiem o sprawie jednostkowej, w odniesieniu do konkretnych okoliczności związanych z przedbiegiem postępowania, z uwzględnieniem charakteru danego rodzaju postępowania i standardów rozpoznania tego rodzaju spraw oraz zachowania się strony, w szczególności strony która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2014 r.). W toku postępowania zainicjowanego skargą. Przypomnieć należy, że strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Tak przewlekłość postępowania została ujęta w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie zatem widać, że jest to instrument, który służyć ma ochronie prawa strony do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”) – co wynika ze sformułowania „*naruszenie jej prawa* (tj. strony – Cz. Kłak) *do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*”). Z całą pewnością nie można takiego postępowania porównywać (zestawiać) z rozpoznawaniem protestów wyborczych, czy też spraw z zakresu ochrony konkurencji. W konsekwencji, w moim przekonaniu, skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi powinny być rozpoznawane we właściwych dla przedmiotu sprawy Izbach Sądu Najwyższego, tj. Izbie Karnej, Cywilnej (ewentualnie po utworzeniu także w Izbie Gospodarczej) oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zaś skargi na przewlekłość postępowania przez Sądem Najwyższym – w sprawach rozpoznawanych w poszczególnych Izbach – w innej Izbie Sądu Najwyższego, tak aby zachować konstytucyjny standard obiektywizmu orzekania.

Zdecydowany sprzeciw musi budzić przekazanie do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego (art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.) oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku (art. 27 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). W Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego rozpatrywane są również odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (art. 27 § 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Zadać należy zasadnicze i fundamentalne pytanie, jaki związek mają wskazane rodzaje (kategorie) spraw z odpowiedzialnością dyscyplinarną? Skoro zdecydowano się na stworzenie Izby Dyscyplinarnej to konsekwentnie należało poprzestać na przekazaniu do jej właściwości wyłącznie spraw o charakterze, a nie innych, które nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością dyscyplinarną. W moim przekonaniu, przekazanie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego do Izby Dyscyplinarnej jest wręcz stygmatyzujące, w odczuciu społecznym „dyscyplinarność” związana jest z nagannością jakiegoś zachowania, naruszeniem prawa itp. Tak samo należy ocenić przekazanie do właściwości tej Izby rozpatrywania uchwał od orzeczeń Krajowej Rady Sądownictwa, które dotyczyć mogą np. spraw indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego. Także i one nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Nie powinno przekazywać się do właściwości Izby spraw, które przedmiotowo nie korespondują z nazwą Izby, a wręcz ich przydzielenie do tej Izby jest mylące, sugerujące rodzaj postępowania, który nie ma nic wspólnego z przedmiotem danej sprawy. Tego typu sprawy powinny znaleźć się we właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, jako że merytorycznie zakres właściwości tej Izby jest najbardziej zbieżny z charakterem i przedmiotem tych spraw. Jedynie na marginesie należy wskazać, że sama redakcja art. 27 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. jest wadliwa. W § 1 tego przepisu wskazano bowiem zakres spraw przekazanych do właściwości tej Izby, zaś w § 2 uregulowane jej

strukturę wewnętrzną (Wydział Pierwszy i Wydział Drugi). Uregulowano też właściwość poszczególnych Wydziałów Izby Dyscyplinarnej (§ 3 i § 4 art. 27 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Problem polega na tym, że właściwość Wydziałów powinna nawiązywać do właściwości Izby, a w przyjętym rozwiązaniu we właściwości Izby Dyscyplinarnej (§ 1) nie wskazano odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, które dopiero pojawiają się przy właściwości Wydziału Drugiego Izby Dyscyplinarnej (§ 4 pkt 3). Właściwość Wydziału nie powinna obejmować spraw, które nie zostały przekazane do właściwości Izby – właściwość Wydziału Izby jest bowiem pochodną właściwości Izby, a nie odwrotnie. W obecnym stanie prawnym występuje zatem sytuacja, w której właściwość Izby wynika nie tylko z wyraźnego przekazania określonej kategorii spraw (§ 1 art. 27), ale także z określenia właściwości Wydziału Izby (§ 4 pkt 3 art. 27), co nie może zostać uznane za właściwe. I jeszcze jedna kwestia, a mianowicie tylko w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej ustawodawca określił jej strukturę wewnętrzną (§ 2 art. 27). W odniesieniu do pozostałych Izb nie przyjęto takiego rozwiązania. Zachodzi tu pewna sprzeczność, dlatego bowiem zdecydowano się na ustawowe uregulowanie wewnętrznej struktury Izby Dyscyplinarnej, a nie uczyniono tego w odniesieniu do pozostałych Izb? Czy Izby te nie zasługują na ustawową regulację tej materii? Czy w związku z tym są „gorsze”? Już sam fakt odmiennego potraktowania poszczególnych izb przez ustawodawcę budzić musi zdecydowany sprzeciw, pojawić się może bowiem wrażenie faworyzowania na poziomie ustawy jednej z izb, której struktura wewnętrzna została określona przez parlament. W odniesieniu bowiem do pozostałych Izb to Prezydent w drodze rozporządzenia władny jest określić ich strukturę wewnętrzną. Jak wynika bowiem z art. 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określi, w drodze rozporządzenia, m.in. wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego. Rozporządzeniem

z dnia 29 marca 2018 r. – Regulamin Sądu Najwyższego³¹, Prezydent Rzeczypospolitej określił, że izba dzieli się na wydziały tworzone na podstawie kryteriów terytorialnych i rzeczowo-problemowych (§ 40 ust. 1 rozporządzenia), w drodze uchwały określającej zakres spraw przekazanych termu wydziałowi (§ 40 ust. 2 rozporządzenia zd. pierwsze). Różnica się więc ewidentna. W przypadku Izby Dyscyplinarnej podstawą podziału na Wydziały jest przepis ustawy, a w przypadku pozostałych Izb – uchwała o utworzeniu Wydziału, podejmowana na podstawie przepisu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku Izby Dyscyplinarnej ustawa określa właściwość poszczególnych Wydziałów, choć nie czyni tego w sposób enumeratywny (co wynika ze sformułowania „w szczególności”), podczas gdy w przypadku pozostałych izb ich właściwość określa uchwała o utworzeniu wydziału. I jeszcze drobnostka, ale pokazująca w nieuzasadniony sposób różnicowanie Izb. Otóż w przypadku Wydziałów Izby Dyscyplinarnej po pierwsze sama ustawa oznaczyła ich nazwę (Wydział Pierwszy i Wydział Drugi), a po drugi posługuje się określeniem opisowym (Pierwszy, Drugi). W przypadku wydziałów pozostałych izb rozporządzenie stanowi, że oznacza się je liczbami rzymskimi (§ 40 ust. 2 zd. drugie rozporządzenia). Zadać należy pytanie, dlaczego także w kwestii oznaczenia poszczególnych wydziałów wprowadzono tutaj wyraźnie rozróżnienie. Takie rozwiązanie tylko utwierdza w przekonaniu, że założeniem było wyraźne wyodrębnienie, także w sferze nazewnictwa, Izby Dyscyplinarnej i odmienne ukształtowanie jej struktury – w porównaniu do innych Izb Sądu Najwyższego. Za powyższym dodatkowo przemawia treść art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. W przypadku, gdy Prezes Sądu Najwyższego uzna, że sprawa nie należy do właściwości izby, której pracą kieruje, przekazuje sprawę do właściwej izby (§ 1). Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą izby, do której sprawa została przekazana uznając, że izba nie jest właściwa do rozpoznania, zwraca się do Pierwszego Pre-

³¹ Dz. U. 2018, poz. 660.

zesa Sądu Najwyższego o wskazanie właściwej izby. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może odmówić przekazania sprawy do innej izby. W zakresie przekazania sprawy do lub z Izby Dyscyplinarnej rozstrzyga Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej (§ 2). Tym samym pozycja Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej uregulowana została autonomicznie – w zakresie decydowania o przydziale spraw do właściwości tej izby. To oznacza, że także właściwość Izby Dyscyplinarnej ukształtowana została na zasadzie pełnej autonomii, to bowiem Prezes Sądu Najwyższego kierujący tą izbą decyduje na zasadzie wyłączności i ostatecznie, o tym czy dana sprawa rozpoznana będzie w Izbie Dyscyplinarnej. O ile w odniesieniu do pozostałych izb zarządzenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w wskazaniu właściwej izby jest dla tej Izby wiążące, zaś Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą tej izby nie dysponuje żadną możliwością uznania niewłaściwości tej izby, a zatem stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest w tej materii wiążące (oczywiście nie jest ono zaskarżalne w żadnym trybie), o tyle w przypadku Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej to jego zarządzenie ma decydujące znaczenie i w tym przypadku nie rozstrzyga Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. W pewnej mierze jest to zatem także deprecjacja stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego rola w zakresie możliwości uznania właściwości lub niewłaściwości Izby Dyscyplinarnej zostało po prostu wykluczone. Podważa to kierowniczą rolę Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który jest przecież konstytucyjnym organem państw, a ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. to jemu powierzyła kierowanie pracami Sądu Najwyższego (art. 14 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Nie jest to zresztą jedyny przykład takiego rozwiązania. Jak wynika bowiem z treści art. 5 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego corocznie składania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informację o działalności Sądu najwyższego oraz o stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa. Do

informacji Pierwszy Prezes dołącza informację Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Informację o działalności Sądu Najwyższego oraz o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa również Sejmowi i Senatowi (art. 5 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Widać tutaj wyraźnie, że zarówno z punktu widzenia normatywnego, jak i faktycznego, są dwie informacje – o działalności Sądu Najwyższego oraz o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, przy czym obie te informacje składa Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, który nie ma jednak żadnego wpływu na treść informacji o działalności Izby Dyscyplinarnej. Jak stanowi bowiem ustawa, do informacji o działalności Sądu Najwyższego Pierwszy Prezes „dołącza informację” Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izłą Dyscyplinarną. Rola Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego została zatem zredukowana do bycia „listonoszem” informacji przygotowanej przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izłą Dyscyplinarną. Oczywiście, z ustawy wynika, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie ma żadnego wpływu na treść owej informacji, nie może też odmówić jej dołączenia do informacji o działalności Sądu Najwyższego, jak również nie dysponuje możliwością zakwestionowania w jakimkolwiek trybie przedłożonej mu informacji. Przedkłada zatem informację, która nie jest ani przez niego przygotowana, ani też nie jest możliwe, aby w jakikolwiek sposób zmienił jej treść, nawet gdyby dostrzegł jakiegokolwiek błędy. Autorem informacji jest Prezes Sądu Najwyższego kierujący Izłą Dyscyplinarną i od niego zależy na zasadzie wyłączności, czy ewentualnie jakiejkolwiek zmiany do treści tej informacji zostaną wprowadzone. W sytuacji, gdy uzna, że nie ma takiej potrzeby, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zobowiązany będzie przedłożyć informację, z której treścią się nie zgadza. Jest to absurd, podważający kierowniczą funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Do tego wszystkiego należy jeszcze dodać jeszcze autonomię budżetową Izby Dyscyplinarnej (art. 7 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.), jak również i to, że

w zakresie wykonania budżetu Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych przysługują nie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, lecz Prezesowi Sądu Najwyższego, kierującemu pracami Izby Dyscyplinarnej (art. 7 § 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Tylko w tym przypadku wyłączono uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co tylko podkreśla odrębność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Dyscyplinarnej otrzymują dodatek w wysokości 40% dodatku zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie (art. 48 § 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Na koniec tych rozważań należy jeszcze wskazać, że w Sądzie Najwyższym działa Kancelaria Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelaria Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 98 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Tylko Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej dysponuje własną kancelarią, przy czym przyjęto rozwiązanie, które Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej zapewnia całkowitą autonomię. Mianowicie, regulamin tej kancelarii, określa Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej (art. 98 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Czyni to wprawdzie po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, ale jest ona dla niego niewiążąca. Co istotne, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, nie dysponuje żadnymi uprawnieniami względem owej kancelarii. Kancelarią Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego kieruje Szef Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, którego powołuje i odwołuje Prezes kierujący pracą tej izby (art. 100 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). W przypadku powoływania i odwoływania Szefa tej kancelarii nie istnieje nawet obowiązek uzyskania niewiążącej opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Dodatkowo podnieść należy, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do osób wykonujących czynności służbowe w Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego

pracą Izby Dyscyplinarnej dokonuje Prezes kierujący pracą tej izby lub upoważniona przez niego osoba (art. 102 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie ma zatem żadnego wpływu na sprawy pracownicze w Izbie Dyscyplinarnej, w tym nie ma wpływu na zatrudnianie pracowników Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej.

Zaprezentowane powyżej rozwiązania przekonują, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego zbudowana została na zasadzie odrębności i przyjęcia rozwiązań podkreślających jej autonomię i autonomię Prezesa kierującego jej pracami względem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Odrębny jest budżet, odrębne sprawozdanie z działalności na którego treść nie ma wpływu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, odrębna kancelaria, które skład personalny kształtuje na zasadzie wyłączności Prezes Sądu Najwyższego kierujący tą izbą, zaś wynagrodzenie sędziów orzekających w tej Izbie jest zdecydowanie wyższe niż sędziów orzekających w innych Izbach. Właściwość tej Izby także została zbudowana na zasadzie pełnej autonomii, za czym przekonuje rozwiązanie przyjęte w art. 28 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. *De facto* stworzono zatem osobny sąd, który jedynie formalnie funkcjonuje w ramach Sądu Najwyższego. Takie zdecydowane i wyraźne rozróżnienie izb Sądu Najwyższego i zbudowanie jednej z nich na zasadach całkowicie odmiennych od pozostałych nie tylko niczemu pozytywnemu nie służy, ale podważa również jednolitość Sądu Najwyższego, jako konstytucyjnego organu państwa. Przyznanie Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej statusu szczególnego – autonomicznego względem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prowadzi do sytuacji, w której w Sądzie Najwyższym rola Pierwszego Prezesa ogranicza się do Izby Karnej, Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z wyraźną eliminacją z wpływu na funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej. Z całą pewnością takie ograniczenie nie buduje prawidłowej relacji na linii Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Prezes kierujący pra-

camy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, co prowadzić może do napięć. Ustawa nie powinna generować takiej sytuacji, wręcz przeciwnie – eliminować możliwe sytuacje konfliktowe w duchu współdziałania organów państwowych.

Nie jestem przeciwnikiem utworzenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Uważam, że sprawy dyscyplinarne – ze względu na ich wagę, charakter, jak również skutki skazania dyscyplinarnego – powinny być rozpoznawane w osobnej izbie Sądu Najwyższego, w której orzekać będą doświadczeni sędziowie, z wieloletnim stażem, specjalizujący się w zagadnieniach związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Przyjęte rozwiązanie w ustawie z 8 grudnia 2017 r. nie jest właściwe, bo zbudowano Izbę Dyscyplinarną niejako w opozycji do Sądu Najwyższego, niby jest ona w jego strukturze, ale z punktu widzenia normatywnego i faktycznego jest ona jednak odrębną strukturą, w pełni autonomicznym, dodatkowo o zakresie właściwości wykraczających poza sprawy dyscyplinarne. Nie jest to rozwiązanie właściwe. Jedyną odrębność, jaką powinna przewidywać ustawa o Sądzie Najwyższym w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, powinna dotyczyć tego, kto może orzekać w sprawach dyscyplinarnych. Tutaj należałoby stworzyć podwyższone wymogi, związane ze stażem pracy, doświadczenie w zakresie spraw dyscyplinarnych oraz przygotowaniem merytorycznym do rozpoznawania tego typu spraw. Takich rozwiązań jednak próżno szukać w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. Pozytywnie należy ocenić przepis, który stanowi, że Sędzia Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Dyscyplinarnej nie może pozostawać w innym stosunku służbowym lub podejmować dodatkowe zatrudnienia albo innego zajęcia, z wyjątkiem udziału w konferencjach i szkoleniach, za które sędzia nie otrzymuje wynagrodzenia. Udział w konferencjach i szkoleniach wymaga zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (art. 44 § 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). W ten sposób stworzono warunki to niezależności sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Dyscyplinarnej i wyeliminowano możliwość wpływania na jego zachowanie – poprzez dodatkowe zatrudnienie

lub zajęcia o charakterze płatnym, co może rodzić różnego rodzaju zależności i finalnie wpływać na sposób wykonywania obowiązków sędziowskich. Szkoda jednak, że nie zadbano o to, aby orzekanie w Izbie Dyscyplinarnej powiązane było z podwyższonymi wymaganiami kwalifikacyjnymi. Na marginesie należy wskazać, że zakaz, o którym mowa w art. 44 § 11 ustawy z dnia 8 grudnia dotyczy wyłącznie „sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej”. Przepis nie wspomina o sędziach delegowanych do wykonywania czynności w tej Izbie, co oznacza, że ich ten zakaz nie dotyczy sędziów delegowanych. Oczywiście nie jest to rozwiązanie prawidłowe, bo każdy sędzia orzekający w Izbie Dyscyplinarnej powinien być objęty wskazanym zakazem, skoro zdecydowali się na jego wprowadzenie i jest to rozwiązanie zasadne.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła instytucję ławnika Sądu Najwyższego (rozdział 6), nieznaną poprzedniej ustawie o Sądzie Najwyższym z 23 listopada 2002 r. Pomijając rozważania o zasadności udziału ławników w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, która moim zdaniem jest co najmniej wątpliwa, wskazać należy na te rozwiązania, które wydają się zdecydowanie wadliwe. Jak wynika z art. 59 § 3 pkt 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., od ławnika oczekuje się co najmniej wykształcenia średniego lub średniego branżowego. Wymóg ten należy zestawić z regulacją, iż w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych oraz w postępowaniach dyscyplinarnych, należących do właściwości Sądu Najwyższego, uczestniczą ławnicy Sądu Najwyższego (art. 59 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Skład ławniczy przewidziano zatem w Sądzie Najwyższym w odniesieniu do spraw, które może charakteryzować skomplikowana materia, jak również spraw, w których wymagane jest bardzo duże doświadczenie życiowe i zawodowe oraz wiedza prawnicza, związana także ze znajomością problematyki stosowania prawa. Do takich w moim przekonaniu należą sprawy dyscyplinarne, jak również sprawy w przypadku kontroli nadzwyczajnej. Zadać należy pytanie, czy ławnik Sądu Najwyższego spełniający ów minimalny wy-

móg w zakresie wykształcenia stwarza optymalne warunki do udziału w rozpoznawaniu takich spraw? Czy jest w stanie wesprzeć swoją „wiedzą” sędziów zawodowych? Wprawdzie ławnicy Sądu Najwyższego nigdy nie będą dominować w składzie orzekającym (art. 59 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.), nie mniej jednak udział ławników w orzekaniu nie powinien być jedynie formalny, umożliwiający społeczeństwu udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji RP), lecz być tak uregulowany, aby stanowili oni rzeczywiste wsparcie dla sędziów zawodowych, tak w zakresie wykształcenia, jak i doświadczenia życiowego. W moim przekonaniu minimalnym wymogiem powinno być wykształcenie wyższe, jak również co najmniej 25 doświadczenie zawodowe, związane z wykonywaniem określonego zawodu. Kandydat na ławnika Sądu Najwyższego powinien także legitymować się doświadczeniem ławnika sądu powszechnego lub sądu wojskowego, co w założeniu miałoby gwarantować, aby w Sądzie Najwyższym nie pojawili się ławnicy – debiutanci, nie mający wcześniej nic wspólnego z wymiarem sprawiedliwości, lecz osoby doświadczone, obyte z procedurą sądową i zwyczajami sądowymi, posiadające elementarne przygotowanie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zasadne byłoby również, aby przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków ławnika obowiązkowe było odbycie szkolenia przez osoby wybrane na ławnika z zakresu przepisów regulujących przebieg postępowania sądowego. Czynniki społeczny w Sądzie Najwyższym nie może być czynnikiem nie znającym obowiązującego prawa, które przyjdzie mu stosować. Nie może być niczego nieświadomym uczestnikiem postępowania przed Sądem Najwyższym, bo wtedy nie będzie żadną wartością dodaną dla tego postępowania.

O ile jeszcze jestem w stanie zrozumieć udział ławnika Sądu Najwyższego w rozpoznawaniu sprawy dyscyplinarnej, gdzie udział czynnika społecznego rzeczywiście może być uzasadniony, chociażby względami kontroli społecznej nad wymiarem sprawiedliwości, o tyle w moim przekonaniu taki udział jest całkowicie nieuzasadniony przy rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych.

Jak wynika bowiem z rozwiązania przyjętego w art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to potrzebne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i: orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Wszystkie wskazane podstawy – do ich stwierdzenia – wymagają rozległej wiedzy prawniczej, w tym znajomości reguł wykładni prawa i umiejętności ich stosowania, jak również doświadczenia w zakresie oceny materiału dowodowego i dopuszczalności przeprowadzania określonych dowodów. Taką wiedzę i doświadczenie zdobywa się latami, w tym stosując prawo w ramach wykonywania obowiązków sędziego. Siłą rzeczy ławnik pozbawiony będzie takiej wiedzy i doświadczenia, a sprawy, które będą przedmiotem rozpoznania – ze względu na treść art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – będą charakteryzować się koniecznością analizy różnych przepisów i okoliczności, do czego taki ławnik po prostu nie jest przygotowany. Zapewnienie sprawiedliwości społecznej wcale nie oznacza, że w orzekaniu musi brać udział czynnik społeczny w postaci ławnika. Sędzia zawodowy nie jest niewłaściwy do oceny, czy dane orzeczenie nie kłóci się z zasadami sprawiedliwości społecznej – jest wszak członkiem społeczności i funkcjonuje w społeczeństwie – a pamiętać należy, że samo stwierdzenie owej sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej nie jest wystarczające do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i rozpoznania istoty sprawy albo przekazania jej do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, niezbędne jest bowiem spełnienie wszystkim przesłanek, o których mowa w art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

Skoro wspomniano już o instytucji skargi nadzwyczajnej to warto podnieść następujące kwestie. O ile jeszcze można zrozumieć sens wprowadzenia tej instytucji, związany z koniecznością stworzenia podstawy prawnej do kontroli prawomocnego orzeczenia, w sytuacji, gdy nie może być ono zakwestionowane za pomocą innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a może zawierać istotne błędy, o tyle ujęcie tej instytucji w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. nasuwa zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim redakcja art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. rodzi zasadniczą wątpliwość, a mianowicie, czy wskazane od punktów 1 do 3 naruszenia muszą zachodzić łącznie, aby możliwe było wniesienie i rozpoznanie skargi nadzwyczajnej? Za taką wykładnią przemawia posłużenie się spójnikiem „i” oraz umieszczenie przecinka na końcu pkt 1 i 2. Ustawodawca nie posłużył się tu średnikiem, który służy do oddzielenia wyłącznie samodzielnych gramatycznie i logicznie członów wypowiedzenia (komunikat językowy wyrażony zespołem wyrazów powiązanych logicznie i gramatycznie). Przecinek z kolei rozdziela zdanie, ale nie tworzy samodzielnych gramatycznie i logicznie członów wypowiedzenia. W konsekwencji można wyrazić pogląd, że uchybienia, o których mowa w pkt 1 do 3 art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. muszą wystąpić łącznie, aby możliwe było wniesienie i rozpoznanie skargi nadzwyczajnej. Inne rozwiązanie przyjęto np. w art. 438 czy też 439 § 1 k.p.k., gdzie wskazano względne (art. 438 k.p.k.) i bezwzględne (art. 439 § 1 k.p.k.) przyczyny odwoławcze, przy czym każdy punkt kończy się średnikiem, co powoduje, że poszczególne przyczyny odwoławcze (względne lub bezwzględne) mają charakter samodzielny. Zadać należy pytanie, dlaczego takiego rozwiązania nie przyjęto w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej? Czy intencją ustawodawcy było, aby orzeczenie dotknięte były wszystkimi wadami, o którym mowa w art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.? Gdyby taki był zamysł ustawodawcy, to już sama konstrukcja tego środka zaskarżenia byłaby wadliwa, bowiem każda z podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej ma w istocie charakter odrębny, dotyczy innego rodzaju błędu, a za-

tem nie powinno być tak, że tylko łączne wystąpienie 3 wskazanych rodzajów błędów umożliwia wniesienie skargi nadzwyczajnej. Jeżeli jednak intencją ustawodawcy było ograniczenie możliwości korzystania z tego środka i uczynienie go rzeczywiście nadzwyczajnym, to w takim przypadku istotnie niezbędne było zawężenie podstaw do wniesienia skargi. Pytanie tylko, czy art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. założenie to realizuje, bez jednoczesnego zniweczenia samej istoty skargi? W moim przekonaniu możliwa jest sytuacja, że zachodzić będzie oczywista sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a jednocześnie nie będzie możliwe wykazanie, że orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji i w takim przypadku, ze względu na fakt, że nie będzie możliwe wykazanie podstawy skargi nadzwyczajnej zawartej w pkt 1, wniesienie skargi pozbawione będzie podstawy. Ustawodawca wprowadził rozwiązanie budzące zasadnicze wątpliwości już na etapie analizowania podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej, nie wspominając już o innych kwestiach, jak chociażby możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Nie widzę żadnego uzasadnienia do przyjęcia takiej regulacji, wskazana data wybrana została w sposób całkowicie dowolny i arbitralny, a przede wszystkim nie ma żadnego uzasadnienia, aby właśnie tę datę, związaną z wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., uczynić temporalną podstawą do wnoszenia skarg nadzwyczajnych.

Dokonany przegląd niektórych rozwiązań zawartych w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r. pokazuje, że nie wszystkie przyjęte rozwiązania zostały właściwie (czy nawet w ogóle) przemyślane, zaś ich ujęcie może budzić uzasadnione wątpliwości. Nie negując sensu i potrzeby istnienia Izby Dyscyplinarnej oraz możliwości wnoszenia skarg nadzwyczajnych, stwierdzić należy że przyjęte rozwiązania nie realizują celów, które

przyświecały ich wprowadzeniu i były przedmiotem publicznej debaty. Już na tym etapie niezbędne jest rozważenie nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, celem wyeliminowania rozwiązań, które nie tylko nie służą jednolitości Sądu Najwyższego, jako konstytucyjnego organu państwa, ale także – w niektórych przypadkach – wręcz uniemożliwiają jego prawidłowe funkcjonowanie. W przypadku decyzji politycznej o pozostawieniu skargi nadzwyczajnej w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia niezbędne jest prawidłowe określenie podstaw jej wnoszenia, jak również odstąpienie od rozwiązania zawartego w art. 115 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., albowiem kłóci się ono z wymogiem pewności prawa.

Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak

Krajowa Rada Sądownictwa – charakter prawny, skład oraz struktura wewnętrzna

1. Charakter prawny i skład Krajowej Rady Sądownictwa

Zgodnie z treścią art. 187 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.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 wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Jednocześnie Konstytucja przesądza, że kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata (art. 187 ust. 3).

Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4).

Niewątpliwe jest to, że Krajowa Rada Sądownictwa jest centralnym organem konstytucyjnym² o charakterze kolegialnym (wieloosobowym). Przesądza o tym jednoznacznie art. 187 ust. 1

¹ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Wyrok TK z 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK A 2009, nr 10, poz. 149.

Konstytucji³, określając skład tego organu. Ma on zarazem charakter mieszany, obejmując reprezentację wszystkich trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), przy czym zdecydowaną przewagę mają przedstawiciele władzy sądowniczej – 17 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest sędziami (nie tylko 15 wybieranych członków Krajowej Rady Sądownictwa jest sędziami, ale są nimi również – co oczywiste – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego). Obecność przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej nie pozwala na traktowanie Krajowej Rady Sądownictwa jako organu władzy sądowniczej⁴. Podzielić należy pogląd, że skład Krajowej Rady Sądownictwa można określić mianem złożonego⁵. W piśmiennictwo wskazano, że charakter Krajowej Rady Sądownictwa można określić jako administracyjno-samorządowo-polityczny⁶, przy czym zaznacza się, że „najbardziej polityczny charakter” ma grupa, w skład której wchodzi członkowie wybierani przez Sejm spośród posłów oraz dwaj członkowie wybrani spośród senatorów przez Senat⁷. Podzielałam pogląd o złożonym charakterze Krajowej Rady Sądownictwa, za czym przemawia przecież jej bardzo różnorodny skład (art. 187 ust. 1 Konstytucji), jak również i pogląd o tym, że nie jest to organ władzy sądowniczej. Pogląd przeciwny⁸ nie może być podzielony, chociażby ze względu na wyraźną treść art. 10 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. W przepisie tym nie ma mowy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanowiska

³ Wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK A 2008, nr 3, poz. 44.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 334.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 242.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 199.

⁷ *Ibidem*.

⁸ M.in. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005, s. 87.

tego nie podważa fakt, że w rozdziale VIII Konstytucji, zatytułowanym, „Sądy i trybunały” umieszczono przepisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186–187). Działalność Krajowej Rady Sądownictwa związana jest bowiem z sądownictwem, w tym to Krajowa Rada Sądownictwa jest jedynym organem uprawnionym do przedłożenia Prezentowi wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), ale to nie oznacza, że sama Rada jest organem władzy sądowniczej. Jest ona organem bez którego nie jest możliwe, w polskich realiach konstytucyjnych, funkcjonowanie sądownictwa i dlatego przepisy o Radzie umieszczono w rozdziale VIII Konstytucji.

Krajowej Rady Sądownictwa nie można uznać za organ samorządu sędziowskiego⁹, chociażby z tego względu, że w jej skład wchodzi także reprezentacja władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z drugiej jednak strony, w składzie Rady wyraźnie dominują sędziowie, których można określić mianem „reprezentantów środowiska sędziowskiego”. Nie można w związku z tym negować poglądu, że Rada jest publiczno-samorządową reprezentacją środowiska sędziowskiego¹⁰. Nie oznacza to podważenia rozwiązania, że Rada jest konstytucyjnym organem państwowym. Jest bowiem organem państwowym, ale z wyraźną przewagą, dającą dominację, przedstawicielom środowiska sędziowskiego. Tak został ukształtowany przez Konstytucję skład Rady. Wyrazić należy jedynie pogląd, że członkowie Rady, reprezentujący środowisko sędziowskie, będą nie tylko reprezentantami jego interesów, ale przede wszystkim reprezentować będą interes państwa i kierując się tą wartością stać będą na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

Nie można w całości podzielić poglądu, że Krajowa Rada Sądownictwa to organ kadencyjny, wybierany na okres 4 lat¹¹. Kadencja dotyczy bowiem „wybranych członków” Krajowej Rady Są-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 10.

¹¹ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 199.

downictwa, co wynika z art. 187 ust. 3 Konstytucji, a więc nie wszystkich jej członków. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Rady przez okres pełnienia swych funkcji, zaś osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej jest członkiem Rady bez oznaczenia okresu kadencji¹². Art. 187 ust. 3 Konstytucji odnosząc się do „wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa” wiązać należy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji, gdyż tam ustrojodawca posłużył się pojęciem „wybranych” i rozwiązanie to dotyczy piętnastu członków będących sędziami oraz czterech członków będących posłami i dwóch członków będących senatorami. Powyższe ma istotne znaczenie, albowiem Krajowa Rada Sądownictwa, jako organ konstytucyjny, nie została ukształtowana na zasadzie kadencyjności, lecz kadencyjność została odniesiona jedynie do niektórych członków tego gremium. Podzielałam pogląd, że Krajowa Rada Sądownictwa, jako organ kolegialny, nie jest organem kadencyjnym, lecz organem „stale funkcjonującym”, ze względu na brak w Konstytucji przepisu o kadencji Krajowej Rady Sądownictwa¹³. Sprzeczne z Konstytucją byłoby więc przyjęcie w ustawie zwykłej, że kadencja wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Pozostawałoby to w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem art. 187 ust. 3 Konstytucji, albowiem w ten sposób pominięciu uległoby zastrzeżenie, że kadencja dotyczy wyłącznie „wybranych” członków Krajowej Rady Sądownictwa, a nie wszystkich jej członków.

Trafne jest stanowisko, że Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji¹⁴. W ustawie zasadniczej nie znajdu-

¹² I. Wawrzeniuk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 7 i n.

¹³ R. Pęk, [w:] R. Pęk, M. Niezgódka-Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, teza 1 do art. 14.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 822; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. 8 do art. 187; wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK A 2007, nr 7, poz. 80.

je się bowiem żaden przepis, który mógłby stanowić podstawę prawną do podjęcia takiej decyzji. W piśmiennictwie podkreślono jednak, że z uwagi na pozycję Rady, jako *sui generis* przedstawicielstwa środowisk i instytucji, nie kłóciłoby się to z charakterem tego organu. Procedura odwołania musi mieć jednak wyraźne uregulowanie ustawowe, a odwołanie może być dokonywane wyłącznie przez podmiot, który dokonał wyboru, a nigdy przez samą Radę¹⁵. Podzielam ten pogląd. Konstytucyjny brak zakazu odwołania członka Rady, przy uwzględnieniu specyfiki tego organu oraz włączenia w jego skład reprezentantów środowiska sędziowskiego (art. 187 ust. 1 pkt 2) i parlamentu (art. 187 ust. 1 pkt 3), umożliwia określenie w ustawie zwykłej procedury odwołania członka Rady pochodzącego z wyboru. Wprawdzie w takim przypadku jego kadencja – z perspektywy indywidualnej – nie wynosiłaby czterech lat, ale odróżnić należy samą instytucję kadencji od „*wygaśnięcia mandatu*” wybieranego członka Rady, o czym poniżej. W konsekwencji wskazać należy, że w ustawie zwykłej możliwe jest uregulowanie wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, podkreślił wprawdzie, że wybieralni członkowie Rady nie mogą być odwołani, zaś ich kadencja wynosi 4 lata (s. 9 uzasadnienia wyroku), ale uwaga Trybunału dotyczyła tego, że „*w Konstytucji nie przewidziano możliwości ich odwołania*”. Zwrócić należy jednak uwagę, że Konstytucja nie określa również żadnych szczegółów dotyczących początku i końca kadencji wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa¹⁷, nie wspomina też o „*wygaśnięciu mandatu*” wybieranego członka Rady, a sytuacja taka nie jest konstytucyjnie wykluczona. Gdyby bowiem racjonalny ustrojodawca zamierzał wykluczyć możliwość wygaśnięcia mandatu wybieralnego członka Krajowej Rady Sądownictwa

¹⁵ L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, teza 8 do art. 187.

¹⁶ Tak trafnie: B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 822.

¹⁷ *Ibidem*, s. 821.

uczyniłby to wyraźnie, a takiego rozwiązania brak. Byłoby ono zresztą nieracjonalne, bo oznaczałoby, że np. nie jest możliwa rezygnacja wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, co z kolei oznaczałoby przymus członkostwa w Radzie. Z całą pewnością takie rozwiązanie nie mogłoby być uznane za zgodne z Konstytucją, naruszając godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, z którą związane jest prawo do rezygnacji z pełnionej funkcji publicznej. Jest to istotna materia, która nie może być pozostawiona samej praktyce, dlatego winna być uregulowana w ustawie, o której mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji. Tym samym to w ustawie zwykłej winien znaleźć się przepis stanowiący o początku kadencji, aby możliwe było precyzyjne określenie (poprzez wskazanie konkretnej daty), od jakiego momentu rozpoczyna się legitymacja wybranego nominata do zasiadania w Radzie. Z art. 187 ust. 3 Konstytucji nie wynika, że nie jest możliwe w żadnym przypadku „*wygaśnięcie mandatu*” wybranego członka Rady. Przepis stanowi, że „*kadencja trwa cztery lata*”. Oznacza to, że ustawa zwykła nie może w inny sposób określić samej kadencji, tj. inaczej uregulować jej długość – skrócić (np. do 3 lat) lub wydłużyć (np. do 6 lat). Pozostawałoby to bowiem w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem przywołanego przepisu Konstytucji. Kadencja została określona w sposób bezwzględny i sztywny, nie przewidując żadnych możliwości ingerowania w jej długość. Odróżnić jednak należy samą instytucję „*kadencji*” od „*wygaśnięcia mandatu*” wybranego członka Rady. To dwie różne instytucje prawne, za czym przekonuje zarówno wyraźne brzmienie Konstytucji, która posługuje się w odniesieniu do wybranych członków Rady pojęciem „*kadencji*”, a nie „*mandatu*”, a to oznacza – zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej – że różnym pojęciem nie należy nadawać tego samego znaczenia. Należy przy tym wskazać, że Konstytucja zna pojęcie mandatu – np. art. 103 ust. 1 stanowi o „*mandacie posła*”, odróżniając przy tym od kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie definiuje przy tym legalnie samego pojęcia „*kadencji*” wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa, określając jedynie jej długość. Nie po-

winno jednak ulegać wątpliwości, że przez „kadencję” należy rozumieć okres, na który dana osoba jest wybierana, jako członek Rady, tj. okres, w jakim realizować będzie prawa i obowiązki wynikające z wyboru na członka Rady. W tym rozumieniu „kadencja” ma charakter obiektywny, a jej długość w konkretnym przypadku musi spełniać wymóg, o którym mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji. Na taki okres dokonywany jest wybór, co znajduje pełne uzasadnienie w brzmieniu przywołanego przepisu konstytucyjnego. Mandat jest natomiast upoważnieniem do pełnienia obowiązków i wykonywania praw członka Rady¹⁸. Skoro Konstytucja nie posługuje się pojęciem mandatu, ani też nie określa przesłanek jego wygaśnięcia, należy uznać w oparciu o art. 187 ust. 4 Konstytucji, że jest to kwestia, którą należy uregulować w ustawie zwykłej. Jest to bowiem materia, która mieści się w pojęciu „tryb pracy” Krajowej Rady Sądownictwa. Termin ten obejmuje bowiem także realizację upoważnienia do pełnienia obowiązków członka Rady przez osoby wybrane w jej skład, w tym odnosi się do początku i końca legitymacji do wykonywania obowiązków w Radzie, jako organie kolegialnym. W konsekwencji, ustawa zwykła może określić przypadki wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Rady. Mandat zaczyna się z rozpoczęciem kadencji, ale może wygasnąć przed jej upływem. „Wygaśnięcie mandatu” nie oznacza zanegowania samej zasady czteroletniej kadencji, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, bo w takim przypadku nie występuje odstępstwo od zasady kadencyjności. Kadencja w każdym przypadku wybieranego członka Rady określona została na cztery lata i na taki też okres następuje wybór, ale przed upływem tego okresu mandat może wygasnąć, w wyniku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie. Jak podkreślono w piśmiennictwie, mandat co do zasady wygasa wraz z upływem kadencji, możliwe jest jednak jego wygaśnięcie wcześniej, w przypadkach określonych w ustawie¹⁹.

¹⁸ M. Niezgódka-Medek, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa...*, teza 4 do art. 14.

¹⁹ M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 14.

Podsumowując powyższe uwagi, nie można uznać, że Konstytucja bezwzględnie wyklucza wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady. Nie formułuje on bowiem żadnego zakazu, a jedynie od strony pozytywnej wskazuje długość kadencji, nie regulując przesłanek wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady przed upływem terminu kadencji. Z perspektywy art. 187 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza, jako zasadę przyjmuje czteroletnią kadencję wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, ale nie wyklucza określenia w ustawie zwykłej okoliczności, które mogą przesądzić o wygaśnięciu mandatu członka Rady przed upływem kadencji. Można zatem stwierdzić, że „*kadencja*” jest określona w sposób obiektywny, determinowany okresem wynikającym z Konstytucji, natomiast „*wygaśnięcie mandatu*” wynikać z konkretnych uwarunkowań ustawowych. W obecnym stanie prawnym ustawa zwykła – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁰ w art. 14 ust. 1 stanowi, że „*mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji*”, enumeratywnie wskazując sześć przypadków, których zaistnienie powoduje wygaśnięcie mandatu członka Rady. Takie rozwiązanie znajdowało się również w nieobowiązującej już ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²¹ przy czym ten akt prawny określał siedem przesłanek wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady (art. 10 ust. 1). Oba akty prawne – nieobowiązująca ustawa z 2001 r. oraz obowiązująca ustawa z 12 maja 2011 r. posługują się tym samym sformułowaniem „*mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji*”, przy czym ustawa z 2001 r. doprecyzowywała, że wygaśnięcie mandatu następuje przed upływem „*czteroletniej*” kadencji. W obu przypadkach to ustawa zwykła przewiduje (przewidywała) wygaśnięcie mandatu członka Rady, co oznacza, że wystąpienie jednej z przesłanek znanych ustawie powodowało *de facto* zakończenie kadencji członka Rady przed jej upływem, ze względu na „*wygaśnięcie mandatu*”. Z punktu widzenia normatywnego nie

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 389.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 11 z późn. zm.

było możliwości kontynuowania kadencji przed członka Rady, któremu wygasł mandat. Nie oznaczało to jednak podważenia zasady kadencyjności, bo kadencja nie mogła trwać mimo utraty mandatu. Utrata mandatu determinowała zakończenie możliwości dalszego zasiadania w Radzie, mimo wyboru na 4-letnią kadencję. W piśmiennictwie nie podnoszono zarzutu, że przepis przewidujący wygaśnięcie mandatu wybranego członka Rady jest niekonstytucyjny²².

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 nie zanegował rozwiązania, że ustawa zwykła enumeratywnie określa przesłanki „*wygaśnięcia mandatu*” (s. 12 uzasadnienia wyroku). Jednocześnie wskazano, że nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności konkretnej regulacji mogą ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności (s. 12 uzasadnienia wyroku). Wynika z tego, że po pierwsze Trybunał dopuścił możliwość uregulowania w ustawie zwykłej przesłanek „*wygaśnięcia mandatu*”, jak również nie odrzucił bezwzględnie możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji wybieranych członków Rady, przed upływem czteroletniej kadencji. Istotnie w takim przypadku doszłoby faktycznie do „złamania zasady kadencyjności”, ale przyjęcie odmiennego rozumowania oznaczałoby, że w żadnym przypadku i w żadnych okolicznościach nie byłoby możliwości zakończenia kadencji danego członka Rady, nawet w sytuacji obiektywnie uniemożliwiającej mu wykonywanie obowiązków, jak również w sytuacji zaistnienia okoliczności przemawiających za zakończeniem kadencji wybranych członków Rady, chociażby ze względu na zasadniczą zmianę trybu funkcjonowania Rady, w tym kreowania jej składu i trybu pracy, diametralnie różnego od rozwiązań dotychczas obowiązujących. Z uzasadnienia wyroku TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, wynika że mandat wybranego członka Rady może „*wygasnąć*”, co jest sytuacją różniącą się od instytucji skrócenia kadencji organu czy też „*wygaśnięcia mandatu*” wszystkich wybie-

²² Zob. np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2002, s. 532–535.

ralnych członków Rady. W tym drugim przypadku wystąpić muszą nadzwyczajne okoliczności, przemawiające za złamaniem zasady kadencyjności. Jednocześnie zestawienie tych dwóch sytuacji oznacza, że „*wygaśnięcie mandatu*” indywidualnie oznaczonego członka Rady nie jest niczym nadzwyczajnym, istotne jest natomiast powiązanie takiego rozwiązania z konkretnymi, określonymi w ustawie okolicznościami, które obiektywnie uniemożliwiają dalsze wykonywanie obowiązków.

Uwzględniając powyższe uwagi można stwierdzić, że nie jest sprzeczna z art. 187 ust. 3 Konstytucji instytucja „*wygaśnięcia mandatu*” wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa. Jest to możliwe na podstawie ustawy zwykłej, która określi przyczyny (przesłanki) wygaśnięcia mandatu. Możliwe jest także wprowadzenie rozwiązania generalnego, zakładającego „*wygaśnięcie mandatu*” wszystkich wybieranych członków Rady. Oczywiście należy tu zachować zgodność z art. 2 Konstytucji, jak również mieć na względzie wymóg proporcjonalności. Okoliczność, która uzasadniać będzie wygaśnięcie mandatu musi być konkretna, istotna, a przepis przewidujący takie rozwiązanie nie może w nieuzasadniony sposób ingerować w funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa. W obecnym stanie prawnym art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa określa przesłanki „*wygaśnięcia mandatu*” wybranego członka Rady. Okoliczności tam wskazane mają charakter indywidualny i w konkretnym przypadku muszą być ustalone, co oznacza, że przepis ten dotyczy konkretnych osób, będących członkami Rady. Jak już wskazano, Konstytucja nie wyklucza rozwiązanie innego – generalnego, przewidującego „*wygaśnięcie mandatu*” wszystkim wybranym członkom Rady, jak również tym należącym do jednej z grup, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 lub 3 Konstytucji, taki zakaz nie został bowiem sformułowany, nie można też wprowadzić go z zasady kadencyjności. Kadencyjność nie wyklucza przedterminowego zakończenia misji członków Rady, którzy pochodzą z wyboru. Ustawodawca może bowiem w zasadniczy sposób zmienić tryb funkcjonowania Rady, kształtując go w sposób

radycznie odmienny od dotychczasowego, co spowoduje konieczność rozważania, czy skład Rady ukształtowany pod rządami dotychczas obowiązującego prawa będzie miał odpowiednią legitymację do wykonywania swych uprawnień i obowiązków, biorąc pod uwagę okoliczność, że w dacie wyboru obowiązywała zasadniczo odmienna regulacja dotycząca funkcjonowania samej Rady. Zasadnicza zmiana filozofii funkcjonowania Rady, połączona ze zmianą dotyczącą kreowania jej składu pochodzącego z wyboru, może być okolicznością przemawiającą za potrzebą odnowienia tego składu Rady, bo wybór dotychczasowych członków Rady miał miejsce w innych realiach prawnych, niż te, które obowiązywać będą po wejściu w życie wskazanej powyżej zmiany. Ciężar wskazania okoliczności przemawiających za wprowadzeniem takiego rozwiązania obciąża podmiot uprawniony do złożenia projektu legislacyjnego, który korzysta ze swego prawa. Wskazać należy, że w swym dotychczasowym orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił „*skrócenie kadencji*” w drodze rozwiązań legislacyjnych, ograniczając tę możliwość do wyjątkowych sytuacji. Jest to, zdaniem Trybunału możliwe wyłącznie, jeżeli szczególnie przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności²³. Z Konstytucji nie wynika, jakie okoliczności muszą zaistnieć, aby uznać je za „*szczególne*” we wskazanym powyżej rozumieniu. Można uznać, że „*szczegółność*” może wynikać z ich istoty, charakteru, skali, itp. Nagromadzenie się poszczególnych okoliczności, które oceniane osobno nie będą spełniać kryterium „*szczegółności*” może doprowadzić do sytuacji, w której całościowa ocena przesądzi o „*szczególnym*” charakterze danego przypadku. Jest to jednak kwestia ocenna i nie sposób wskazać tu sztywnych, jednoznacznych granic.

W moim przekonaniu, nie jest, co do zasady sprzeczne z Konstytucją przyjęcie rozwiązania w ustawie zwykłej, zakładającego „*wygaśnięcie mandatu*” wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, jak również rozwiązania generalnego w tym zakresie.

²³ Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48; wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK A 2006, nr 3, poz. 32.

Dla zgodności z Konstytucją będzie miało znaczenie, jakie argumenty, związane ze zmianami dotyczącymi kreacji wybieranych członków Rady i jej funkcjonowania, przemawiać będą za koniecznością wygaszenia mandatu dotychczasowym wybieralnym członkom Rady. Muszą być to zmiany fundamentalne, w zasadniczy sposób wpływające na tryb powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz funkcjonowanie samej Rady. Skoro dojdzie do wygaśnięcia mandatu poszczególnych członków Rady, to nowy tryb powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa w istotny sposób musi różnić się od dotychczasowego, a jednocześnie zachodzić musi uzasadnienie do wprowadzenia zmian i wygaszenia mandatu dotychczasowym członkom w trakcie trwania ich kadencji. Również sam tryb funkcjonowania Rady musi być w istotny sposób zmieniony, tworząc zupełnie nowe ramy prawne działalności tego organu. Skoro dopuszczalne jest odwołanie członka Rady, na co zwrócono uwagę w opinii, to nie można apriorycznie wyłączyć możliwości wygaszenia mandatu dotychczasowym członkom Rady pochodzącym z wyboru w sytuacji, o której mowa powyżej. Warto wskazać, że w piśmiennictwie pod rządami ustawy z 2001 r., która wyraźnie dopuszczała odwołanie wybranego członka Rady, wskazano że odwołanie mogło nastąpić w każdych okolicznościach i bez określenia powodów; liczyła się wola organu wyrażona w sposób demokratyczny aktem odwołania²⁴. Nie wspomniano tu o zachowaniu kadencyjności. Przepis ten nie był również negowany z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, obowiązywał do czasu wejścia w życie kolejnej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Tym bardziej zatem zasadnicza zmiana dotycząca kreacji wybieranych członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz trybu jej funkcjonowania może uzasadniać „wygaśnięcie mandatu” dotychczasowych jej członków, pochodzących z wyboru, oczywiście pod warunkiem spełnienia wskazanych powyżej kryteriów. Decydujące znaczenie dla oceny

²⁴ Zob. np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz...*, s. 533.

konstytucyjności poszczególnych rozwiązań będą miały konkretne – proponowane – rozwiązania legislacyjne oraz ich *ratio legis*.

2. Wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa

Z urzędu w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi: Pierwszy Prezes Sądu najwyższego, Minister Sprawiedliwości oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Taki wniosek jednoznacznie wynika z treści art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Jedna osoba jest z kolei powoływana. Jest to przedstawiciel Prezydenta RP. Taki wniosek również wynika wyraźnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Wprawdzie ustawa zasadnicza nie posługuje się pojęciem „przedstawiciel”, nie mniej jednak, skoro Prezydent RP powołuje daną osobą w skład Krajowej Rady Sądownictwa, to zasadne jest przyjęcie, że jest ona jego reprezentantem, a więc przedstawicielem. Wprawdzie w piśmiennictwie wskazano, że „Konstytucja mówi o osobie „powołanej przez Prezydenta”, a nie o jego reprezentancie”²⁵, nie mniej jednak z tego, że Konstytucja nie nazywa osoby powołanej przez Prezydenta jego reprezentantem nie można uznać, że nim nie jest. Po to ustrojodawca przewidział w składzie Krajowej Rady Sądownictwa „osobę powołaną przez Prezydenta”, aby zapewnić głowie państwa głos podczas posiedzeń Rady, a przez to, aby istniała możliwość przedstawienia stanowiska głowy państwa w materii, która jest przedmiotem kompetencji Rady. Po to jest owa „osoba”, a to wpisuje się w istotę reprezentowania głowy państwa w Krajowej Radzie Sądownictwa. Z całą pewnością nie można uznać, że osoba powołana przez Prezydenta RP wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa „z urzędu”²⁶. „Z urzędu” w skład Rady wchodzi bowiem osoby pełniące określone funkcje, zaś w przypadku powołania w skład Rady niezbędne jest podjęcie przez głowę państwa decyzji personalnej w odniesieniu do konkretnej osoby, bez której nie staje się ona

²⁵ M. Masternak-Kubiak, M. Haczowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczowskiej, Warszawa 2014, s. 474.

²⁶ Tak: W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 199.

członkiem Rady. Tym samym nie może być mowy o tym, że osoba ta wchodzi w skład Rady „z urzędu”, skoro warunkiem niezbędnym jest w tej materii powołanie przez Prezydenta RP. Ministra Sprawiedliwości czy też Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nikt nie powołuje w skład Krajowej Rady Sądownictwa, objęcie danego urzędu automatycznie oznacza uzyskanie statusu członka Krajowej Rady Sądownictwa, objęcie urzędu determinuje zatem członkostwo w Radzie. Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przestają być członkami Rady wraz z zaprzestaniem piastowania stanowiska, które uprawnia do członkostwa w Radzie.

Z Konstytucji jednoznacznie wynika, że posłowie do Krajowej Rady Sądownictwa wybierani są przez Sejm, zaś Senatorowie przez Senat (art. 187 ust. 1 pkt 3). W ten sposób określono nie tylko, kto może być wybrany do Krajowej Rady Sądownictwa (poseł i senator), ale wskazano także, jaki organ dokonuje owego wyboru (Sejm i Senat). Z Konstytucji wynika również jednoznacznie, ilu posłów wybiera Sejm – 4 oraz ilu senatorów wybieranych jest przez Senat – 2. Słusznie w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że parlament powinien mieć możliwość modyfikowania swoich decyzji personalnych²⁷. Z tej perspektywy patrząc dopuszczalne jest odwołanie przez Sejm lub Senat poszczególnych członków Krajowej Rady Sądownictwa, którzy zostali wybrani przez daną izbę. Konstytucja nie zakazuje bowiem odwołania pochodzącego z wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa, o czym była już mowa. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano jednak takiej możliwości, do czego ustawodawca ma pełne prawo. Tym samym w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe odwołanie przez Sejm czy też Senat wybranych spośród posłów i senatorów członków Krajowej Rady Sądownictwa.

W odniesieniu do zasadniczej (największej) grupy członków Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2, Konstytucja przyjęła, że składa się ona z sędziów („piętnastu

²⁷ L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, teza 6 do art. 187.

członków wybranych spośród sędziów”), określając że wyboru dokonuje się „spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”). W oparciu o ten przepis należy sformułować następujące wnioski:

- piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, są „wybierani”, a zatem niezbędne jest przeprowadzenie „wyborów”, których tryb nie jest jednak w żaden sposób określony konstytucyjnie; tym samym tryb wyborów „wybieralnych” członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów reguluje ustawa zwykła (art. 187 ust. 4 Konstytucji);
- z Konstytucji wynika, że wskazana grupa wybierana jest „spośród sędziów”, na tej podstawie wybrany w skład Krajowej Rady Sądownictwa może być więc wyłącznie sędzia, a nie np. osoba spełniająca kryteria do ubiegania się o stanowisko sędziowskie, ale nie będąca sędzią, tj. nie powołana przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji na urząd sędziego, czy też sędzia w stanie spoczynku; Konstytucja wyraźnie odróżnia „sędziego” od „sędziego w stanie spoczynku” (np. art. 180 ust. 3 i 4), dlatego też nie mogą być oni utożsamiani i jednakowo traktowani w zakresie możliwości wyboru do Krajowej Rady Sądownictwa; w konsekwencji w skład Krajowej Rady Sądownictwa nie może być wybrany sędzia w stanie spoczynku;
- enumeratywnie wskazano, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa muszą być wybrani sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, co literalnie oznacza (spójnik „i”), że w skład Krajowej Rady Sądownictwa muszą wejść sędziowie z wszystkich tych sądów, nie jest więc możliwe przyjęcie rozwiązania, które nie zapewni takiego udziału w składzie Rady; zadać jednak należy pytanie, czy powyższa uwaga oznacza, że niezbędne jest jedynie stworzenie możliwości wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa „spośród sędziów” wskazanych sądów, czy też należy przyjąć, że co

najmniej jeden sędzia z danego rodzaju sądu musi znaleźć się w składzie Krajowej Rady Sądownictwa? Z jednej strony przyjęcie tej drugiej wykładni oznaczałoby, że w sytuacji braku zainteresowania sędziów danego rodzaju sądu członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa organ ten nie mógłby funkcjonować, z drugiej z kolei uznanie, że należy jedynie stworzyć warunki („w miarę możliwości”) do udziału sędziów z każdego rodzaju sądu w pracach Krajowej Rady Sądownictwa, mogłoby prowadzić do rozwiązania, w którym w składzie Rady znaleźli by się np. wyłącznie sędziowie sądów powszechnych lub też np. nie byłoby sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można nikogo zmusić do pełnienia funkcji publicznych, w tym do członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa, ale z drugiej strony – biorąc pod uwagę fakt, że Rada przedstawia Prezydentowi RP wnioski o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, sądu powszechnego, sądu administracyjnego oraz sądu wojskowego (art. 179 Konstytucji), zasadne jest, aby w skład Rady wchodził sędziowie ze wszystkich rodzajów sądów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Finalnie należy opowiedzieć się za wykładnią, która bazuje na założeniu, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa powinni wchodzić sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, co oznacza, że tryb wyboru, o którym mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji powinien przewidywać możliwość wyboru co najmniej jednego sędziego z każdego z tych sądów, ale aby stworzyć warunki do niezakłóconego funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, ze względu na jej szczególną konstytucyjną rolę, o której mowa w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, niezbędne jest przyjęcie rozwiązania „na wypadek” braku zainteresowania, z tych czy innych powodów, członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa sędziów z poszczególnych rodzajów sądów. Dopiero brak zgłoszenia się sędziów z danego rodzaju sądu

powinien stwarzać podstawę do obsadzenia mandatu członka Rady przez sędziego z innego rodzaju sądu. Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga wgląd na stworzenie Radzie optymalnych możliwości do funkcjonowania i realizowania swych konstytucyjnych oraz ustawowych zadań. Z pewnością brak rozwiązania umożliwiającego Radzie działalność w sytuacji braku zainteresowania udziałem w pracach Rady przez sędziów danego rodzaju sądu kłóciłby się z „sprawnością” działania instytucji publicznej, o której mowa w preambule do Konstytucji;

- wyboru dokonuje się „*spośród sędziów*”, ale art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie wskazuje, jaki organ (podmiot) dokonuje owego wyboru; wyraźnie przyjęto tu inne rozwiązanie, niż w pkt 3, gdzie jednoznacznie rozstrzygnięto, iż wyboru dokonuje Sejm i Senat; w art. 187 ust. 1 pkt 2 takiego jednoznacznego wskazania podmiotu dokonującego wyboru brak; oznacza to, że kwestia ta nie tylko może, ale przede wszystkim powinna być uregulowana w ustawie zwykłej (art. 187 ust. 4 Konstytucji); skoro Konstytucja nie określa w tym przypadku organu dokonującego wyboru, decyzja należy do ustawodawcy, albowiem to on ma określić m.in. „*sposób wyboru jej* (tj. Krajowej Rady Sądownictwa) *członków*”, a w takim przypadku w sformułowaniu „*sposób*” mieści się także określenie organu dokonującego wyboru, jako że termin ten obejmuje tryb wyboru i szczegółowe zasady, zaś na tryb wyboru składa się także i to, jaki organ jest właściwy do dokonania wyboru;
- z Konstytucji nie wynika, że „*wybór spośród sędziów*” dokonywany jest przez samych sędziów; wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 stwierdził, że członkami Krajowej Rady Sądownictwa „*mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów*” (s. 9 uzasadnienia), ale stanowisko to nie znajduje oparcia w wyraźnym brzmieniu art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, zwłaszcza, gdy zestawia się ten przepis z pkt 3 tego samego artykułu, jak

również, gdy dostrzeże się, że tam, gdzie Konstytucja określa organ podejmujący daną decyzję, czyni to zawsze wyraźnie (np. art. 194 ust. 2; art. 199 ust. 1; art. 205 ust. 1 czy też art. 209 ust. 1); zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) kompetencji do podjęcia decyzji nie można domniemywać; przywołać należy tu stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 marca 2011 r., III KRS 1/11, OSNP 2012, nr 9–10, poz. 131, że z regulacji konstytucyjnej (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), nie określono wyłącznie prawa sędziów do wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale stanowi się, że ci członkowie wybierani są „*spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych*”; zdaniem Sądu Najwyższego wynikają stąd wyraźne wskazówki ustawodawcy konstytucyjnego, które uformowany konstytucyjnie skład Krajowej Rady Sądownictwa wiąże z udziałem sędziów („*spośród sędziów*”) i będących przedstawicielami Sądu Najwyższego i innych sądów, nie przesądzono jednak, że owych sędziów bezwzględnie wybierać muszą sami sędziowie;

- z Konstytucji nie wynika, ile sędziów z poszczególnych kategorii sądów ma być wybranych, to zatem ustawa zwykła określa proporcje miejsc przysługujących poszczególnym sądom; z prostej arytmetyki wynika jedynie, że nie jest możliwe przyjęcie równego udziału sędziów z poszczególnych sądów w Krajowej Radzie Sądownictwa (15:4 daje bowiem wynik 3,75); można zatem uznać, że wykluczono w ten sposób równość miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów, zakładając, że podział miejsc w ramach poszczególnych kategorii sądów będzie zróżnicowany.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także uwzględniając treść art. 187 ust. 4 Konstytucji, uważam, że Konstytucja nie wymaga, aby członków Krajowej Rady Sądownictwa „*spośród sędziów*” bez-

względnie wybierali sami sędziowie. Gdyby takie było zamierzenie ustrojodawcy art. 187 ust. 1 pkt 2 miałyby inne brzmienie. Współcześnie np. Konstytucja Królestwa Belgii²⁸ wyraźnie przyjmuje, że sędziowie wybierani do Najwyższej Rady Sprawiedliwości są przez „*ich środowisko*” (art. 151 § 2 zd. drugie). Żaden przepis Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wyklucza, aby takiego wyboru w Polsce dokonywał parlament, przy czym możliwa jest tu sytuacja, że wyboru dokona sam Sejm, lub też Sejm za zgodą Senatu. Materia ta w Polsce należy do ustawy zwykłej (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Jako argumentu przeciwko takiemu rozwiązaniu nie można podnieść tego, że skoro posłów w skład Rady wybiera Sejm, a senatorów Senat, to sędziów powinni wybierać sami sędziowie. Przeciwno takiej prostej konstatacji przemawia brzmienie art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji. Jak już wskazano Konstytucja nie określiła organu dokonującego wyboru „*spośród sędziów*”, co oczywiście nie wyklucza, że to właśnie sędziowie dokonywać będą takiego wyboru, ale nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie. Z punktu widzenia konstytucyjnego istotne jest to, aby w składzie Krajowej Rady Sądownictwa zasiadali sędziowie i to w zdecydowanej większości. To rozwiązanie nie budzi żadnych wątpliwości, wynika bowiem wyraźnie z samej ustawy zasadniczej. Konstytucja wiąże zatem możliwość wyboru z określonym statusem danej osoby, ale nie determinuje organu dokonującego wyboru. Warto wskazać, że współcześnie występują rozwiązania zakładające wybór członków organów decydujących w przedmiocie powoływania sędziów przez parlament. Takie rozwiązanie przyjęto np. w art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec²⁹.

3. Struktura wewnętrzna Krajowej Rady Sądownictwa

Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Konstytucja nie

²⁸ *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 85–112.

²⁹ *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 519–563.

określa organów wewnętrznych Krajowej Rady Sądownictwa, przesądzając jedynie, że Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących (art. 187 ust. 2). Tym samym z samej Konstytucji wynika, że na czele Rady stoi przewodniczący, który ma dwóch zastępców (nazwanych przez ustawę zasadniczą wiceprzewodniczącymi). Innych organów wewnętrznych Rady Konstytucja nie wskazuje. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób ustawa zasadnicza przesądziła, że organami Rady jest wyłącznie przewodniczący i jego zastępcy, jak również, że tryb pracy Rady nie może zakładać wewnętrznego podziału np. na sekcje, komisje, zespoły czy też izby. Z punktu widzenia konstytucyjnego jest jeden organ o nazwie Krajowa Rada Sądownictwa i ustawa zwykła nie może tego zmienić, czy też w jakikolwiek inny sposób zanegować, ale wewnętrzna struktura Rady regulowana jest ustawą zwykłą. Art. 187 ust. 4 Konstytucji stanowi bowiem wyraźnie, że „ustrój...Krajowej Rady Sądownictwa...określa ustawa”. To ustawa zwykła przesądza, czy sekcja, komisja, zespół czy też izba jest organem wewnętrznym Rady, czy też jest tylko zrzecza jej członków, celem rozwiązania określonego problemu, nie mając jednak statusu organu. Z ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wynika, że komisje problemowe, tworzone przez Radę na podstawie art. 19 tej ustawy, nie są organami wewnętrznymi Rady, te bowiem określa na zasadzie wyłączności art. 15 tej ustawy i nie ma w nim mowy o jakichkolwiek komisjach. W obecnym stanie prawnym komisje problemowe tworzone przez Krajową Radę Sądownictwa określić można mianem wewnętrznych jednostek organizacyjnych o charakterze pomocniczym, umożliwiającym efektywne wykonywanie konstytucyjnych i ustawowych zadań Rady³⁰.

W odniesieniu do trybu procedowania Krajowej Rady Sądownictwa nie jest wymogiem konstytucyjnym zapewnienie dwuinstancyjności postępowania przed samą Radą – do tego trybu nie

³⁰ R. Pęk, [w:] R. Pęk, M. Niezgódka-Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa...*, teza 1 do art. 19.

ma zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji, przepis ten odnosi się bowiem wyłącznie do postępowania sądowego, stąd też ukształtowanie postępowania przed Radą na zasadzie jednoinstancyjności nie narusza Konstytucji. Biorąc pod uwagę treść art. 187 ust. 1 Konstytucji nie ma podstawy do sformułowania wniosku, że Krajowa Rada Sądownictwa mogłaby działać na zasadzie dwuinstancyjności, tj. nie ma podstaw do wprowadzenia rozwiązania, że dana sprawa rozpatrywana jest przed jedno gremium w ramach Rady, a następnie od jego decyzji przysługuje odwołanie do drugiego gremium. Dwuinstancyjność zakłada bowiem istnienie dwóch organów, niezależnych względem siebie, z których jeden wyposażony jest w kompetencję kontrolną czy też nadzorczą względem drugiego. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa ustawa zasadnicza nie przyjęła możliwości jej podziału na takie dwa organy, z których jeden będzie miał pozycję nadrzędną nad drugim, z racji możliwości kontroli podejmowanych decyzji. W konsekwencji wprowadzenie takiego rozwiązania należałoby uznać za niekonstytucyjne, ze względu na sprzeczność z art. 187 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe nie wyklucza natomiast takiego ukształtowania wewnętrznej struktury Krajowej Rady Sądownictwa, która zakładać będzie powołanie w jej ramach izb do merytorycznego rozpoznawania spraw, przy założeniu, że realizować one będą kompetencje Rady (tj. zajmować sprawami należącymi do kompetencji Rady), jak również żadna z nich nie będzie zajmować względem drugiej pozycji kontrolnej. Oczywiście, aby uznać takie izby za organy Rady niezbędne jest przyjęcie stosownego rozwiązania ustawowego (ze względu na treść art. 187 ust. 4 Konstytucji), z którego wynikać będzie, że są one organami Rady, a nie tylko wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi Rady. Taki podział na izby dotyczy wewnętrznej struktury Rady, a nie jest tworzeniem w jej ramach odrębnych, niezależnych wobec Rady organów, zbudowanych na zasadzie hierarchiczności i wyposażeniu jednego z nich w funkcję kontrolną. Przy spełnieniu tych warunków nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby w ramach jednego organu, jakim jest Krajowa

Rada Sądownictwa, powołane zostały wewnętrzne organy, np. w postaci izb. Materia ta należy do ustroju Rady, a ten określa ustawa zwykła (art. 187 ust. 4 Konstytucji). W sytuacji, gdy żadna z izb nie będzie miała formalnej przewagi nad drugą, tryb ich pracy nie będzie faworyzował żadnej z nich, a podejmowane decyzje finalnie będą decyzjami całej Rady, zaś za ich podjęciem opowie się wymagana ustawą większość członków Rady, nie dochodzi do naruszenia Konstytucji. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że wewnętrzny podział rady sądownictwa na izby (sekcje) – będące organami wewnętrznymi – nie jest rozwiązaniem nieznanym we współczesnej Europie. Przewiduje go m.in. Konstytucja Republiki Francuskiej w art. 65³¹, wyraźnie zastrzegając, że w ramach Najwyższej Rady Sądownictwa funkcjonuje sekcja właściwa dla prokuratorów i sekcja właściwa dla sędziów, które osobno obradują w poszczególnych sprawach kadrowych, zaś plenarne posiedzenia całej rady dotyczą zagadnień wyraźnie wskazanych w konstytucji. Mimo podziału na sekcje i wyraźnego podziału na materie właściwe dla sekcji i posiedzeń plenarnych, nie kwestionuje się we Francji jednolitego charakteru Najwyższej Rady Sądownictwa, zaś podejmowane decyzji są w każdym przypadku decyzjami Rady. Z tego, że w polskiej Konstytucji takiego wyraźnego podziału nie wprowadzono nie można wnioskować, że jest on wykluczony. Podział na organy wewnętrzne w Radzie nie należy bowiem w naszym systemie prawnym do materii konstytucyjnej. W moim przekonaniu przekazanie przez Konstytucję do uregulowania w ustawie zwykłej problematyki „ustroju” i „trybu pracy” Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 4 Konstytucji) pozwala na sformułowanie wniosku, że podział tego organu na izby czy sekcje jest możliwy, przy założeniu, że nie naruszy to jednolitego charakteru Rady, jako konstytucyjnego organu kolegialnego.

W piśmiennictwie pojawiła się wątpliwość, czy wiceprzewodniczący Rady są jej organami. Zgodnie z pierwszym poglądem, z art. 187 ust. 2 Konstytucji wynika, że przewodniczący Rady

³¹ *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 271–296.

i dwaj wiceprzewodniczący są jej organami konstytucyjnymi³². Zaznaczono jednocześnie, że konstytucja w art. 187 ust. 4 stwierdza, że ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa, co umożliwia, w ramach uregulowania ustroju Rady, stworzenie dalszych jej organów, a w szczególności jej prezydium³³. Przeciwny pogląd do zaprezentowanego zakłada, że samo wymienienie wiceprzewodniczących w Konstytucji RP nie statuuje ich jako organów. Takie rozumowanie oznaczałoby bowiem, że analogicznie organami Sejmu są np. wicemarszałkowie. Wiceprzewodniczących należy zatem pojmować raczej jako zastępców przewodniczącego oraz członków ustawowo powołanego organu Rady, jakim jest prezydium. Znajduje to potwierdzenie w funkcjonalnym zakresie kompetencji wiceprzewodniczących. Oczywiście ustawodawca mógłby w ustawie przewidzieć, iż wiceprzewodniczący są organami KRS, skoro jednak tego nie uczynił, sama Konstytucja RP, jak się wydaje, nie daje podstaw do utożsamiania stanowisk wiceprzewodniczących z odrębnymi organami³⁴. W moim przekonaniu ten pierwszy z przywołanych poglądów zasługuje na uznanie. Po pierwsze Konstytucja w art. 187 ust. 2 wyraźnie przewiduje wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących, nie wspominając o żadnym prezydium. Konstytucja nie przewiduje istnienia żadnego prezydium, co oczywiście nie oznacza, że ustawa nie może przyjąć, że taki wewnętrzny organ Rady jest powoływany, ale będzie to organ ustawy, a nie konstytucyjny. Doszukiwanie się analogii do organów Sejmu jest nieuprawnione, chociażby z tego względu, że Konstytucja wyraźnie określiła organ kierowniczy Sejmu – Marszałek Sejmu (art. 110 ust. 2), ograniczając rolę wicemarszałków do zastępowania Marszałka Sejmu. W odniesieniu do wiceprzewodniczących Krajowej Rady Sądownictwa ustawa zasadnicza nie określiła w żaden sposób pozycji prawnej przewodniczącego Rady, ani też nie uregulowała pozycji prawnej wi-

³² Tak: T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz...*, s. 535.

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa...*, komentarz do art. 15.

ceprzewodniczących Rady. Pozostawiła tę materię ustawie zwykłej, ze względu na treść art. 187 ust. 4, nie mniej jednak taki sposób regulacji wskazuje, że nie przewidziano tu rozwiązania analogicznego do tego, który wynika z art. 110 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wiceprzewodniczący Rady są jej organami wewnętrznymi, przy czym są to organy konstytucyjne. Konstytucyjnym organem Rady jest też przewodniczący Rady. Ustawa zwykła określa natomiast kompetencje poszczególnych organów Rady – przewodniczącego i wiceprzewodniczących, mogąc przewidywać i inne organy wewnętrzne. Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, jest więc ustawowym organem wewnętrznym Rady. W tym miejscu należy podnieść, że z brzmienia art. 15 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wynika, że organami Rady są Przewodniczący i Prezydium Rady. Tym samym w ustawie zwykłej przyjęto, że wiceprzewodniczący Rady nie są odrębnymi organami, lecz członkami ustawowego organu wewnętrznego Rady, jakim jest Prezydium. Nie jest to rozwiązanie zgodne z Konstytucją. Nie jest przy tym sprzeczne z ustawą zasadniczą to, że członkami Prezydium Rady są wiceprzewodniczący (arg. *ex art.* 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa), lecz to, że organy te są wprost wskazane w Konstytucji, zaś ustawa zwykła czyni wiceprzewodniczących Rady „jedynie” członkami ustawowego organu, jakim jest Prezydium. Z art. 187 ust. 2 Konstytucji wynika, że zarówno przewodniczący, jak i wiceprzewodniczący Rady są samodzielnymi organami, które mogą wchodzić w skład innego organu wewnętrznego, ale przy poszanowaniu ich konstytucyjnego umocowania. W obecnym brzmieniu ustawy z dnia 12 maja 2011 r. nie zostało to uczynione. Inne rozwiązanie przyjęła nieobowiązująca już ustawa z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanowiła ona w art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze, że Rada powołuje i odwołuje ze swego grona członków Prezydium Rady: Przewodniczącego, dwóch zastępców przewodniczącego i trzech członków. Rozwiązanie to nie pozostawało w sprzeczności z Konstytucją,

albowiem nie negowało ono konstytucyjnego statusu wiceprzewodniczących Rady, jak również nie eliminowało ich z kręgu organów Rady. Prezydium Rady w świetle tej ustawy było ustawowym organem wewnętrznym Rady, zaś przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady byli organami konstytucyjnymi, na co trafnie zwrócono uwagę w piśmiennictwie³⁵. Oczywiście jest przy tym, że organ ustawy nie może marginalizować organu, który określony jest w samej ustawie zasadniczej.

Z Konstytucji nie wynikają żadne ograniczenia odnoszące się do możliwości ubiegania się o stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, zaznaczając jedynie, że wybór dokonywany jest spośród członków Rady (art. 187 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji należy podzielić pogląd, że każdy członek Rady może być wybrany na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady³⁶. Istotne jest to, że nie zostało wprowadzone rozwiązanie, iż tylko sędzia może być przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Rady. Nie przyjęto bowiem rozwiązania, że przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady wybiera się „spośród sędziów”. Z tego punktu widzenia przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Rady może być np. Minister Sprawiedliwości lub osoba powołana przez Prezydenta. Oczywiście o tym, kto zostanie przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Rady decydują jej członkowie, zaś ustawa określa sposób wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Konstytucja nie wyklucza odwołania przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady, jak również nie określa kadencji tych organów. Materia ta należy do ustawy zwykłej (art. 187 ust. 4 Konstytucji), która może przewidzieć instytucję odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady, jak również może tego nie uczynić, co oznaczać będzie, że odwołanie nie jest dopuszczalne. Z Konstytucji wynika wprawdzie, że Rada „*wybiera...przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących*”, ale nie można z tego wysnuć wniosku, że nie wykluczono

³⁵ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz...*, s. 535.

³⁶ M. Masternak-Kubiak, M. Haczowska, *Konstytucja...*, s. 476.

w ten sposób możliwość ich odwołania. Określono jedynie od strony pozytywnej kompetencję Rady do dokonania wyboru, nie wykluczając podjęcia przez nią decyzji negatywnej – o odwołaniu. Obecnie obowiązująca ustawa wyraźnie nie przewiduje możliwości odwołania przewodniczącego lub wiceprzewodniczących Rady, ale dopuszcza możliwość „zwolnienia stanowiska członka Prezydium Rady” (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa), nie precyzując w jaki sposób może dojść do owego „zwolnienia stanowiska”. Biorąc pod uwagę fakt, że przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady są konstytucyjnymi organami Rady uważam, że aby przyjąć możliwość odwołania ich z zajmowanego stanowiska musi obowiązywać wyraźny przepis ustawowy, dopuszczający takie rozwiązanie i określający sytuacje, w jakich może do tego dojść. Zaznaczyć należy, że przywołana ustawa przewiduje „kadencję członków Prezydium Rady” (art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze), która wynosi cztery lata. Oczywiście kadencja przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady nie może trwać dłużej niż jego kadencja, jako członka Rady. Wygaśnięcie mandatu członka Rady w związku z upływem kadencji powoduje wygaśnięcie mandatu przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady. Tylko bowiem członek Rady może być przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Rady (art. 187 ust. 2 Konstytucji). Także w sytuacji wygaśnięcia mandatu członka Rady przed upływem kadencji (w przypadku zaistnienia jednej z przyczyn, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa) powoduje utratę mandatu przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady, ze względu na treść art. 187 ust. 2 Konstytucji. Osoba, której mandat członka Rady wygasł przed upływem kadencji przestaje być bowiem członkiem Rady, a to wyklucza możliwość zajmowania stanowiska przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady.

Konstytucja przesądza, że Rada wybiera dwóch wiceprzewodniczących (art. 187 ust. 2). Tym samym nie jest możliwy wybór np. czterech wiceprzewodniczących. Liczba wiceprzewodniczących Rady została wyraźnie określona i ustawa zwykła nie może ani tej

ilości zmniejszyć, ani też zwiększyć. Ustawa zwykła nie może też przyjąć, że w składzie Rady nie ma wiceprzewodniczących, to bowiem Konstytucja wprost formułuje wymóg wyboru wiceprzewodniczących Rady. Ustawa zwykła może natomiast nie przewidywać żadnych innych organów wewnętrznych Rady, minimum o którym mowa w art. 187 ust. 2 Konstytucji może być maksimum tego, co przewidziano w danym akcie rangi ustawy.

Prof. nadzw. dr hab. Sławomir Patyra

Najwyższa Izba Kontroli

1. Geneza i ewolucja kontroli państwowej w Polsce

Pierwszym organem kontroli państwowej, utworzonym po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. była Najwyższa Izba Kontroli Państwowej, powołana do życia dekretem Naczelnika Państwa, J. Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r. Akt ten podporządkowywał Izbę Naczelnikowi Państwa, choć jednocześnie wiązał ją również z Sejmem. Najwyższa izba Kontroli Państwowej składała się z prezesa, wiceprezesów oraz członków kolegium Izby, w randze radców. Co prawda Najwyższą Izbą Kontroli Państwowej jednoosobowo kierował prezes, powoływany przez Naczelnika na wniosek Prezesa Rady Ministrów, jednakże podejmowanie najistotniejszych decyzji dotyczących funkcjonowania Izby, zgodnie ze wspomnianym dekretem, należało do kolegium.

Konstytucja marcowa z 1921 r. wzmocniła związki pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a władzą ustawodawczą. Izba została formalnie usytuowana przy Sejmie, jako organ właściwy do kontrolowania finansowej działalności administracji państwowej. Przejawem podporządkowania Najwyższej izby Kontroli Sejmowi był między innymi obowiązek corocznego przedstawiania pierwszej izbie parlamentu wniosku w przedmiocie absolutorium dla rządu z wykonania ustawy budżetowej. Konstytucja marcowa utrzymała zasadę kolegiального decydowania o sprawach związanych z organizacją i funkcjonowaniem NIK, wyposażając członków kolegium w analogiczny do sędziowskiego atrybut niezawisłości. Konkretyzację norm konstytucyjnych w zakresie dotyczącym organizacji, trybu funkcjonowania i kompetencji Najwyższej Izby Kontroli zawierała ustawa z 3 czerwca 1921 r. Ustawa podkreśla-

ła niezależność Izby wobec rządu, wskazując jednocześnie, iż jest ona bezpośrednio podległa Prezydentowi. Mimo zmieniających się uwarunkowań ustrojowych i politycznych Drugiej Rzeczypospolitej, ustawa z 1921 r. obowiązywała przez cały okres międzywojnia.

Niezależność Najwyższej Izby Kontroli, stanowiąca podstawowy wyznacznik jej pozycji ustrojowej, utrzymana została również na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935r. Jednocześnie, druga pełna konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej pogłębiła zależność NIK wobec głowy państwa, co związane było z oparciem systemu rządów na zasadzie jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta, a co za tym idzie przyznaniem mu zwierzchniej pozycji w systemie organów państwowych. Wyrazem wzmocnienia wpływu głowy państwa na funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli było przekształcenie w prerogatywę prezydenckiej kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa NIK. Pomimo formalnego zachowania zasady kolegialności działania Najwyższej Izby Kontroli, Konstytucja kwietniowa zmniejszyła też rangę kolegium, pozbawiając jego członków niezawisłości.

Po zakończeniu II wojny światowej, pozycję ustrojową kontroli państwowej w Polsce kształtowały dwie, przeciwstawne koncepcje. Pierwsza – oparta na zasadzie podporządkowania organów kontroli Radzie Ministrów, skutkująca ograniczeniem kontroli wyłącznie do sfery funkcjonowania organów i instytucji strukturalnie podległych rządowi, co w istocie nadawało jej charakter kontroli wewnętrznej i druga – nawiązująca do przedwojennej tradycji kontroli państwowej niezależnej wobec rządu, dopuszczająca kontrolę całej administracji państwowej, nie wyłączając samej Rady Ministrów.

W latach 1944–1949 organem kontroli państwowej było Biuro Kontroli, działające przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Mała konstytucja z lutego 1947 r. przyporządkowała Biuro do Rady Państwa – nowej instytucji w systemie organów państwowych, klasyfikowanej jako organ władzy wykonawczej, ale z kompetencjami charakterystycznymi również dla legislatury. Formalna

restytucja Najwyższej Izby Kontroli nastąpiła na mocy ustawy z 9 marca 1949 r. NIK ukształtowana została jako samodzielny organ kontroli, podległy Sejmowi Ustawodawczemu i Radzie Państwa. Jej zadaniem było badanie pod względem finansowym i gospodarczym działalności organów administracji państwowej, instytucji i przedsiębiorstw państwowych. W tym kształcie, nawiązującym do wzorców międzywojennych, Najwyższa Izba Kontroli funkcjonowała do 1952 r.

Wejście w życie Konstytucji z 22 lipca 1952 r. formalnie zakończyło okres przekształceń ustrojowych, zmierzających do budowy państwa socjalistycznego, opartego na ustrojowych wzorcach radzieckich. W pierwotnym kształcie, Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zlikwidowała Najwyższą Izbę Kontroli, włączając jej dotychczasowe zadania do kompetencji Rady Ministrów. Ustawą z 22 listopada 1952 r. powołano do życia Ministerstwo Kontroli Państwowej, zrywając w ten sposób radykalnie z dotychczasową tradycją kontroli podległej Sejmowi a niezależnej od rządu i administracji rządowej. Tym samym, kontrola państwowa stała się kontrolą wewnętrzną. Ministerstwo kontrolowało podległe rządowi instytucje, jednostki i przedsiębiorstwa w aspekcie prowadzonej przez nie działalności organizacyjnej, finansowej i gospodarczej. Do jego kompetencji należała również kontrola wykonania uchwał i planów rządu oraz ocena sprawozdań z wykonania budżetu państwa. O terminie i trybie przeprowadzanych kontroli decydowała Rada Ministrów.

Nowelizacja Konstytucji, przeprowadzona w grudniu 1957 r. na fali politycznej odwilży i odejścia od stalinowskich reguł i praktyk funkcjonowania państwa, oznaczała powrót do koncepcji funkcjonowania kontroli państwowej w kształcie, zbliżonym do rozwiązań z okresu międzywojnia. Nowa ustawa z 1957 r. przywróciła Najwyższą Izbę Kontroli jako samodzielny, wyodrębniony pion organów państwa, podporządkowany Sejmowi i – co najważniejsze – niezależny od Rady Ministrów.

W takim kształcie kontrola państwowa przetrwała niecałą dekadę. W wyniku nowelizacji Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.

i uchwalenia 27 marca tegoż roku kolejnej ustawy o NIK, Izba ponownie została włączona do struktur rządowych, z tą różnicą, w stosunku do stanu z lat 1952–1957, że podległości rządowi nie towarzyszyło tym razem zerwanie związków NIK z Sejmem i Radą Państwa. Formalnie zachowane relacje kontroli państwowej z Sejmem stwarzały jedynie pozór niezależności Najwyższej Izby Kontroli. W rzeczywistości, jej działalność znalazła się pod pełną kontrolą Rady Ministrów, której prezes NIK był członkiem oraz premiera, który każdorazowo udzielał zgody na przeprowadzenie kontroli poszczególnych ministerstw, wyznaczając jej szczegółowy zakres.

Wraz z początkiem lat 80-tych i powstaniem „Solidarności” – wielkiego ruchu społecznego sprzeciwu wobec niedemokratycznych metod sprawowania władzy przez ówczesne elity partyjne i polityczne – powrócono do koncepcji ukształtowania kontroli państwowej zgodnie ze standardami, praktykowanymi w Drugiej Rzeczypospolitej i we współczesnych państwach demokratycznych. Nowelizacja Konstytucji PRL z 1980 r. wyłączyła Najwyższą Izbę Kontroli ze struktur rządowych, przyjmując formułę organizacyjnej i funkcjonalnej odrębności kontroli państwowej w systemie organów. Jednocześnie, w nawiązaniu do rodzimych wzorców międzywojennych, nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, uchwalona 8 października 1980 r. pogłębiła związki NIK z Sejmem oraz rozszerzyła dotychczasowy zakres uprawnień kontrolnych w stosunku do Rady Ministrów.

Przyjęty wówczas model kontroli państwowej przetrwał do okresu transformacji ustrojowej, zapoczątkowanej w 1989 r. porozumieniami „Okrągłego Stołu” i ugruntowany został w postanowieniach obowiązującej obecnie ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

2. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji z 1997 r.

W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli znalazła się w rozdziale IX (art. 202–207), stanowiącym o organach kontroli państwowej i ochrony prawa. Art. 202 określa NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi i działający na zasadach kolegalności. Umieszczenie Najwyższej Izby Kontroli poza obrębem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej jednoznacznie wskazuje, że organ ten nie mieści się w klasycznej formule trójpodziału władzy. W systemie organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej NIK funkcjonuje w podwójnym charakterze. Z jednej strony jest to naczelny, wyodrębniony organ kontroli, wyposażony w szczególne, kierownicze kompetencje wobec innych instytucji kontrolnych działających w obrębie administracji państwowej, z drugiej zaś – organ funkcjonalnie i organizacyjnie podległy Sejmowi, wspomagający parlament w procesie kontrolowania egzekutywy.

Podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli względem Sejmu wprost nawiązuje do demokratycznych standardów kontroli państwowej i wynika przede wszystkim ze specyficznych funkcjonalnych powiązań pomiędzy tymi organami. W zakresie realizowanym przez NIK, kontrola państwowa stanowi bowiem swoiste uzupełnienie mechanizmów kontroli parlamentarnej wobec rządu, którymi dysponuje Sejm. Zróżnicowanie dotyczy charakteru kryteriów, w oparciu o które kontrola jest prowadzona. Najprościej rzecz ujmując, Najwyższa Izba Kontroli jest organem fachowym, stąd kontrola przez nią prowadzona opiera się na podstawach merytorycznych. Profesjonalizm nadaje kontroli realizowanej przez NIK przymiot obiektywizmu. Kontrola parlamentarna, realizowana przez Sejm wobec rządu i administracji rządowej nie posiada charakteru obiektywnego, gdyż stanowi swego rodzaju element gry politycznej, wykorzystywany w rywalizacji pomiędzy prorządową większością a opozycją. Niezależnie od tego, kontrola dokonywana przez NIK wpisuje się w szeroki kontekst kontroli

parlamentarnej. Jednocześnie, podporządkowanie Izby Sejmowi legitymizuje działania NIK, jako organu kontrolującego rządzących w interesie suwerena. Taki charakter relacji pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Sejmem zaznacza się wyraźnie w związku z udziałem NIK w procedurze podejmowania przez Sejm uchwały dotyczącej absolutorium dla Rady Ministrów. Jej koniecznym i najbardziej istotnym z merytorycznego punktu widzenia elementem jest przedłożenie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa oraz opinii NIK w przedmiocie absolutorium (art. 204 ust. 1 Konstytucji). Mimo tego, że treść i konkluzje w niej zawarte nie są dla Sejmu wiążące, zasięgnięcie opinii Najwyższej Izby Kontroli stanowi również ważny czynnik formalny postępowania, gdyż warunkuje legalność podjętej przez Sejm uchwały o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium.

W płaszczyźnie organizacyjnej, najbardziej wymownym przejawem podległości NIK wobec Sejmu jest formuła powoływania i odwoływania prezesa NIK przez Sejm za zgodą Senatu. Obraz powiązań o charakterze organizacyjnym uzupełniają kompetencje, realizowane w tej sferze przez Marszałka Sejmu, a określone w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z 1994 r. Należą do nich: powoływanie i odwoływanie wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli oraz członków Kolegium NIK, nadawanie statutu Izby, a także wyrażanie zgody na powoływanie i odwoływanie jej dyrektora generalnego przez prezesa NIK. Zależność Izby od Sejmu podkreśla również zobowiązanie jej do przedstawiania Sejmowi analiz, dotyczących wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej oraz realizacji założeń polityki pieniężnej, opinii co do absolutorium, a także informacji pokontrolnych, wniosków i wystąpień, o których mowa w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Większość tych informacji – około siedmiuset rocznie – trafia do komisji sejmowych. Szczególnie istotne z punktu widzenia funkcji kontrolnej Sejmu są wystąpienia zawierające zarzuty, sformułowane w wyniku kontroli, dotyczące nieprawidłowości w działaniu instytucji publicznych na szczeblu centralnym, takich jak Rada Ministrów, kancelarie: Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej, Biuro

Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Trybunału Konstytucyjnego, czy też nieprawidłowości dotyczących obszaru funkcjonowania administracji w wymiarze sprawiedliwości. Niezależnie od tego, Sejm może zlecać Izbie przeprowadzanie kontroli w innych, indywidualnie określonych sprawach. NIK jest również zobowiązany do przedstawiania Sejmowi corocznych sprawozdań, stanowiących podstawę do oceny przez Sejm działalności Izby. Ocena ta obejmuje również działalność finansową NIK, zwłaszcza w zakresie wykonania budżetu. Oprócz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zakres jej obowiązków wobec pierwszej izby parlamentu kształtuje również Regulamin Sejmu, zgodnie z którym prezes NIK ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych Sejmu, zaś inni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli zobligowani są do udziału w pracach komisji i podkomisji.

W celu wzmocnienia instytucjonalnych relacji z Najwyższą Izbą Kontroli we wrześniu 1998 r., Sejm powołał do życia stałą komisję do Spraw Kontroli Państwowej, której zadania obejmują między innymi opiniowanie rocznych planów pracy i corocznych sprawozdań z działalności NIK, wniosków personalnych prezesa Izby, jak również przeprowadzanie okresowych ocen jej działalności.

Instytucjonalne powiązania Najwyższej Izby Kontroli z Senatem mają zdecydowanie bardziej ograniczony zasięg, gdyż prowadzą się w zasadzie wyłącznie do udziału drugiej izby parlamentu w powoływaniu i odwoływaniu prezesa NIK. Jednak w praktyce, Senat również korzysta z dorobku Najwyższej Izby Kontroli, uzyskując informacje o wynikach prowadzonych przez Izbę postępowań kontrolnych. Kontakty obu organów kształtują się również poprzez udział prezesa i innych funkcjonariuszy NIK w posiedzeniach plenarnych Senatu i pracach senackich komisji. Na szczególne podkreślenie zasługuje też inicjatywa, wysunięta w 2013 r. przez obecnego prezesa NIK, K. Kwiatkowskiego, dotycząca zintensyfikowania współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Senatem. Koncepcja wzmocnienia związków pomiędzy oboma

organami polega na inicjowaniu przez Senat niezbędnych zmian w obowiązującym porządku prawnym, sygnalizowanych przez NIK na podstawie doświadczeń, płynących z przeprowadzanych kontroli.

Zgodnie z demokratycznymi standardami kontroli, podległość Najwyższej Izby Kontroli względem Sejmu idzie w parze z jego pełną niezależnością wobec organów administracji rządowej. Nie oznacza to jednak braku jakichkolwiek funkcjonalnych relacji pomiędzy NIK a organami władzy wykonawczej. Ustawa z 1994 r. tworzy pewną płaszczyznę współpracy pomiędzy Izbą i Prezydentem Rzeczypospolitej oraz Radą Ministrów. Zarówno głowa państwa jak i rząd mogą bowiem wnioskować do Najwyższej Izby Kontroli o wszczęcie kontroli w określonej sprawie, jednak wnioski organów egzekutywy – inaczej niż w przypadku zleceń płynących z Sejmu – nie zobowiązują NIK do jej podjęcia i przeprowadzenia. Jeśli Izba zgodzi się na przeprowadzenie kontroli, wówczas zobowiązana jest przedstawić jej wyniki wnioskodawcy. Do wiadomości Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów przekazywane są również informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych z inicjatywy innych podmiotów, z którymi Najwyższa Izba Kontroli stale współpracuje, takich jak organy wymiaru sprawiedliwości, prokuratura czy policja. W sferze instytucjonalnej, kontakty pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli i Radą Ministrów wzmacnia również wynikające z ustawy o Radzie Ministrów z 1996 r. prawo udziału prezesa NIK w posiedzeniach rządu.

3. Struktura i organizacja wewnętrzna Najwyższej Izby Kontroli

Szczegółową regulację w zakresie organizacji oraz trybu działania Najwyższej Izby Kontroli zawiera ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., nr 231, poz. 1701 ze zm.).

W świetle ujętych w niej postanowień pracownikami NIK są: prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny, kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Najważniejszym organem NIK jest jej prezes. Jego status określony jest nie tylko w ustawie, ale również w postanowieniach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 205 ust. 1 Konstytucji prezes Najwyższej Izby Kontroli powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na 6-letnią kadencję. Ustawa konkretyzuje procedurę powoływania prezesa NIK, stanowiąc, że kandydata na to stanowisko przedstawia Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów. Uchwałę o jego powołaniu podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów, a następnie przekazuje ją do Senatu. Druga izba parlamentu ma miesiąc na podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na powołanie. Jeżeli Senat nie zajmie w tym terminie żadnego stanowiska oznacza to akceptację dla uchwały o powołaniu, przyjętej przez Sejm. Podjęcie przez Senat uchwały o odmowie wyrażenia zgody na powołanie prezesa NIK skutkuje koniecznością przeprowadzenia procedury od początku, ze wskazaniem w Sejmie nowego kandydata na to stanowisko.

Kadencja prezesa Najwyższej Izby Kontroli rozpoczyna się z dniem złożenia przez niego przysięgi przed Sejmem. Konstrukcja kadencji prezesa w istotny sposób wpływa na jego status prawny. Po pierwsze, wiąże się z nią konstytucyjnie umocowany zakaz reelekcji. Oznacza to, że ta sama osoba może być prezesem NIK najwyżej przez dwie kadencje. Z brzmienia art. 16 ust. 2 ustawy o NIK jednoznacznie wynika, że chodzi o dwie kadencje następujące po sobie. Po drugie, kadencja prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie pokrywa się z kadencją Sejmu. Znacząco zmniejsza to zależność samego prezesa, jak i kierowanej przezeń Izby od układu sił politycznych w parlamencie, gdyż zmiana większości sejmowej po kolejnych wyborach nie powoduje automatycznej zmiany na tym stanowisku.

Zgodnie z ustawą, prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje działalnością Izby i za tę działalność ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Prezes NIK wskazuje Marszałkowi Sejmu kandyda-

tów na wiceprezesów oraz wnioskuje o powołanie i odwołanie członków Kolegium NIK. Za zgodą Marszałka powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Izby. Ponadto, w gestii prezesa znajduje się szereg kompetencji o charakterze kierowniczym, w tym wykonywanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli czy też udzielanie podległym mu pracownikom nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne zgody na dodatkowe zajęcie zarobkowe. Prezes NIK reprezentuje również Izbę wobec innych organów państwowych, zwłaszcza zaś wobec Sejmu.

Konstytucja z 1997 r. zawiera określone gwarancje niezależności prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Nie może on należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Nie może również zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Zgodnie z art. 103 Konstytucji, funkcji prezesa NIK nie można łączyć z wykonywaniem mandatu parlamentarnego. Autorytet prezesa wzmacnia ponadto konstytucyjnie zagwarantowany immunitet formalny i nietykalność osobista, ukształtowane analogicznie jak w przypadku posłów. Prezes NIK nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, o ile zatrzymanie lub aresztowanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu lub aresztowaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Niezależność prezesa NIK wyraża się ponadto w precyzyjnym, ustawowym określeniu przesłanek, warunkujących wygaśnięcie jego kadencji przed upływem konstytucyjnie określonego terminu. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli kadencja prezesa wygasa w razie jego śmierci, orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska oraz w razie odwołania przez Sejm za zgodą Senatu. Podjęcie uchwały o odwołaniu prezesa NIK również wymaga bezwzględnej większości głosów.

Co się tyczy ostatniej z wymienionych przesłanek, ustawa określa zamknięty katalog przyczyn odwołania. Sejm podejmuje wspomnianą uchwałę jeżeli prezes: zrzekł się stanowiska; został uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków na skutek choroby; został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa; złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu. Określone w ustawie przesłanki odwołania prezesa NIK mają wyłącznie zobiektywizowany charakter, co jednoznacznie przesądza o tym, że Sejm nie może egzekwować wobec prezesa odpowiedzialności politycznej, np. w oparciu o negatywną ocenę kierowanej przez niego instytucji.

W strukturze Najwyższej Izby Kontroli funkcjonuje również trzech wiceprezesów, powoływanych i odwoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek prezesa Izby. W razie potrzeby zastępują oni prezesa w wykonywaniu jego obowiązków, związanych z kierowaniem działalnością NIK. Z pełnieniem funkcji wiceprezesa ustawa łączy takie same ograniczenia, jak w przypadku prezesa. Wiceprezesi nie mogą należeć do partii politycznych, a także zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. Nie mogą też wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, nie dającej się pogodzić z godnością urzędu. Ustawa stanowi również wyraźnie o zakazie łączenia funkcji wiceprezesa NIK z mandatem parlamentarnym, mandatem deputowanego do Parlamentu Europejskiego oraz mandatem radnego. Z mocy prawa, wiceprezesi wchodzi również w skład najważniejszego ciała wieloosobowego w strukturze NIK w postaci Kolegium.

Oprócz wiceprezesów, skład Kolegium tworzą: prezes Najwyższej Izby Kontroli jako jego przewodniczący, dyrektor generalny NIK oraz 14 członków, powoływanych przez Marszałka Sejmu. Grupę członków Kolegium powoływanych przez Marszałka Sejmu stanowi 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. Z grona tych ostatnich rekrutuje się również sekretarz Kolegium,

wyznaczany przez prezesa Izby. Obecność w składzie Kolegium przedstawicieli świata nauki niewątpliwie wzmacnia potencjał merytoryczny Izby, co ma szczególnie istotne znaczenie z uwagi na profesjonalny charakter kontroli, prowadzonych przez NIK.

Zgodnie z wyrażoną w Konstytucji zasadą kolegalności działania NIK, Kolegium jest organem kierowniczym Izby, rozstrzygającym w formie uchwał najbardziej istotne kwestie, związane z jej działalnością. W tym sensie stanowi swego rodzaju przeciwwagę dla eksponowanej pozycji kierowniczej prezesa. Znaczenie Kolegium podkreśla również fakt wyposażenia jego członków w atrybut niezawisłości w sprawowaniu funkcji. Niemniej jednak, status ustrojowy i organizacyjny Kolegium jest niższy niż prezesa, o czym przesądzają co najmniej dwa powody. Po pierwsze, Kolegium – w przeciwieństwie do prezesa NIK – nie jest organem konstytucyjnym. Po drugie, kadencja członków Kolegium wynosi tylko 3 lata, licząc od daty powołania. Jest więc o połowę krótsza niż kadencja prezesa. Kadencja ta wygasa w razie śmierci lub odwołania członka Kolegium, przy czym podobnie jak w przypadku prezesa NIK, ustawowe przesłanki odwołania ujęte są w formule enumeratywnej. Na wniosek prezesa NIK Marszałek Sejmu odwołuje członka Kolegium, który: zrzekł się funkcji, przestał zajmować stanowisko dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej, od ponad roku nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

W zależności od ich charakteru prawnego, ustawa z 1994 r. wyróżnia trzy grupy kompetencji Kolegium NIK.

Pierwsza z nich sprowadza się do zatwierdzania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku poprzednim.

Druga grupa kompetencji obejmuje : formułowanie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; przyjmowanie wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zada-

nia publiczne; uchwalanie wystąpień zwierających zarzuty wynikające z kontroli, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz osób kierujących innymi centralnymi instytucjami państwa; uchwalanie projektów statutu i budżetu NIK; przyjmowanie rocznych planów pracy Najwyższej Izby Kontroli.

Do trzeciej grupy kompetencji Kolegium ustawa zalicza opiniowanie na wniosek prezesa NIK programów kontroli i informacji o wynikach szczególnie ważnych kontroli, a także innych spraw wniesionych przez prezesa albo przedstawionych przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

Posiedzenia Kolegium zwołuje i przewodniczy im prezes Izby lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Oprócz członków Kolegium, mogą w nich również uczestniczyć inne osoby, zaproszone przez prezesa NIK. Uchwały podejmowane są w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Kolegium. W sprawie podejmowanych uchwał członkowie Kolegium mogą zgłaszać do protokołu zdania odrębne.

Najbardziej liczną i zróżnicowaną pod względem statusu grupę pracowników Najwyższej Izby Kontroli stanowią kontrolerzy. Zgodnie z ustawą, kontrolerzy zatrudniani są na stanowiskach: dyrektorów lub wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK; radców prezesa NIK; doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych; głównych specjalistów lub specjalistów kontroli państwowej; starszych inspektorów, inspektorów lub młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Kontrolerem może być obywatel polski, posiadający pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystający z pełni praw publicznych. Osoba ubiegająca się o stanowisko kontrolera musi ponadto legitymować się wyższym wykształceniem, niekaralnością za przestępstwo popełnione z winy umyślnej oraz być w stanie zdrowia pozwalającym na zatrudnienie na określonym stanowisku. Kontrolerów mianuje i rozwiązuje z nimi stosunek pracy prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Kolegium.

Zatrudnienie na stanowisku kontrolera NIK pociąga za sobą ograniczenia w prowadzeniu działalności publicznej. Kontroler nie może bowiem należeć do partii politycznej ani publicznie manifestować poglądów politycznych. Stanowisko kontrolera objęte jest również zakazem łączenia z mandatem parlamentarnym, mandatem deputowanego do Parlamentu Europejskiego oraz mandatem radnego. Ponadto, kontroler nie może wykonywać innych zajęć, które godziłyby w interes Najwyższej Izby Kontroli lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Z tego względu, pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne może podjąć dodatkowe zajęcie zarobkowe wyłącznie po uzyskaniu zgody prezesa NIK.

W zakresie wykonywanych czynności służbowych, ustawa z 1994 r. przyznaje kontrolerom NIK immunitet formalny. Mogą być oni pociągnięci do odpowiedzialności karnej jedynie po uzyskaniu uprzedniej zgody Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Immunitet ten chroni kontrolerów również po ustaniu stosunku pracy. Za naruszenie obowiązków służbowych lub uchybienie godności stanowiska ponoszą natomiast odpowiedzialność dyscyplinarną.

Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli na szczeblu centralnym są departamenty (14), zaś na szczeblu terenowym – delegatury (16). Nie zachodzi między nimi relacja hierarchiczna, stanowią bowiem równorzędne struktury organizacyjne, zróżnicowane przede wszystkim pod względem właściwości miejscowej. Departamenty funkcjonują na poziomie centralnym, dzieląc się na kontrolne i administracyjne. Pierwsze z wymienionych kontrolują działalność poszczególnych działów administracji rządowej lub gospodarki (np. departament Obrony Narodowej). Drugie koncentrują się na działalności związanej z planowaniem, organizacją i koordynacją działań kontrolnych (np. departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego). Delegatury zajmują się przede wszystkim kontrolowaniem organów i jednostek

terenowych na obszarze należącym do ich właściwości terytorialnej, która w przypadku każdego z nich pokrywa się z obszarem jednego województwa. Oprócz jednostek związanych z realizacją kompetencji kontrolnych NIK, w jej strukturze organizacyjnej znajdują się biura (4), wykonujące zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Izby (Gospodarcze, Organizacyjne, Informatyki, Rachunkowości). Siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej określa statut NIK. Szczegółową organizację wewnętrzną jednostek organizacyjnych oraz ich właściwość określa zarządzeniem Prezes Najwyższej izby Kontroli. Podstawę do jego wydania stanowi upoważnienie udzielone przez Marszałka Sejmu w statucie Najwyższej Izby Kontroli.

4. Zakres i kryteria kontroli

Zarówno Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. jak i ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 1994 r. szeroko ujmują zakres kompetencji kontrolnych NIK, zarówno w wymiarze podmiotowym jak i przedmiotowym. Kontroli ze strony NIK podlega pięć grup podmiotów.

Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji, grupę pierwszą stanowią organy administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Kategoria organów administracji rządowej obejmuje Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych jej członków, a także podporządkowane im organy centralne oraz odpowiednie organy terenowe, w tym wojewodów i kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży. Z kolei państwowe osoby prawne to w rozumieniu polskiego prawa cywilnego takie jednostki, posiadające osobowość prawną, które dysponują wyłącznie mieniem państwowym, np. przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe, państwowe szkoły wyższe czy też jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Inne państwowe jednostki organizacyjne to jednostki nie posiadające osobowości prawnej, np. jednostki i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze.

W stosunku do wymienionych wyżej podmiotów, kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli ma charakter obligatoryjny i wyróżnia się szerokim zakresem przedmiotowym. Obejmuje zarówno wykonanie budżetu państwa, jak i ocenę merytorycznej działalności podmiotów kontrolowanych. Kontroli podlega bowiem realizacja ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej, organizacyjnej i administracyjnej, w tym realizacja zadań audytu wewnętrznego.

Równie szeroki pod względem przedmiotowym, choć już nie obligatoryjny a fakultatywny charakter ma kontrola dotycząca podmiotów należących do dwóch kolejnych grup.

Grupa druga podmiotów kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli obejmuje organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne. NIK kontroluje zarówno organy stanowiące samorządu, jak i organy wykonawcze – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Nie kontroluje natomiast jednostek pomocniczych, gdyż te nie mają statusu organów. W praktyce funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli, kontrole organów samorządu terytorialnego stanowią blisko 50% wszystkich kontroli, przeprowadzanych przez Izbę.

Trzecią grupę stanowią inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy). Podlegają kontroli w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. W szczególności dotyczy to takich form działalności, jak wykonywanie zadań zleconych lub powierzonych przez państwo lub samorząd terytorialny, wykonywanie zamówień publicznych, organizowanie robót publicznych, współdziałanie z organami państwa lub samorządu w realizowaniu inwestycji finansowanych ze środków Unii Europejskiej, wykonywanie zadań z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Grupa czwarta podmiotów kontrolowanych przez NIK to jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze wykonujące zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków

pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania. W tym wypadku, kontrola również ma charakter fakultatywny i dotyczy jedynie wykorzystywania przez te podmioty majątku lub środków państwowych bądź komunalnych oraz wywiązywania się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Piąta grupa podmiotów ma szczególny charakter, stanowią ją bowiem państwowe jednostki organizacyjne usytuowane poza strukturami administracji rządowej. Ich katalog określony jest w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK i obejmuje : Kancelarię Sejmu; Kancelarię Senatu; Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej; Sąd Najwyższy; Naczelny Sąd Administracyjny; Krajową Radę Sądownictwa; Trybunał Konstytucyjny; Rzecznika Praw Obywatelskich; Rzecznika Praw Dziecka; Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych; Instytut Pamięci Narodowej, Krajowe Biuro Wyborcze oraz Państwową Inspekcję Pracy. Kontrola ta ma charakter obligatoryjny. W stosunku do wyżej wymienionych, Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę majątkową oraz finansową, a zatem zakresem kontroli nie jest objęta działalność merytoryczna tych jednostek. Kontrolę w pełnym zakresie przedmiotowym, właściwym dla podmiotów należących do pierwszej grupy, NIK przeprowadza tu jedynie wówczas, gdy zleca mu ją Sejm, przy czym szeroka kontrola, przeprowadzana na zlecenie Sejmu nie obejmuje wszystkich jednostek, wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. Nie dotyczy ona Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, jak również Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka czyli instytucji, korzystających z konstytucyjnie przyznanej niezależności.

W odniesieniu do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, kontrola w pełnym zakresie może być przeprowadzona również na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, a w przypadku Kancelarii Senatu – na wniosek Senatu.

Tak jak zróżnicowany jest zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli, tak różnie kształtują się kryteria, w oparciu o które jest ona przeprowadzana.

Zgodnie z Konstytucją z 1997 r., Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność poszczególnych grup podmiotów w oparciu o cztery kryteria – legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Fakt konstytucyjnego umocowania kryteriów kontroli jednoznacznie przesądza o tym, że ich katalog nie może być poszerzany w inny sposób, jak tylko w trybie nowelizacji Konstytucji. Niemożliwe jest zatem uzupełnianie katalogu kryteriów wyłącznie na drodze ustawowej, podobnie jak niemożliwa jest wyłącznie ustawowa zmiana ich konfiguracji w odniesieniu do poszczególnych grup podmiotów.

Pełne *spectrum* kryteriów stosowane jest w przypadku kontroli dotyczącej podmiotów należących do grupy pierwszej i piątej. Przeprowadza się ją w oparciu o kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Podmioty samorządowe (grupa druga) kontrolowane są z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Podmioty należące do grupy trzeciej i czwartej podlegają kontroli z punktu widzenia legalności i gospodarności.

Spośród wszystkich kryteriów określonych w Konstytucji i w ustawie o NIK, największe znaczenie przypisać należy legalności i gospodarności, które mają zastosowanie wobec wszystkich podmiotów kontrolowanych.

Legalność, czyli zgodność z prawem, stanowi kryterium najbardziej obiektywne. Sprowadza się do oceny i stwierdzenia czy kontrolowany podmiot prowadził swoją działalność na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Z punktu widzenia miejsca i roli NIK w systemie ustrojowym państwa jest to kryterium o największym znaczeniu, gdyż jego stosowanie w procesie kontroli nadaje Najwyższej Izbie Kontroli charakter gwaranta zasady praworządności, ujętej w art. 7 Konstytucji.

Gospodarność jako kryterium kontroli sprowadza się z kolei do oceny czy działalność jednostki w kontrolowanym okresie oparta była na zasadach efektywności ekonomicznej. W tym

względnieniu, badaniu podlega przede wszystkim sposób wydatkowania środków będących w dyspozycji podmiotu kontrolowanego pod kątem oszczędności i wydajności.

Rzetelność jako kryterium kontroli ogniskuje ocenę działalności podmiotu kontrolowanego na takich elementach, jak należyte wypełnianie obowiązków, dotrzymanie zobowiązań, sumienność, solidność, etc. Kryterium to służy przede wszystkim ocenie zachowań funkcjonariuszy publicznych, stąd nie znajduje zastosowania w toku kontroli dotyczącej podmiotów innych niż organy i instytucje publiczne.

Celowość to innymi słowy odpowiedniość, przydatność do określonych potrzeb. Jako kryterium kontroli o najwęższym zakresie zastosowania w działalności Najwyższej Izby Kontroli realizuje się poprzez ocenę, czy podejmowane przez podmiot kontrolowany działania mieściły się w zakresie celów określonych dlań w aktach normatywnych, czy zastosowane metody i środki były adekwatne dla ich osiągnięcia, jak również czy cele te zostały osiągnięte.

5. Postępowanie kontrolne i jego skutki

Przebieg postępowania kontrolnego w całości regulują przepisy rozdziału trzeciego ustawy z 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (art. 27–65). Postępowanie to składa się z trzech zasadniczych etapów, w postaci: a) wszczęcie kontroli; b) czynności kontrolne *sensu stricto*; c) realizację wyników kontroli.

W świetle zmian wprowadzonych w procedurze kontrolnej w 2012 r., wyróżnić można dwa tryby kontroli prowadzonych przez NIK. Tryb pierwszy dotyczy kontroli planowych, to znaczy ujętych w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli, przedkładanym Sejmowi. W tym przypadku, kontrola prowadzona jest według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa NIK. Tryb drugi dotyczy kontroli doraźnych, prowadzonych za zgodą Prezesa lub wiceprezesa NIK. Prowadzi się ją wówczas według tematyki kontroli, zatwierdzanej przez dyrektora

właściwej jednostki kontrolnej, a w przypadku gdy kontrolę prowadzi kilka jednostek – przez dyrektora jednostki koordynującej kontrolę.

Wszczęcie kontroli następuje na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów, Senatu lub z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Postępowanie kontrolne prowadzone jest przez kontrolerów w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań. W celu zagwarantowania skutecznej realizacji zadań powierzonych kontrolerom, ustawodawca zapewnił im możliwość swobodnego dostępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych. W miarę potrzeby, postępowanie może być również prowadzone w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK. Jeżeli wymaga tego dobro kontroli, czynności kontrolne wykonywane są również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy.

Podstawowym celem postępowania jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny kontrolowanej działalności w oparciu o kryteria, o których mowa była w poprzednim fragmencie opracowania. Zasadniczą część procedury kontrolnej stanowi postępowanie dowodowe. W ramach prowadzonych czynności, kontrolerzy nie dysponują możliwością korzystania ze środków operacyjnych, przysługujących organom ścigania i służbom specjalnym. Metodyka ich pracy polega na ustalaniu stanu faktycznego na podstawie analizy zebranych w toku postępowania dowodów w postaci dokumentów, zabezpieczonych rzeczy, wyników oględzin, zeznań świadków, opinii biegłych oraz pisemnych wyjaśnień i oświadczeń. W szczególności uzasadnionych okolicznościach, kontroler ma prawo w ramach podejmowanych czynności zwołać naradę z pracownikami jednostki kontrolowanej dla omówienia kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą. Czas i miejsce narady zobowiązany jest uzgodnić z jej kierownikiem.

Zmiany w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli wprowadzone w życie w czerwcu 2012 r. uprościły i przyspieszyły postępowanie kontrolne. Z procedury zniknął etap przedstawiania przez kontrolerów wyników kontroli w protokole kontroli, a co za tym idzie również dalsze czynności związane z procedurą odwoływania się kierowników kontrolowanych jednostek od ustaleń w nim zawartych. W obecnym stanie prawnym, po zakończeniu postępowania dowodowego kontroler od razu przygotowuje wystąpienie pokontrolne. Oprócz sygnatury kontroli, oraz oznaczenia podmiotu kontrolującego i kontrolowanego zawiera ono również:

- a) zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone na podstawie materiałów dowodowych, znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne;
- b) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- c) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne może ponadto zawierać ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości. Dotyczy to kontroli instytucji państwowych i organów władzy publicznej, należących do pierwszej i piątej grupy podmiotów kontrolowanych. Ocena ta może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. W wypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia NIK zawiadamia organ powołany do ich ścigania, informując o tym kierownika jednostki kontrolowanej, względnie kierownika jednostki sprawującej nadzór nad działalnością jednostki kontrolowanej.

Wystąpienie pokontrolne podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej. W przypadku, gdy jest ono adresowane do Prezydenta Rzeczypospolitej,

Marszałka Sejmu lub Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, oraz osób kierujących instytucjami należącymi do piątej grupy podmiotów kontrolowanych, wówczas podpis pod wystąpieniem składa Prezes Najwyższej Izby Kontroli, a w przypadku wystąpień kierowanych do ministrów lub kierowników urzędów centralnych – wiceprezes NIK.

Sporządzenie wystąpienia pokontrolnego jest obligatoryjnym elementem procedury kontrolnej, stąd ma miejsce także wtedy, gdy w toku kontroli nie stwierdzono żadnych uchybień w działalności kontrolowanej jednostki.

Kształtując odpowiednie warunki dla efektywnego realizowania przez NIK zadań kontrolnych, ustawodawca zagwarantował jednocześnie podmiotom kontrolowanym możliwość skorzystania w toku procedury kontrolnej z określonych środków odwoławczych. W terminie 21 dni od przekazania mu tekstu wystąpienia pokontrolnego, kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo wystąpić z zastrzeżeniami względem jego treści. Zgłasza je na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Wyjątek dotyczy zastrzeżeń sformułowanych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierownika naczelnego i centralnego organu administracji rządowej oraz kierownika instytucji państwowej, należącej do piątej grupy podmiotów kontrolowanych, które kieruje się bezpośrednio do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa, który z kolei niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej, wyznaczając trzyosobowy zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia. Zespół orzekający orzeka o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu. Uchwałę w tej sprawie przekazuje następnie dyrektorowi jednostki, która przeprowadzała kontrolę, a ten – po uprzednim dokonaniu zmian w wystąpieniu pokontrolnym, zgodnie z treścią uchwały zespołu orzekającego – przesyła je kierownikowi kontrolowanej jednostki. W takim sa-

mym trybie rozpatrywane są zastrzeżenia przekazane Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, tyle że podlegają one rozpatrzeniu przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Ustalenia przyjęte w wystąpieniach pokontrolnych stanowią podstawę informacji, opracowywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a przekazywanych następnie Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Prezesowi Rady Ministrów.

Literatura:

Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.

Jarzęcka-Siwik E., Liszcz T., Niezgódka-Medková M., Robaczyński W., *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.

Krawczyk R. P., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

Kubuj K., *Uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.

Liszcz T., *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.

Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w odniesieniu do obsady stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom II*, oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.

Patyra S., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.

Pilarczyk P. M., *Początki kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.

Radziejewicz P., *Procedury rozpatrywania przez komisję sejmową informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom II*, oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.

Sarnecki P., *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.

Sarnecki P., *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2.

Sokolewicz W., *Komentarz do art. 202–207*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.

Ziemiński J., *Najwyższa Izba Kontroli w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin 1985.

Prof. zw. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Rzecznik Praw Obywatelskich

1. Ogólna charakterystyka instytucji

Rzecznik Praw Obywatelskich należy do typu instytucji państwowych, określanych mianem **ombudsmana**. Geneza tego typu instytucji wywodzi się z regulacji szwedzkich, gdzie w 1713 r. ustanowiono instytucję ombudsmana. Zadaniem kanclerza sprawiedliwości (od 1719 r.) była dbałość o nienaruszanie przez monarchę prawa. W 1809 r. Aktem o Formie Rządu dodatkowo powołany został ombudsman, podporządkowany parlamentowi szwedzkiemu (Riksdagowi). Odmiennie niż kanclerz sprawiedliwości, był on niezależny od monarchy i administracji. Obecnie w Szwecji działa 4 równorzędnych kompetencjami ombudsmánów, wyznaczonych przez parlament, a także ombudsmani wyznaczani przez rząd. W większości państw ombudsman przyjął charakter urzędu centralnego, wyposażonego w kompetencje o charakterze generalnym. Są jednak i takie państwa, gdzie ombudsman funkcjonuje jedynie na szczeblu lokalnym (np. Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia), bądź jest organem centralnym posiadającym jedynie ograniczony przedmiotowo zakres działalności (np. sprawy wojskowe, ochrona więźniów), jak to ma miejsce w Norwegii, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W większości spośród ponad 80 państw, w których istnieje ombudsman, jednostka lub grupa osób może bezpośrednio zwracać się do niego ze skargami. W nielicznych krajach (np. Francja, Wielka Brytania), skargi mogą być składane za pośrednictwem parlamentarzystów, przy czym skarżący sam wybiera dowolnego członka parlamentu. Rozwiązanie to stanowi rodzaj „filtra”, chroniącego ombudsmana przed napływem spraw oczywiście bezzasadnych.

Z punktu widzenia pozycji ustrojowej ombudsman określany jest jako samodzielny organ państwowy, konstytucyjny, powiązany strukturalnie i funkcjonalnie z parlamentem, niezależny zaś od innych organów, w szczególności sądowniczych i administracyjnych. Ścisły związek z władzą ustawodawczą wynika z faktu obsadzenia urzędu ombudsmana decyzją parlamentu. Powiązanie funkcjonalne przejawia się w tym, że kompetencje ombudsmana wiążą się bezpośrednio z realizowaniem przez parlament funkcji kontrolnej względem egzekutywy. Organ ten chroni prawa i wolności obywatelskie oraz ogólnoludzkie naruszone w wyniku nieprawidłowych decyzji, podjętych przede wszystkim przez organy administracyjne. Ponadto informuje parlament o stanie praworządności w państwie, czym ułatwia kontrolę władzy ustawodawczej nad aparatem administracyjnym. Cechuje go odformalizowanie postępowania, szczególnie na etapie inicjowania procedury kontrolnej.

Geneza

W Polsce instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) powołana została jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pod wpływem wydarzeń społecznych i politycznych 1980 r., problem recypowania tej instytucji na grunt polski stał się przedmiotem debaty publicznej. Zainicjowała ją rezolucja Komitetu Nauk Prawnych PAN z 11 kwietnia 1981 r. w sprawie reformy organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej, w której po raz pierwszy w oficjalnej formie zgłoszony został postulat wprowadzenia do ustroju polskiego instytucji ombudsmana. W uchwale I Kongresu Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego w 1983 r. znalazł się postulat ustanowienia sejmowego rzecznika praw obywatelskich jako organu wyposażonego w ustawowe uprawnienia, wnikającego w skargi ludzi mających poczucie, że zostali skrzywdzeni przez decyzje i działania administracji gdy Sejm PRL. Było to elementem szerszego procesu pojawienia się elementów pluralizmu i demokratyzacji w schył-

kowej fazie PRL (m.in. utworzenie sądownictwa administracyjnego, powołanie Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego). Na początku maja 1987 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął projekt ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przyjęto w nim koncepcję Rzecznika jako centralnego organu państwowego, powoływanego przez Sejm celem stworzenia dodatkowych form ochrony praw obywateli w związku z działalnością administracji państwowej oraz innych instytucji państwowych i społecznych. Sejm uchwalił ustawę z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. nr 21, poz. 123). Do 1989 r. skuteczność działań Rzecznika w sprawach dotyczących realizacji praw i wolności obywateli ograniczona była przez uwarunkowania ideologiczne i polityczne.

Pozycja tego organu uległa wzmocnieniu w trakcie głębokich przemian politycznych 1989 r., kiedy został wprowadzony do Konstytucji w drodze noweli przyjętej 7 kwietnia 1989 r. W rozdziale 4 ustawy zasadniczej pojawił się art. 36a, poświęcony Rzecznikowi. W związku z reaktywowaniem w Konstytucji drugiej izby parlamentu, zmianie uległ tryb kreowania Rzecznika. Na okres 4 lat miał go powoływać Sejm za zgodą Senatu.

Mała konstytucja z 1992 r. potwierdziła dotychczasowy status RPO, gdyż dotychczasowy rozdział 4 Konstytucji został utrzymany w mocy.

Obecnie podstawą prawną działalności RPO jest **Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.**, gdzie został usytuowany w odrębnym podrozdziale rozdziału IX – *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. Urząd Rzecznika został uregulowany w art. 208–221 Konstytucji, a prawo do wystąpienia do niego z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej – w art. 80 Konstytucji. Nowością było to, iż niektóre czynniki kształtujące pozycję prawną Rzecznika Praw Obywatelskich, uregulowane dotychczas w drodze ustawy o RPO z 1987 r., podniesione zostały do rangi konstytucyjnej.

Tekst jednolity ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, uwzględniający zmiany wprowadzone przez Konstytucję RP, zo-

stał opublikowany w Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zmianami.

3. Charakter prawny i pozycja ustrojowa

Rzecznik Praw Obywatelskich jest **niezależnym, wyodrębnionym konstytucyjnie organem państwa**, powiązany z Sejmem i Senatem. Instytucja ta nie mieści się w tradycyjnym trójpodziale władzy, na co wskazuje chociażby systematyka konstytucyjna. Terminologia konstytucyjna oraz analiza charakteru instytucji pozwala na stwierdzenie, iż RPO jest organem kontroli i ochrony prawa. Podstawowym jego zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Zakres działania RPO wyznaczony jest wobec tego nie tylko poprzez katalog wolności i praw, zawarty w Konstytucji, ale także ustalony w innych aktach normatywnych. Zakresem ochrony ze strony RPO objęte są więc wszystkie prawa i wolności jednostki zagwarantowane przez przepisy znajdujące się **w aktach posiadających walor „normatywności”**. Chodzi tu więc nie tylko o ustawy, ale też o ratyfikowane umowy międzynarodowe, jak również rozporządzenia. Poza obszarem działalności RPO pozostają natomiast uprawnienia jednostki wynikające ze stosunków umownych, ponieważ w tych sprawach właściwe są sądy. RPO może w tę sferę ingerować jedynie w przypadku naruszenia procedur sądowych prowadzących do pogwałcenia praw i wolności jednostki.

Rzecznik Praw Obywatelskich stanowi wyraz zastosowania w polskim systemie ustrojowym instytucji **ombudsmana**. Uznaje się za nią samodzielny, niezawisły i niezależny organ państwowy, monokratyczny lub kolegialny, tworzony najczęściej w drodze regulacji konstytucyjnej, który sprawuje kontrolę nad prawidłowością działalności administracji publicznej lub przestrzeganiem praw człowieka. Organ podejmujący działania na wniosek osoby pokrzywdzonej działaniem organów władzy publicznej lub z wła-

snej inicjatywy, który ma prawo przeprowadzenia niezależnego postępowania, otrzymywania niezbędnych informacji od instytucji publicznych, kierowania wystąpień w sprawach, w których doszło do tzw. maładministracji lub naruszania wolności i praw człowieka, pełniący niejednokrotnie funkcję mediatora. Organ, pozbawiony uprawnień o charakterze władczym, którego autorytet i pozycja wynikają z faktu związania go najwyższym prawem w państwie, z reguły parlamentem lub szefem władzy wykonawczej, który powołuje go i któremu przedstawia informacje o swej działalności.

Rzecznik jest w swej działalności **niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem**. Stanowi to o niezależności Rzecznika, która jednak nie ma charakteru absolutnego. Zarówno bowiem Konstytucja, jak i ustawa o RPO w sposób jednoznaczny kształtują podległość tej instytucji względem parlamentu, a zwłaszcza Sejmu. Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, a na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w kreślonych sprawach. Przejawy podległości urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich wobec władzy ustawodawczej stanowią jedną z klasycznych cech tej instytucji i w tym sensie zbliżają polską koncepcję ombudsmana do skandynawskiego pierwowzoru.

Rzecznika obowiązuje **zakaz zajmowania innego stanowiska**, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywania innych zajęć zawodowych, przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności politycznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Rzecznikowi przysługuje **immunitet formalny**, jako że nie może być, bez uprzedniej zgody Sejmu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być też 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.

Rzecznik jest instytucją o charakterze monokratycznym. Funkcjonuje jako **jeden organ** na szczeblu centralnym, z siedzibą w Warszawie. Rzecznik może wnioskować do Marszałka Sejmu, by ten powołał do **trzech jego zastępców**, w tym jednego do spraw żołnierzy. Stanowisko zastępcy RPO nie jest kadencyjne i mogą oni zostać odwołani w każdym czasie w tym samym trybie. Organem pomocniczym Rzecznika jest Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, funkcjonujące w oparciu o statut nadany przez Marszałka Sejmu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaliczany jest do **krajowych instytucji ochrony praw człowieka** (*National Human Rights Institutions* – NHRI). Funkcjonują one we współczesnych demokracjach jako organy posiadające ustawowy, a często także konstytucyjny mandat w zakresie ochrony praw człowieka. We współczesnych państwach pełnią one funkcję pośrednika w dialogu między obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, krajowymi organami władzy publicznej i międzynarodowymi instytucjami ochrony praw człowieka.

Analizując kompetencję RPO, należy uwzględnić, że w Polsce utworzono także inne instytucje zbliżone do kompetencji ombudsmána. Należą tu m.in.: Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Ubezpieczonych. Wpływa to niewątpliwie na pozycje ustrojową i zakres powierzonych mu kompetencji. Uwzględniając aktywność Rzecznika Praw Dziecka mamy tu do czynienia z „dualizmem instytucji ombudsmána o charakterze nierównoprawnym”, tylko bowiem RPO ma silną pozycję ustrojową.

4. Tryb powołania i odwołania

Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik jest powoływany na **pięcioletnią kadencję** (do 1997 r. była to kadencja czteroletnia) **przez Sejm za zgodą Senatu**, przy czym zgodnie z art. 5

ust. 2 ustawy o RPO, ta sama osoba może sprawować urząd jedynie przez dwie kadencje. Kandydatami, zgodnie z ustawą, mogą być wyłącznie obywatele polscy, wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną. Uwzględnić tu też należy wymóg wynikający z art. 60 Konstytucji, że warunkiem dostępu do służby publicznej jest posiadanie pełni praw publicznych. Wymogi personalne względem kandydata zostały określone w sposób bardzo ogólny, co umożliwia dość swobodną ich ocenę. Dotyczy to m.in. obowiązku legitymowania się przez kandydata wiedzą prawniczą, która – opierając się na językowej wykładni przepisu ustawy – wcale nie oznacza, że osoba wybierana na urząd Rzecznika musi posiadać wykształcenie prawnicze.

Procedura powołania Rzecznika określona jest również, oprócz konstytucji i ustawy o RPO, w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu. Wniosek o powołanie RPO może przedstawić Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów. Zostaje on przesłany do zaopiniowania właściwej komisji sejmowej, a następnie, wraz z owa opinią, doręczony posłom. Powołanie na stanowisko RPO następuje uchwałą Sejmu, podjętą bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku podjęcia takiej uchwały, powołana osoba musi zostać zaaprobowana przez Senat. Senat podejmuje w tej sprawie uchwałę zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy liczby senatorów. Jeśli w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu nie podejmie on stosownej uchwały, jest to równoznaczne z wyrażeniem zgody na powołanie Rzecznika („milczenie oznacza zgodę”). W przypadku podjęcia przez Senat uchwały sprzeciwiającej się powołaniu wskazanej przez Sejm osoby, procedura wyboru powinna się zacząć od początku, a osoba taka nie będzie mogła kandydować ponownie, w danej kadencji Sejmu.

Rzecznik Praw Obywatelskich może zostać **odwołany przez Sejm** w wyjątkowych wypadkach, przy czym w procedurę tą nie

jest zaangażowany Senat. Dotyczy to: zrzeczenia się funkcji, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim oraz sprzeniewierzeniem się złożonemu ślubowaniu. Nowelizacja ustawy o RPO z 12 maja 2000 r. zaostrzyła wymogi dotyczące odwołania Rzecznika wzmacniając tym samym gwarancje jego niezależności. Wniosek o odwołanie może przedstawić Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów. Sejm odwołuje Rzecznika w drodze uchwały, podjętej większością co najmniej trzech piątych głosów, w obecności co najmniej trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku zrzeczenia się, wniosek może pochodzić wyłącznie od Marszałka Sejmu, a uchwałę podejmuje się zwykłą większością głosów. Uprzednio jedynym inicjatorem wszczęcia procedury odwoławczej mógł być Marszałek Sejmu.

Możliwość odwołania Rzecznika w przypadku, gdy sprzeniewierzył się on złożonemu ślubowaniu, jest wyrazem **odpowiedzialności RPO przed Sejmem**, a z uwagi na kryteria ocenne wynikające z treści ślubowania, może to być odpowiedzialność upolityczniona. Za zachowanie sprzeniewierzające się ślubowaniu uznaje się przykładowo takie sytuacje, jak: powtarzające się i przybierające postać utrwalonej praktyki podejmowanie działań, mających na celu ograniczenie praw i wolności obywatelskich, uporczywa bezczynność Rzecznika przejawiająca się w niepodejmowaniu działań na rzecz obrony praw i wolności obywatelskich w sprawach, w których w sposób nie budzący wątpliwości pożądana byłaby aktywność Rzecznika czy też brak bezstronności, polegający np. na angażowaniu się Rzecznika w działalność polityczną. Jako sprzeniewierzenie się mogłoby być uznane również popełnienie przestępstwa.

5. Kompetencje

Art. 80 Konstytucji stanowi, że „Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywa-

telskich w wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 80 Konstytucji ma charakter uprawnienia do swobodnego i nieograniczonego poszukiwania pomocy w ochronie swoich praw i wolności u organu powołanego do tego celu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich. [...] Przepis ten nie jest jednak źródłem innych praw podmiotowych związanych z ewentualnym działaniem podjętym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności prawa skarżącego do uzyskania rozstrzygnięcia składanych przez Rzecznika na korzyść skarżącego środków odwoławczych” (postanowienie z 5 VII 2005 r., Ts 155/04, OTK-B 2005, nr 4, poz. 163).

O **naruszeniu wolności i praw** danego podmiotu można mówić wówczas, gdy – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności [...] albo organom tym odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia” (postanowienie Ts 56/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 84, s. 466). Uogólniając tę wypowiedź TK wskazuje się, że w rozumieniu art. 80 Konstytucji organ władzy publicznej „naruszył” prawa i wolności, jeśli uniemożliwił podmiotowi uprawnionemu z nich skorzystać. W skrajnym przypadku zachowanie organu władzy publicznej „nie musi być zachowaniem niezgodnym z prawem”.

Szerokiej wykładni pojęcia „**organy władzy publicznej**” dokonał Trybunał Konstytucyjny (uchwała z 14 V 1997 r., W. 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27). Takie szerokie rozumienie akcentuje funkcje podmiotu, a nie jego miejsce w strukturze władzy publicznej i w wyniku tego daje Rzecznikowi szersze możliwości oddziaływania w ochronie praw i wolności obywatelskich.

Chodzi tu naruszenie praw zarówno przez **działanie**, jak i przez **zaniechanie**, tzn. beczynność organu. Wątpliwość powstaje natomiast przy próbie odpowiedzi, czy pojęcie „naruszenie” obejmuje tylko sferę stosowania prawa, czy także sferę stanowienia prawa. Jeśli w grę wchodzi również ta druga sytuacja, to

powstaje pytanie, czy z naruszeniem prawa, o którym mówi art. 80 Konstytucji, mamy do czynienia w przypadku zaniechania wydania aktu prawnego, np. przez Sejm i Radę Ministrów. Za uznaniem naruszenia prawa w tej sytuacji przemawiać mają: 1) szeroki, gwarancyjny zakres uprawnień RPO; 2) przyznane mu środki prawne dla realizacji tych uprawnień. Wystąpienie obywatela do RPO w sprawach naruszenia jego wolności lub praw przez akt prawny może skutkować wystąpieniem RPO do TK w wnioskiem o stwierdzenie niezgodności aktu prawnego z konstytucją (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO). Natomiast w przypadku zaniechania (bezczynności organu) wydania aktu prawnego przez organ zobowiązany do tego, RPO może wystąpić do właściwego organu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub o wydanie lub zmianie odpowiedniego aktu prawnego (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) w celu zrealizowania praw i wolności obywatela.

Przyjmuje się, że „naruszenia”, o którym mówi art. 80, może dopuścić się nie tylko „organ”, ale także „organizacja” lub „instytucja” obowiązana do przestrzegania lub realizacji wolności i praw obywatela. Chodzi tu więc o wszystkie organy państwowe (w tym organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej) i ich agendy, organy samorządu terytorialnego i innych samorządów, jeśli realizują zadania publiczne i mają władcze kompetencje, a także inne podmioty, jeśli wykonują określone zadania publiczne.

Zakres podmiotowy prawa wystąpienia do RPO został określony szeroko. Pojęcie „każdy” należy wyklądać podobnie jak ma to miejsce w art. 79 ust. 1, art. 77 i art. 78 Konstytucji, pomimo że art. 208 stanowi, iż RPO „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych”. Pomiędzy art. 80 i art. 208 w kwestii zakresu podmiotowego nie ma – jak się wskazuje – sprzeczności. Art. 208 nie oznacza, że RPO ochrania tylko prawa człowieka i obywatela (tzn. tylko tych podmiotów), lecz że ochrania wolności i prawa opisane w konstytucji w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Pojęcie „każdy”, w rozumieniu

art. 80 będzie więc oznaczać każdy taki podmiot, który potrafi dowieść, że jego wolności lub prawa zostały naruszone (np. spółka, spółdzielnia, stowarzyszenie”), przy czym nie muszą to być wolności i prawa konstytucyjne, bowiem art. 80 ust. 1 Konstytucji nie stawia takich ograniczeń. Jedynym ograniczeniem możliwości skorzystania z prawa wystąpienia do RPO jest to, aby wystąpienie czyniło zadość zasadom określonym w ustawie i aby naruszenia wolności lub praw dokonał organ władzy publicznej. Można się jednak spotkać z nieco węższą interpretacją tego artykułu. Nie ma wątpliwości, że chodzi tu o każdą osobę fizyczną – zarówno obywateli, jak i apatrydów oraz cudzoziemców – w takim zakresie, w jakim w RP przysługują im prawa i wolności. Z regulacji ustawowej, do której odsyła ustrojodawca, nie wynika jednak, aby z wnioskiem do RPO mogły wystąpić, poza organizacjami społecznymi, inne podmioty grupowe zrzeszające osoby fizyczne – bez względu na to, czy posiadają osobowość prawną, czy nie. W ich przypadku prawo do wystąpienia do RPO mogłoby służyć nie tyle ochronie interesów tych podmiotów, co wchodzących w ich skład osób fizycznych.

Art. 80 Konstytucji powinien być analizowany łącznie z art. 208 Konstytucji, określającym kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Art. 80 „dopełnia” bowiem art. 208, formułując prawo „każdego” do wystąpienia z wnioskiem o pomoc w ochronie swych praw i wolności. Umieszczenie tej normy w rozdziale „Środki ochrony wolności lub praw” wskazuje na **gwarancyjny charakter** tego prawa. Oznacza to w praktyce, że przepis ten może być nie tylko wzorcem konstytucyjnym przy badaniu przez TK konstytucyjności prawa, ale, co ważniejsze, jako środek ochrony wolności i praw może być wzorcem dla sformułowania **skargi konstytucyjnej**.

Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje: 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji; 2) na wniosek organów samorządu; 3) na wniosek Rzecznika Praw Dziecka; 4) z własnej inicjatywy.

Wniesienie sprawy do RPO nie jest uzależnione, tak jak wniesienie skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji) od spełnienia warunku, jakim jest całkowite wyczerpanie możliwości odwoławczych w postępowaniu przed innymi organami państwa. Wystarczy, iż osoba zainteresowana **uzna się za pokrzywdzoną przez organy władzy publicznej** na skutek naruszenia jej wolności i praw. Tak więc wystąpienie do RPO może dotyczyć także działań organów władzy publicznej w trakcie toczącego się postępowania przed organem władzy publicznej lub nawet gdy postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, a nawet wtedy, gdy określona regulacja prawna nie weszła jeszcze w życie, a z jej treści wynika, że potencjalnie (hipotetycznie) może stać się podstawą naruszenia praw i wolności jednostki. Do RPO można się więc zwrócić nawet wówczas, jeśli danej osobie nie przysługują żadne prawem przewidziane środki ochrony oraz gdy korzystanie z nich jest utrudnione, bądź się nie opłaca.

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy. Powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. Anonimy nie mogą stanowić wniosku, ale mogą być przyczynkiem do podjęcia sprawy z urzędu.

Rzecznik **musi zapoznać się z każdym skierowanym do niego wnioskiem**, przy czym następuje to przy pomocy Biura RPO. Musi też zawiadomić w każdym przypadku wnioskodawcę lub osobę, której sprawa dotyczy, o podjętych decyzjach. Rzecznik może: 1) podjąć sprawę; 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania (np. gdy wnioskodawcy przysługuje odwołanie od decyzji administracyjnej lub apelacja od orzeczenia sądu pierwszej instancji); 3) przekazać sprawę według właściwości (np. złożenie Rzecznikowi zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa zostanie przekazane do właściwej prokuratury); 4) odmówić podjęcia sprawy, zawiadamiając jednocześnie o tym wnioskodawcę i osobę, której dotyczy sprawa – w ten sposób kształtuje się **zasada jawności postępowania**

Rzecznika w każdej sprawie, przy uwzględnieniu ustawowych przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

W przypadku wystąpienia z wnioskiem do RPO **nie musi być zrealizowana zasada subsydiarności**. Ani Konstytucja, ani ustawa o RPO nie ustanawia bowiem wymogu uprzedniego wyczerpania przysługujących wnioskodawcy prawem określonych środków ochrony.

Wnioskodawca nie musi wskazać konkretnie naruszonego prawa czy interesu. Wystarczy bowiem, że **uprawdopodobni**, iż regulacja prawna, rozstrzygnięcie indywidualne lub inne działanie władz publicznych mogą spowodować naruszenie jego praw i wolności. Nie chodzi tu przy tym jedynie o prawa, które gwarantuje Konstytucja, ale o prawa i wolności określone w ustawach, przysługujące wnioskodawcy. Nie może on natomiast złożyć wniosku w celu ochrony praw i wolności **innych osób** lub **interesu publicznego**. Wnioskodawca nie ma również roszczenia o podjęcie przez RPO działań w jego sprawie **wobec innych organów państwowych**.

Naruszenie wolności i praw, określone w art. 80 Konstytucji, zostaje rozwinięte w ustawie o RPO. Art. 1 ust. 3 ustawy wskazuje bowiem, że naruszenie wolności i praw może mieć miejsce nie tylko poprzez naruszenie przez organ **prawa**, ale także **zasad współżycia społecznego** oraz **zasad sprawiedliwości społecznej**. Kryterium prawne zostało tutaj „poszerzone i uzupełnione o dwa dodatkowe, bardzo istotne kryteria czy parametry”.

W przypadku sprawiedliwości społecznej istotne znaczenie będą miały wartości wynikające z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do zasad współżycia społecznego istotne znaczenie będzie tu miał art. 5 k.c. (w odniesieniu do nadużycia prawa podmiotowego). W nauce prawa przyjmuje się, że są to „nie będące normami prawnymi reguły postępowania (moralne, obyczajowe) uznane społecznie i odnoszące się do stosunków między ludźmi i do ich poczucia sprawiedliwości”.

Zgodnie z **zasadą swobody postępowania w podejmowaniu spraw** Rzecznik nie jest związany wnioskiem. Ciąży na nim jedy-

nie obowiązek zapoznania się z jego treścią, przy czym obowiązek ten nie jest obwarowany żadnym terminem. Jeżeli RPO stwierdzi, że nie nastąpiło w danej sprawie naruszenie praw lub wolności człowieka i obywatela, bądź uzna, że podmiot, którego sprawa dotyczy, nie wyczerpał jeszcze wszystkich zwyczajnych możliwości dochodzenia swych uprawnień, np. może jeszcze odwołać się od krzywdzącej go decyzji administracyjnej bądź zaskarżyć w toku instancji orzeczenie sądu, wtedy – w zależności od okoliczności – albo nie podejmuje sprawy, albo wskazuje wnioskodawcy przysługujące mu możliwości działania czy też przekazuje sprawę kompetentnym organom według ich właściwości. Jest to wyrazem **zasady subsydiarności działań Rzecznika w stosunku do innych organów chroniących prawa i wolności jednostki.**

Jeśli Rzecznik zdecydował się podjąć sprawę, może: 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające; 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej; 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie NIK przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części. W powiązaniu z treścią art. 13 ust. 1 ustawy stanowi to przejaw **zasady obligatoryjnego współdziałania i pomocy prawnej ze strony wszystkich organów i instytucji, do których zwraca się Rzecznik.**

Prowadząc postępowanie, Rzecznik może zbadać każdą sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze RPO akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych

organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, a także zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Po zbadaniu sprawy **etapem kończącym postępowanie** prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich może być: 1) wyjaśnienie wnioskodawcy, że nie stwierdził on naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela; 2) skierowanie wystąpienia do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej); 3) zwrócenie się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa; 4) żądanie wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wzięcie udziału w każdym toczącym się postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi; 5) żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu; 6) zwrócenie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenie skargi do sadu administracyjnego, a także uczestnictwo w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi; 7) wystąpienie z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia; 8) wniesienie kasacji lub rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia; 8) przystąpienie do postępowania w sprawie wniesionej skargi konstytucyjnej.

W swym wystąpieniu RPO zawiera **opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy** będącej przedmiotem postępowania. Wprawdzie adresat żądania nie jest nim związany, ale musi udzielić RPO odpowiedzi w terminie nie dłuższym niż 30 dni, informując o tym, jakie jest jego stanowisko względem sugestii Rzecznika. W sytuacji, gdy Rzecznik nie zgadza się ze stanowiskiem jednostki, do której wystąpił z żądaniem, może wówczas skierować wniosek do organu nadrzędnego nad tą jednostką o podjęcie stosownych środków przewidzianych prawem.

Rzecznik **nie ma możliwości władczej ingerencji** w działalność podmiotów, które według niego dopuściły się naruszenia

wolności i praw. Może on wyłącznie oddziaływać w ramach powierzonego mu instrumentarium prawnego.

Wystąpienia, o których mowa w art. 14 i 16 ustawy o RPO, nie muszą być poprzedzone wnioskiem obywatela.

Ważnym obszarem aktywności RPO jest **identyfikowanie nieprawidłowości** w sferze funkcjonowania administracji publicznej. Należy ponadto podkreślić, że pojęcie organów władz publicznych odnosi się do **polskich władz**, a więc w wnioskiem do RPO nie można wystąpić, jeżeli w mniemaniu wnioskodawcy, jego prawa naruszyły organy państwa obcego.

Prócz kompetencji odnoszących się do postępowań w sprawach indywidualnych, Rzecznik Praw Obywatelskich może, w związku z rozpatrywanymi sprawami, przedstawić właściwym organom, organizacjom i instytucjom **oceny i wnioski** zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

Rzecznik pełni też rolę **inspiratora działań innych organów i instytucji**. Może występować do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela.

Rzecznik może też **występować do Trybunału Konstytucyjnego** z wnioskiem w sprawach, o których mówi art. 188 Konstytucji. RPO jest w tym wypadku jednym z podmiotów generalnych, uprawnionych do składania wniosków o zbadanie konstytucyjności przepisów prawnych ramach kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej przez TK. Rzecznik nie jest natomiast legitymowany do występowania z pytaniami prawnymi, w ramach kontroli konkretnej.

Rzecznik może występować **z wnioskiem do Sądu Najwyższego** o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Zadaniem Rzecznika jest również **współdziałanie** ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dowolnymi zrzesze-

niami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

6. Uwarunkowania realizacji kompetencji i skuteczność działań

Doświadczenia związane z działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują na użyteczność tej instytucji, która na trwałe wpisała się do polskiego systemu ustrojowego. Stworzony został bowiem, niezależnie od drogi sądowej, ważny instrument gwarancyjny ochrony praw i wolności jednostki. Przesądziły o tym nie tylko rozwiązania konstytucyjne i ustawowe, określające kompetencje Rzecznika, ale też styl pracy, jaki nadali tej instytucji kolejni rzecznicy. Należy tu wyeksponować w szczególności pierwszego Rzecznika – prof. Ewę Łętowską, która swą wiedzą i osobowością przyczyniła się do ukształtowania wysokiego prestiżu tego organu w społeczeństwie polskim.

Trudności, z jakimi obecnie musi się zmierzyć Rzecznik wynikają z takich czynników, jak: ciągle jeszcze niewystarczający poziom stabilizacji gospodarczej i politycznej kraju oraz związane z tym liczne mankamenty funkcjonowania aparatu administracyjnego. Nadal daje o sobie znać pokusa postrzegania obywateli jako uciążliwych petentów, nie w pełni świadomych swych uprawnień, a – co za tym idzie – całkowicie zależnych od wszechwładnego urzędnika.

Mimo tych uwarunkowań, działalność Rzecznika wykazuje się wysoką skutecznością. Około 70% interwencji Rzecznika o charakterze indywidualnym i generalnym kończy się rozstrzygnięciem pozytywnym, tzn. rozwiązaniem problemu zgodnie z oczekiwaniami wnioskodawcy. Dotychczas RPO, inspirowany konkretnymi sprawami obywateli, był podmiotem najczęściej, spośród wszystkich organów wyposażonych w to prawo, występującym z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktów prawnych z Konstytucją.

Literatura (pozycje wybrane):

Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich: aktor sceny politycznej*, Warszawa 2003.

Arcimowicz J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, 5. wydanie, Warszawa 2010.

Banaszak N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji 2007, nr 3.

Banaszak N., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Banaszak N., *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, Studia Lubuskie Prawnicze 2009, nr 5.

Borowski K., *Stosowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzynarodowych standardów w zakresie praw osób pozbawionych wolności*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013.

Bożek M., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.

Daniluk P., Laskowska M. (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego (2010–2012)*, Warszawa 2013.

Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Domańska A., *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego*, Studia Wyborcze 2014, t. 18.

Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2013.

Domańska A., *Realizacja funkcji krajowego organu do spraw równego traktowania w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015.

Fidelus A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce*, Kraków 2015.

Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.

Garlicki L. (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.

Jabłoński K. H., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec problemu nauczania religii w szkołach publicznych*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T. J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009.

Jackiewicz A., *Organy kontroli państwowej i ochrony państwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Temida 2, Białystok 2008.

Jadamus M., *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, OSA 2011, nr 7.

Jaros P., *Instytucjonalne gwarancje ochrony praw dziecka w Polsce. Rzecznik Praw Dziecka a Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015.

Jaskiernia J., *Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jako formalna gwarancja bezpośrednia ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Jaskiernia J., *Problemy pluralizmu, porozumienia narodowego i consensusu w systemie politycznym PRL*, Warszawa 1989.

Kabat A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka, Szczytno 2015.

Kędzierski K., *Geneza urzędu ombudsmana*, *Ius et Administratio* 2007, nr 2.

Klepacki K., *Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie prawa do ochrony zdrowia na przykładzie wybranych wystąpień generalnych w latach 2011–2013*, *Studia Prawa Publicznego* 2014, nr 3.

Kolendowska-Matejczuk M., *Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013.

Koryś-Matusiak A., *Ocena skuteczności i efektywności działań Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach z zakresu prawa pracy*, [w:] *Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka a doświadczenia Polski*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016.

Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza, status prawny, rozwój*, Warszawa 2011.

Malinowska I., *Prawa człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] T. Okrasa (red.), *Administracja i bezpieczeństwo*, Warszawa 2011.

Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.

Moll T., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka* 2014, nr 17.

Mużarowska M., *Prawa człowieka oraz rola rzecznika praw obywatelskich w krajach postsowieckich*, Zeszyty Koła Naukowego Prawa Krajów WNP, 2013, t. 2.

Nalaskowski K., *Sposoby wykorzystywania kompetencji przez Rzeczników w latach 1987–2007*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008.

Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.

Przywora B., *Rzecznik Praw Obywatelskich a ochrona praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Stańdo-Kawecka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przywora (red.), *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widoczna oczyma młodych ludzi*, Kraków 2011.

Ruszała B., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie 2011, nr 1.

Sobańska-Laskowska K., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a ochrona praw człowieka i obywatela w Polsce z perspektywy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz, Opole 2016.

Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, *Studia Prawnicze* 1992, z. 3–4.

Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich: komentarz*, Łódź 2005.

Trzeciński J., *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.

Trzeciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.

Szmyt A., *Prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.

Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.

Witek M., Mazurkiewicz O., *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogódek, B. Przywora, Warszawa 2015.

Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006.

Wróblewski M., *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 3.

Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.

Zubik M., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.

Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Eckhardt

Stany nadzwyczajne

1. Istota i kategorie stanów nadzwyczajnych

We współczesnym polskim prawie konstytucyjnym nazwą stan nadzwyczajne obejmuje się zbiorczo: stany wojenny, stan wyjątkowy stan klęski żywiołowej. Różnice między nimi wynikają z charakteru zagrożonego dobra publicznego, które chronią. Istotą stanów nadzwyczajnych jest odejście od stałych konstytucyjnych form sprawowania władzy w wyniku zaistnienia szczególnej sytuacji w państwie lub stosunkach międzynarodowych.

Mimo podobieństwa terminologicznego do stanów nadzwyczajnych nie należy stan wojny. Zarówno w żadnej z obu polskich przedwojennych Konstytucji (z 1921 i z 1935 r.) jak i w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. nie powiązano kompetencji organów państwowych w kwestii wojny i pokoju ze stanami nadzwyczajnymi. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji postanowienie o stanie wojny jest jedynie deklaracją wojny i nie kreuje nowej jakościowo sytuacji wewnątrz państwa. Jest to akt deklaratoryjny stwierdzający zaistnienie przyczyn zmuszających do przystąpienia do wojny (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 – art. 116 ust. 2 Konstytucji).

Obowiązująca *Konstytucja* w poświęconym wyłącznie stanom nadzwyczajnym rozdziale XI przewiduje możliwość wprowadzania na części albo całym terytorium państwa: stanu wojennego (art. 229), stanu wyjątkowego (art. 230), stanu klęski żywiołowej (art. 232).

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma zwykle dwa zasadnicze skutki:

- po pierwsze powoduje skupienie władzy w rękach egzekutywy,
- po drugie prowadzi do zawieszenia praw i ograniczenia konstytucyjnych swobód obywatelskich.

2. Przesłanki wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Konstytucja winna wskazywać przyczyny, jakie uzasadniają skorzystanie z instytucji stanu nadzwyczajnego, to znaczy określać, co jest chronione stanami nadzwyczajnymi i przed czym.

Zgodnie z *Konstytucją* z 1997 r. stan wojenny wprowadzany jest w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). W związku z permanentną zmianą charakteru konfliktów zbrojnych, mimo wieloletnich wysiłków, zwłaszcza doktryny prawa międzynarodowego, do dzisiaj nie udało się wypracować nie budzących wątpliwości definicji terminów „zbrojna napaść” i „agresja”, które pozwalałyby jednoznacznie rozstrzygnąć o zasadności zastosowania stanu wojennego.

Stan wyjątkowy wprowadzany jest w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia wprowadzany jest stan klęski żywiołowej. Zgodnie z definicją ustawową „klęska żywiołowa” to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Katastrofą naturalną jest zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin, zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, albo też działanie innego żywiołu. Awaria techniczna natomiast to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Każdemu ze stanów nadzwyczajnych poświęcono osobną ustawę. Dwie z nich (ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej – tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1932, a także ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym – tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928) do konstytucyjnego katalogu zagrożeń, które mogą być przyczyną wprowadzenia stanów nadzwyczajnych dodają zagrożenia spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym i działania w cyberprzestrzeni. Ustawa z 18 kwietnia 2002 o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897) natomiast wyjaśnia, iż „katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym”.

Bez względu jednak na powód, stany nadzwyczajne mogą być wprowadzane jedynie wówczas, gdy „zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”.

3. Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Decyzja o skorzystaniu z instytucji stanu nadzwyczajnego, z jednej strony powoduje bardzo daleko idące skutki dla państwa i obywateli, z drugiej strony najczęściej bywa kontrowersyjna i wywołuje spory (zwykle dotyczą one stopnia zagrożenia oraz

doboru środków dla ochrony zagrożonego dobra). Konstytucja powinna wskazywać zasadnicze elementy procedury wprowadzania stanów nadzwyczajnych, pozwalając na ewentualne ustalenie zakresu odpowiedzialności za nadużycie uprawnień do ich zarządzania.

Podstawowe znaczenie mają: wyznaczenie podmiotu mającego prawo decydować o początku i końcu okresu stanu nadzwyczajnego, wyznaczenie podmiotu mającego prawo wnioskowania o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, określenie maksymalnych granic czasowych trwania stanu nadzwyczajnego, ustalenie procedury zatwierdzania decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. użycie instytucji stanu wojennego i wyjątkowego wymaga współdziałania trzech organów: Prezydenta, Rady Ministrów i Sejmu. Stany te mogą być wprowadzane przez Prezydenta, ale wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. We wniosku tym Rada Ministrów winna określić przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny czy wyjątkowy, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, rodzaje ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu właściwego stanu lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego bądź wyjątkowego Prezydent zobowiązany jest przedstawić do zatwierdzenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm niezwłocznie je rozpatruje i może uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić samodzielnie Rada Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody. Każde rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Mają obowiązek to zrobić niezwłocznie i nieodpłatnie redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych, a także właściwi wojewodowie (ci ostatni w drodze obwieszczenia, przez rozplakatowanie

w miejscach publicznych, jak również w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze). Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wojennego i wyjątkowego.

Okres trwania stanu wojennego nie jest konstytucyjnie ograniczony. Stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej mogą być wprowadzane tylko na czas oznaczony i nie mogą trwać dłużej niż odpowiednio 90 i 30 dni. Sejm może wyrazić zgodę na ich przedłużenie, z tym że w przypadku stanu wyjątkowego tylko raz i tylko na czas nie dłuższy niż 60 dni (przedłużenie przez Sejm stanu klęski żywiołowej nie podlega ograniczeniom).

Stan wojenny i stan wyjątkowy znosi Prezydent na wniosek Rady Ministrów, a stan klęski żywiołowej Rada Ministrów, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stany te były wprowadzone.

4. Ograniczenia praw człowieka w czasie stanu nadzwyczajnego

W Konstytucji z 1997 r. konstrukcja wyznaczenia statusu jednostki po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego opiera się na pięciu elementach: 1) na klauzuli proporcjonalności wyrażonej w art. 228 ust. 5, 2) na klauzuli antydyskryminacyjnej wyrażonej w art. 233 ust. 2, 3) na wyznaczeniu zakresu praw niederegowalnych w art. 233 ust. 1 i 3, 4) na odesłaniu do ustaw w celu wyznaczenia zakresu, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela „w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych” w art. 228 ust. 3, 5) na stworzeniu możliwości dla ustawodawcy określenia, podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela w art. 228 ust. 4.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia (jego charakterowi oraz intensywności)

i powinny zmierzać do jak najszybszego (skutecznego) przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zakaz dyskryminacji po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego oznacza niedopuszczalność ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Wyznaczając zakres praw niedorogownych ustrojodawca postanowił zróżnicować pod tym względem poszczególne kategorie stanów nadzwyczajnych, przy czym jednakowo potraktował stan wojenny i stan wyjątkowy, a odmiennie stan klęski żywiołowej. W czasie stanu wojennego i wyjątkowego *Konstytucja* nie pozwala ograniczać prawa do godności człowieka, prawa do obywatelstwa i opieki Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą, prawa do ochrony życia, prawa do humanitarnego traktowania w przypadku pozbawienia wolności, zakazu poddawania torturom, okrutnemu nieludzkiemu traktowaniu oraz karaniu, w tym karami cielesnymi, zakazu poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez zgody zainteresowanej osoby, zasady *nullum crimen sine lege* i zasady domniemania niewinności, prawa do obrony i obrońcy, prawa do rzetelnego sądu – niezależnego, bezstronnego i niezawisłego działającego bez nieuzasadnionej zwłoki i jawnie, prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, wolności sumienia i religii, prawa do składania petycji, wniosków oraz skarg zbiorowych i indywidualnych do organów publicznych, zasady zapewnienia prawnej ochrony rodziny i praw dziecka.

W czasie stanu klęski żywiołowej ograniczane mogą być tylko: prawo do wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawo do nietykalności i wolności osobistej, prawa związane z zatrzymaniem, prawo do odszkodowania w razie bezprawnego pozbawienia wolności, prawo do nietykalności mieszkania, prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia, wolność działalności gospodarczej, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do organizowania strajków, prawo

do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku.

Ustrojodawca przewidział, iż państwo może wyrównywać straty majątkowe powstałe w wyniku zastosowania szczególnych rygorów stanu nadzwyczajnego, (art. 228 ust. 4), a ustawodawca przesądził, iż będzie to robić (ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – Dz. U. nr 233, poz. 1955).

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie każdego ze stanów nadzwyczajnych określają odpowiednie ustawy. Stanowią one, iż ograniczeniom tym podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające chociażby czasowo na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny. Stosuje się je także wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze.

W czasie stanów wojennego i wyjątkowego można między innymi:

- zawiesić prawo do strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, prawo do strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników, prawo do akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje, prawo do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych nie będących imprezami masowymi, prawo zrzeszania się;
- wprowadzić cenzurę prewencyjną środków społecznego przekazu, kontrolę zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów pocztowych, kontrolę treści rozmów telefonicznych, korespondencji telekomunikacyjnej itp., wprowadzić emisję sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub

odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych itp., wprowadzić obowiązek uzyskiwania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego, oraz zgłaszania w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;

- zobowiązać osobę, która ukończyła 18 lat i przebywa w miejscu publicznym do posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a osobę, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej;
- nakazać lub zakazać przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc;
- zakazać utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu i innych cech określonych miejsc, obiektów i obszarów;
- ograniczać dostęp do towarów konsumpcyjnych, wolność działalności gospodarczej, działalność edukacyjną, obrót krajowymi środkami płatniczymi, obrót dewizowy, transport drogowy, kolejowy i lotniczy oraz ruch jednostek pływających, funkcjonowanie systemów łączności, prawo posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych, dostęp do informacji publicznej.

W czasie stanu wyjątkowego osoby, co do których zachodzi podejrzenie że nie będą przestrzegać porządku prawnego, organy prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego, mogą wezwać na rozmowę ostrzegawczą. Natomiast osoby co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będą prowadzić działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu mogą być odosobnione na podstawie decyzji właściwego wojewody wykonywanej przez właściwego komendanta wojewódzkiego policji.

W czasie stanu wojennego w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, można dokonać ich przeszukania lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności.

Wprowadzenie stanu wojennego wiąże się również z możliwością: zamknięcia lub ograniczenia ruchu przez przejścia graniczne, nakładania na przedsiębiorstwa dodatkowych zadań, zajęcia nieruchomości niezbędnych dla sił zbrojnych lub obrony państwa, wprowadzenia najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej, nałożenia obowiązku dostawy produktów rolno-spożywczych, zakazu lub ograniczenia przewozu osób i rzeczy, we wszystkich rodzajach transportu, oraz ruchu statków powietrznych i wodnych. Środki transportowe mogą być rekwirowane, a osoby fizyczne w wieku od 16 do 65 lat zobowiązane do wykonywania pracy.

Szczegółowe dopuszczalne ograniczenia praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej to:

- zawieszenie działalności określonych przedsiębiorstw,
- zakaz lub nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju,
- całkowita lub częściowa reglamentacja zaopatrzenia w określone artykuły,
- nakaz oddelegowania pracowników do dyspozycji organów kierujących akcją zwalczania klęski,
- przymusowe badania lekarskie, leczenie, szczepienia itp.,
- obowiązkowa kwarantanna,
- przymus stosowania środków ochrony roślin lub innych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin,
- obowiązek stosowania środków ochrony środowiska,
- przymusowe zwalczanie chorób zakaźnych u zwierząt,
- opróżnienie mieszkania lub innych pomieszczeń w razie potrzeby pod przymusem,
- nakaz ewakuacji,

- nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach,
- zakaz organizowania imprez masowych,
- nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się,
- wykorzystywanie, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, rzeczy ruchomej lub rzeczy nieruchomości,
- zakaz prowadzenia strajku,
- odstąpienie od określonych zasad bhp,
- zmiana systemu wynagradzania lub rozkładu czasu pracy w zakładach pracy, którym nakazano określoną działalność.

Stan klęski żywiołowej może spowodować, iż na osoby fizyczne nałożone zostaną następujące obowiązkowe świadczenia osobiste:

- udzielania pierwszej pomocy,
- czynnego udziału w akcji ratowniczej,
- wykonania określonych prac,
- umożliwienia używania ich nieruchomości lub rzeczy,
- udostępniania pomieszczeń osobom ewakuowanym,
- użytkowania nieruchomości w określony sposób,
- przyjęcia na przechowanie i pilnowania mienia osób ewakuowanych,
- ochrony cudzych zwierząt, dostarczania im paszy i schronienia,
- zabezpieczania zagrożonych roślin lub nasion,
- pełnienia wart,
- szczególnej ochrony własnych źródeł wody pitnej, udostępniania ich ewakuowanym lub uszkodzonym,
- ochrony zagrożonych dóbr kultury.

5. Zmiany w konstytucyjnym systemie sprawowania władzy na czas trwania stanu nadzwyczajnego.

Zmiany w konstytucyjnym systemie sprawowania władzy na czas trwania stanu nadzwyczajnego przewidziane w polskiej kon-

stytucji dotyczą stanowienia prawa oraz możliwości przeprowadzenia wyborów i referendum.

W zakresie stanowienia prawa polegają one na czasowym zakazie zmiany wskazanych przez konstytucję kategorii aktów prawnych oraz na wyposażeniu prezydenta w szczególne uprawnienia prawodawcze. Zakaz zmiany określonych aktów prawnych ma charakter gwarancji stabilności porządku konstytucyjnego, służy ochronie podstaw systemu prawnego. Ma zapobiegać zmianom o charakterze koniunkturalnym, dokonywanym w sytuacjach ekstremalnych, nie dopuścić do wykorzystania stanu nadzwyczajnego w celach niezgodnych z Konstytucją. Zgodnie z Konstytucją w czasie trwania stanu nadzwyczajnego zmieniana nie może być konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6).

Szczególne uprawnienia w zakresie stanowienia prawa na czas stanu nadzwyczajnego nadaje Prezydentowi RP art. 234 Konstytucji. Zgodnie z nim Prezydent RP ma prawo wydawania rozporządzeń mocą ustawy w czasie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów, jeżeli Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie.

Szczególna ochrona w czasie trwania stanu nadzwyczajnego powinna przysługiwać organowi ustawodawczemu. W imię tej ochrony konstytucja dopuszcza określone zmiany w mechanizmach funkcjonowania parlamentu po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Sprowadzają się one do: zakazu rozwiązywania parlamentu w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz przedłużenia jego kadencji co najmniej do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego. Konstytucja nie zezwala skracać kadencji Sejmu także w ciągu 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego.

Przeprowadzenie wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego stwarzałoby niebezpieczeństwo możliwości manipulowania procedurą wyborczą. *Konstytucja* zakazuje przeprowadzania w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu wyborów parlamentarnych, wyborów Prezydenta oraz referendum ogólnokrajowego. Wybory do organów samorządu

terytorialnego, są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (art. 228 ust. 7).

Ustawy generalnie stwierdzają, iż organy władzy publicznej działają w okresie stanów nadzwyczajnych w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, ze zmianami wynikającymi z samych ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej we współdziałaniu z Radą Ministrów, co w szczególności polega na:

- postanawianiu na wniosek Rady Ministrów o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania,
- postanawianiu na wniosek Rady Ministrów o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP i określaniu ich zadań,
- mianowaniu na wniosek Prezesa Rady Ministrów Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, (który podlegając Prezydentowi przejmuje dowodzenie Siłami Zbrojnymi), a na wniosek tego Dowódcy zatwierdzaniu planów operacyjnych użycia Sił Zbrojnych i uznawaniu określonych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych,
- Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa ich kompetencje.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego między innymi może (art. 11 ustawy o stanie wojennym):

- zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
- przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w tej strefie.

Ogólny nadzór w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy administracji rządowej i samorządowej w czasie stanu

wojennego sprawuje Minister Obrony Narodowej, a w województwie realizacją tych zadań kieruje wojewoda (art. 12 i art. 13 ustawy o stanie wojennym).

W czasie stanu wyjątkowego koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują:

- Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa,
- właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Minister, o którym wyżej mowa może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów,

a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia wójta, prezydenta miasta lub starosty, a właściwy minister wojewody. Wyznacza się wówczas pełnomocników do kierowania tymi działaniami.

Jeżeli w czasie stanu wojennego lub wyjątkowego organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

6. Gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych

W doktrynie prawa konstytucyjnego ustalono pewne reguły zachowania niezbędnego minimum demokracji przy stosowaniu instytucji stanu nadzwyczajnego, co stanowić ma punkt wyjścia do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. spełnia postulaty nauki stwarzając niezbędne gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych.

Po pierwsze – podaje generalne zasady i wyznacza zakres ograniczeń konstytucyjnych praw obywatelskich (art. 233).

Po drugie – określa niezbędne elementy trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego (art. 229, art. 230, art. 231, art. 232).

Po trzecie – zawiera postanowienia ustalające maksymalne okresy na jakie można wprowadzić dany rodzaj stanu nadzwyczajnego (art. 230, art. 232).

Po czwarte – stwarza mechanizmy zapewniające skuteczną kontrolę Sejmu nad działaniami organów wykonawczych związanymi ze stanami nadzwyczajnymi (art. 231, art. 234 ust. 1 *in fine*).

Literatura (pozycje wybrane):

Agamben G., *Stan wyjątkowy, homo sacer II, 1*, przekład: M. Surma-Gawłowska, posłowie: G. Jankowicz, P. Mościcki, Kraków 2008.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989: szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006.

Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.

Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Prof. zw. dr hab. Andrzej Szmyt

Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Unormowania konstytucyjne

Problematykę swej zmiany Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej reguluje w art. 235 ust. 1–6 oraz uzupełniająco w art. 228 ust. 6; w tym ostatnim z przytoczonych przepisów jedynie w zakresie zakazu zmiany Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego. Uzupełniająco mogą być stosowane także inne przepisy konstytucyjne, zwłaszcza dotyczące trybu ustawodawczego, ustawowe i regulaminowe, z uwzględnieniem jednak założeń art. 235 Konstytucji. Przepisy art. 235 stanowią rozbudowaną formalnie i merytorycznie treść rozdziału XII Konstytucji, dotyczącego tylko tej problematyki (tytuł rozdz. – „Zmiana Konstytucji”). Zagadnienia zmiany konstytucji stanowią w konstytucjach trwałe element szczególnej ich treści („materia konstytucyjna”), składający się na minimalny zakres konstytucji „pełnych”. Potwierdza to także polska tradycja konstytucyjna (konstytucje z lat 1791, 1921, 1935, 1952).

Obowiązująca Konstytucja RP nie zna kategorii przepisów – w sensie formalnym – „niezmienialnych”, co odpowiada dotychczasowej, polskiej tradycji konstytucyjnej, choć tego rodzaju przepisy znane są niektórym współczesnym konstytucjom europejskim. Dyskusyjne jest – bo art. 235 nie daje tu jasnej odpowiedzi – czy obowiązujące przepisy mogą służyć za podstawę tylko zmian częściowych (nowelizacji) obowiązującej Konstytucji, czy też mogłyby stanowić podstawę normatywną uchwalenia w przyszłości całej nowej Konstytucji. Zupełnie jako odrębną kategorię pojęcio-

wą należy traktować uzupełnianie i przekształcanie treści konstytucji – poza formalnymi zmianami jej tekstu – w drodze interpretacji konstytucji, ustawodawstwa zwykłego i praktyki politycznej.

Z uwagi na tryb zmiany Konstytucji utrwalony jest ich podział na konstytucje sztywne i elastyczne. Konstytucje sztywne to te, które przewidują tryb swej zmiany w kształcie trudniejszym, bardziej rygorystycznym niż tryb stanowienia ustaw zwykłych – jak tradycyjnie w polskich konstytucjach. Faktyczna sztywność (elastyczność) może jednak odbiegać od założeń konstytucyjnych, głównie z uwagi na rzeczywisty układ sił w parlamencie czy polityczne reguły gry ustrojowej. Instrumentarium usztywnienia konstytucji może być rozbudowane w różnym stopniu i iść w różnych kierunkach. Przepisy art. 235 Konstytucji RP są tu znacznie bogatsze, niż poprzedni art. 106 Konstytucji z 1952 r. Odrębnym punktem odniesienia dla trybu zmiany danej konstytucji winien być jednak także tryb, w jakim uchwalono daną konstytucję; tryb taki sam sprzyjałby trwałości aktu i zapobiegał możliwościom wydrążenia konstytucji z tych treści, które zawarto w niej w specjalnym trybie przygotowania i uchwalenia. W tym kontekście przepisy art. 235 Konstytucji nie odpowiadają standardom przyjętym dla jej uchwalenia, na co wskazuje szereg rozwiązań szczegółowych z art. 235 i porównania z trybem określonym w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67, poz. 336 z późn. zm.)

Przepisy art. 235 Konstytucji określają kolejno: 1) w ust. 1 – krąg podmiotów uprawnionych do przedłożenia projektu ustawy o zmianie konstytucji, 2) w ust. 2 – równouprawnienie Sejmu i Senatu przy uchwaleniu ustawy oraz termin zajęcia stanowiska przez Senat, 3) w ust. 3 – termin odbycia pierwszego czytania projektu w Sejmie, 4) w ust. 4 – większość głosów i kworum w Sejmie i Senacie, potrzebne dla uchwalenia ustawy, 5) w ust. 5 – termin uchwalenia przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji, 6) w ust. 6 – warunki dopuszczalności żądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę Kon-

stytucji, tryb postępowania w tym zakresie oraz warunki przyjęcia zmiany, 7) w ust. 7 – podpisanie i ogłoszenie ustawy o zmianie konstytucji.

Zakres przedmiotowy art. 235 Konstytucji pozwala na rozróżnienie w nim – mimo jednakowej mocy prawnej każdego z fragmentów unormowania – treści o charakterze zasadniczym dla instytucji prawnej, jaką jest „zmiana Konstytucji” oraz treści o charakterze mniej znaczącym merytorycznie dla tożsamości przyjętych rozwiązań. Pierwsze z nich z pewnością cechuje szczególna doniosłość, drugie stanowią bardziej techniczne dopełnienie konstrukcji normatywnej. Rozstrzygnięcia o zasadniczym charakterze konstytuują model instytucji. Uwagę najpierw zwraca przyjęte założenie generalne, że tryb zmiany Konstytucji z 1997 r. nie jest tożsamy merytorycznie z trybem przygotowania i uchwalenia tej Konstytucji, unormowanym we wspomnianej wcześniej ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.

Istotnej wagi rozstrzygnięciem w sferze kompetencyjnej (art. 235 ust. 2) jest przede wszystkim wskazanie na Sejm i Senat – a więc organy przedstawicielskie – jako organy władne dokonać zmiany Konstytucji. Podmiotem „stanowiącym” – co do zasady – nie jest tu Naród. W przyjętym modelu włączenie suwerena do procedury zmiany Konstytucji ma jedynie charakter fakultatywny (warunkowy) i w ograniczonym zakresie przedmiotowym (ust. 6). Także na tle generalnych relacji konstytucyjnych między Sejmem a Senatem przepis art. 235 ust. 2 zawiera istotne rozstrzygnięcie odmienne, bo ustanawiające zrównanie prawne pozycji obu organów w akcie „uchwalenia” zmiany Konstytucji (ale już nie we wszystkich innych elementach procedury), wyrażające się w wymogu „jednakowego brzmienia” ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przez Senat. Senat nie może uchwalić poprawek do tekstu uchwalonego przez Sejm, Sejm zaś nie może odrzucić stanowiska Senatu – co istotnie odróżnia ten tryb od zwykłego trybu ustawodawczego. Jak widać też, uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji nie następuje przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe (na jednolitych zasadach jednego, nowego

organu) ale przez każdy z organów odrębnie i na odrębnych zasadach.

Dla sfery kompetencyjnej (aktu „uchwalenia” zmiany Konstytucji) za istotne rozstrzygnięcie modelowe w art. 235 Konstytucji należałoby też uznać sygnalizowaną dopuszczalność – w określonym zakresie – zażądania referendum, jako włączającą Naród do procedury, a także niedopuszczalność zakwestionowania dokonanej zmiany przez głowę państwa. Niedopuszczalność, o której mowa (ust. 7) oznacza, że Prezydent Rzeczypospolitej nie dysponuje prawem weta wobec ustawy o zmianie Konstytucji – co jest istotną różnicą w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym. W zakresie merytorycznym (materialnym) wykluczone jest także kwestionowanie przez Prezydenta konstytucyjności ustawy o zmianie Konstytucji w trybie kontroli prewencyjnej. Gdyby dopuścić kontrolę Trybunału Konstytucyjnego – co nie jest w pełni jasne na gruncie art. 235 ust. 7 Konstytucji – to mogłaby ona dotyczyć tylko strony kompetencyjnej i procedury, w jakiej zmiana Konstytucji doszła do skutku (kontrola formalna). Zdaniem doktryny, znakiem zapytania może być opatrzone dopuszczalność kontroli formalnej ustawy o zmianie Konstytucji, jeśli byłaby ona przyjęta z przeprowadzonym referendum zatwierdzającym – z uwagi na udział Narodu (suwerena) w takiej procedurze.

Doniosłe znaczenie mają w art. 235 osobne rozstrzygnięcia, dotyczące przede wszystkim strony proceduralnej uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji. Zaliczyć do nich należałoby – w kolejności chronologicznej – „zasadę” rygorystycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do przedłożenia Sejmowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji oraz przesądzenie o ustanowieniu dwóch odrębnych trybów dokonywania zmian Konstytucji. Warto tu zwrócić też uwagę na „proceduralne” założenie szczególnie rozważnego postępowania, czego wyrazem byłyby przepisy „spowalniające” tok postępowania i ustanawiające wyższe wymogi co do kworum oraz potrzebnej większości głosów.

Przepis art. 235 ust. 1 Konstytucji – wiodący w tytułowej materii – stanowi, że projekt ustawy o zmianie Konstytucji może

przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Nie normuje więc wprost „istoty” instytucji, ale jako bezsporne doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że prawo inicjatywy jako kategoria prawna jest tu traktowane odpowiednio, jak przy zwykłej inicjatywie ustawodawczej, czyli kompetencja określonych konstytucyjnie podmiotów do przedłożenia parlamentowi ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament ma obowiązek projekt ten przyjąć i w przewidzianym prawnie trybie rozpatrzyć. Przepisy art. 235 ust. 1 w zw. z ust. 3 Konstytucji pozwalają na rekonstrukcję nazwy instytucji jako „przedłożenie projektu ustawy o zmianie Konstytucji”, ale często w doktrynie spotyka się też określenie inicjatywy mianem „ustrojodawczej”, choć zakresem dotyczyć ono może tak przedłożenia projektu tylko zmiany, jak i projektu całej Konstytucji.

Prawo inicjatywy odróżnić należy oczywiście od politycznej inspiracji zmian, ale *occasio legis* może być bardzo zróżnicowane. Przywołany wcześniej przepis art. 228 ust. 6 Konstytucji zakazuje zmiany Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego, co przy racjonalnej wykładni oznacza także zakaz inicjowania zmian w tym czasie. Przepisy konstytucyjne nie zakazują inicjatyw wspólnych różnych podmiotów, czy też inicjatyw równoległych (konkurencyjnych), nie zakazują ich ponawiania mimo wcześniejszych niepowodzeń (brak okresów karencji). Wszystkie inicjatywy objęte są ogólną zasadą dyskontynuacji – projekty nieuchwalone do końca kadencji parlamentu uważa się za załatwione w sensie niedojścia ustawy do skutku i nie przekazuje się ich parlamentowi następnej kadencji do rozpatrzenia. Na ogólnych zasadach podmiot inicjatywy może swój projekt wycofać w toku postępowania w Sejmie do czasu zakończenia „drugiego czytania” projektu (por. art. 119 ust. 4 Konstytucji). Przywoływane przepisy konstytucyjne posługują się pojęciem „projektu”, co w sensie technicznolegislacyjnym oznacza inicjatywę „sformułowaną” – pisemny dokument opracowany całościowo i zredagowany w postaci wypowiedzi normatywnych, nie zaś tylko wyrażenie idei, ogólnych założeń, wstępnej wersji. Podmioty inicjatywy zapoczątkować procedurę

zmiany Konstytucji mogą tylko w Sejmie, nie w Senacie (art. 235 ust. 3 Konstytucji).

Zakreślony w art. 235 ust. 1 Konstytucji krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą zmiany Konstytucji różni się od kręgu przewidzianego (art. 118 ust. 1–2 Konstytucji) dla inicjatywy ustawodawczej w zwykłym trybie ustawodawczym. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji zwykła inicjatywa ustawodawcza przysługuje bowiem posłom, co regulamin sejmowy z 1992 r. konkretyzuje jako grupę co najmniej 15 posłów oraz komisje sejmowe (z wyłączeniem komisji śledczych), zaś według art. 235 ust. 1 Konstytucji wymóg liczebności grupy posłów podniesiono do 92 posłów (1/5 ustawowej liczby posłów), jak i wykluczono inicjatywę w zakresie zmiany Konstytucji ze strony inaczej skonstruowanego podmiotu wewnątrzsejmowego. Rozwiązanie to dzięki swej sztywności lepiej pełni funkcję gwarancyjną i sprzyjać ma zgłaszaniu projektów mogących liczyć na szersze poparcie posłów.

W przepisie art. 235 ust. 1 Konstytucji zwraca uwagę też pominięcie prawa inicjatywy Rady Ministrów oraz inicjatywy grupy obywateli, występujących przy zwykłym trybie ustawodawczym. Oznacza to postrzeganie Rady Ministrów przez ustrojodawcę jako organu „zdystansowanego” wobec inicjatyw określających fundamenty ustrojowe, a uwikłanego szczególnie w bieżącą politykę, której instrumentem są projekty ustaw zwykłych. Za pominięciem prawa grupy obywateli do przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji nie przemawiają żadne istotne względy ustrojowe, poza może celem uniknięcia projektów względnie niedojrzałych i bez szans na uchwalenie.

Przepisy art. 235 Konstytucji przewidują, że zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy (ust. 2), co oznacza, że w trybie postępowania, którego zręby reguluje sama Konstytucja. Jest to jednak tryb szczególny (w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym), związany ze szczególną mocą prawną ustawy rangi konstytucyjnej. Przywołany przepis wzmacnia tu pozycję Senatu poprzez wymóg uchwalenia ustawy – o zmianie Konstytucji –

w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat, co uniemożliwia narzucenie Senatowi stanowiska zajętego przez Sejm (ale i nie dając Senatowi prawa zgłaszania poprawek, o których mowa przy zwykłym trybie ustawodawczym – w art. 121 ust. 2 Konstytucji), jak też – również inaczej niż w zwykłym trybie ustawodawczym – wydłużając Senatowi termin na uchwalenie ustawy do 60 dni.

Jak wspominaliśmy, przedłożyć projekt ustawy o zmianie Konstytucji można tylko w Sejmie (art. 235 ust. 3), a prawem tym dysponuje tylko co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej (ust. 1). Dla ochrony przed zbyt pośpiesznym (pochopnym) postępowaniem przepis art. 235 ust. 3 przesądza, że „pierwsze czytanie” projektu może odbyć się nie wcześniej niż 30 dnia od dnia przedłożenia projektu; ten „próg spowalniający” dotyczy wszystkich projektów, bez względu na ich materię.

Dla uchwalenia ustawy i w Sejmie i w Senacie wymagane kwozum wynosi 1/2 (obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, senatorów). Wymagana większość głosów wynosi w Sejmie 2/3 posłów, w Senacie zaś wymaga się większości bezwzględnej, co odróżnia obie większości od wymaganej (zwykłej) w zwykłym postępowaniu ustawodawczym. Niższy próg większości głosów wymaganej w Senacie – w porównaniu z Sejmem – „ułatwia” Senatowi przyjęcie ustawy w brzmieniu „jednakowym”, o którym mowa w art. 235 ust. 2, co może oznaczać „instrumentalny” odcień relacji między Sejmem i Senatem i ograniczać do wartościowanie roli Senatu.

Przepisy art. 235 ust. 5–6 Konstytucji wprowadzają dwa rodzaje trybu uchwalania ustaw o zmianie Konstytucji, mianowicie trybu „zwykłego” i trybu „kwalifikowanego”. Z punktu widzenia chronologii postępowania z projektem tryb „kwalifikowany” oznacza najpierw wprowadzenie – dla niektórych projektów – drugiego „progu spowalniającego” prace, bowiem w Sejmie uchwalenie ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po „pierwszym czytaniu” projektu tej ustawy. Przepis ten ma ten sam cel,

jak przy pierwszym progu spowalniającym prace, ale jako bardziej rygoryzujący postępowanie ograniczony jest tylko do tych projektów, które dotyczą przepisów wymienionych trzech rozdziałów Konstytucji. Wskazanie określonych odrębności oznacza tu, że poza ich granicami (dla pozostałych projektów) mamy do czynienia ze „zwykłym” trybem uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji.

Drugi, istotny element konstruujący tryb „kwalifikowany” zawarty jest w art. 235 ust. 6, przewidującym ograniczoną dopuszczalność przeprowadzenia „referendum zatwierdzającego”. Element ten dotyczy więc etapu postępowania już po uchwaleniu przez Sejm i Senat ustawy o zmianie Konstytucji. Przywołany przepis stanowi, że jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów wymienionych trzech rozdziałów (I, II lub XII), to podmioty uprawnione do przedkładania Sejmowi projektów ustaw o zmianie Konstytucji (ust. 1) mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia „referendum zatwierdzającego”. Zgodnie z art. 235 ust. 6 zd. 2 Konstytucji, z wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum zatwierdzającego uprawnione podmioty zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60. dni od dnia złożenia wniosku.

Unormowanie z art. 235 ust. 6 stanowi *lex specialis* w porównaniu nie tylko z ogólnym przepisem art. 125 Konstytucji (referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa), ale i przepisem art. 90 ust. 3–4 w zw. z art. 125 Konstytucji (referendum wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach). Przepisy konkretyzujące postanowienia Konstytucji zawiera zwykła ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. nr 57, poz. 507 z późn. zm., zwł. rozdz. 10). Przepisy dotyczące referendum stanowią przejaw ogólniejszej zasady konstytucyjnej, że Naród sprawuje władzę

przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 – zasada zwierzchnictwa Narodu).

Przepis art. 235 ust. 6 Konstytucji wskazuje, że referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji pomyślane zostało przez ustrojodawcę jako instytucja: po pierwsze – fakultatywna (nie jest ono obligatoryjne dla każdej dokonanej zmiany) i – po drugie – ograniczona przedmiotowo (dotyczy tylko niektórych materii). Obie te cechy wyraźnie odróżniają to referendum od przewidzianego wcześniej w przywołanej już ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie referendum zatwierdzające było obligatoryjne i dotyczyło wszystkich przepisów nowouchwalonej Konstytucji. Przeprowadzenie referendum z art. 235 ust. 6 Konstytucji staje się obligatoryjne dopiero, gdy ze stosownym żądaniem wystąpią podmioty, które mogą (są uprawnione) o to wystąpić. Stylizacja zdania pierwszego w art. 235 ust. 6 Konstytucji wskazuje, że uprawniony jest tu każdy z podmiotów dysponujących prawem wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji, nie zaś tylko ten podmiot, który swoim projektem ustawy rzeczywiście zainicjował postępowanie. Rysującą się niejasność treściową użytych w przepisie pojęć – żądania i wniosku – rozstrzyga jednoznacznie formuła, że Marszałek Sejmu „zarządza” (nie zaś – „może” zarządzić) referendum zatwierdzające, co wyklucza możliwość odmówienia złożonemu żądaniu. Przewidziany konstytucyjnie termin przeprowadzenia referendum w ciągu maksimum 60 dni od dnia złożenia wniosku (żądania), nie zawsze może być oceniony jako wystarczający, zwłaszcza przy zmianach istotnych i szerokich. Ponieważ uprawnione podmioty mają 45 dni na zgłoszenie żądania, to przed upływem tego terminu Marszałek Sejmu nie powinien też przedstawić uchwalonej ustawy Prezydentowi RP do podpisu, inaczej bowiem mogłoby dojść do kolizji temporalnej, skoro Prezydent dysponuje terminem 21 dni – od dnia przedstawienia – na podpisanie i zarządzenie ogłoszenia ustawy.

Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji, dopuszczalność referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie Konstytucji ograniczona

jest także z uwagi na materię – tylko, jeżeli ustawa dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII Konstytucji. Czytelną intencją ustrojodawcy jest tu danie szczególnych gwarancji najważniejszym materiom, dlatego zawartym w rozdziałach I–II (głównie naczelnym zasadom ustrojowym i statusowi jednostki) Konstytucji oraz gwarancji trwałości tegoż konstytucyjnego instrumentarium (rozdz. XII). W pierwszym więc rzędzie wytyczenie granic materii szczególnie chronionych ma charakter formalny (wszystkie przepisy mieszczące się we wskazanych rozdziałach), ale pozwala też na ocenę typu materialnego, wykluczającą działania „in fraudem legis” dla ominięcia dopuszczalności zgłoszenia żądania referendum zatwierdzającego i manipulowania trybem zmiany Konstytucji. Żądanie referendum wydaje się także dopuszczalne w razie dokonania zmian Konstytucji w rozdziałach innych, niż I–II i XII, o ile „dotyczą” one przepisów rozdziałów wymienionych w art. 235 ust. 6 Konstytucji. Ustrojodawca nie użył bowiem zwrotu „zmiana przepisów”, lecz zwrotu „zmiana dotycząca przepisów”. Ocena, czy do konkretnej zmiany Konstytucji ma zastosowanie art. 235 ust. 6 Konstytucji zależy więc nie tyle od tego, do którego formalnie rozdziału zmiana ta została wprowadzona, ale od tego, jakie jest meritum dokonanej zmiany.

Zgodnie z art. 235 ust. 3 zd. 3 Konstytucji jej zmiana zostaje przyjęta, jeśli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących. Jak widać (inaczej niż w art. 125 Konstytucji) nie przewidziano tu wymogu określonej frekwencji jako warunku uznania wyniku referendum za wiążący. Chroni to przed bojkotem dokonanej zmiany Konstytucji, realizowanym poprzez absencję uprawnionych do głosowania w referendum zatwierdzającym. Jest to wyraźnie *lex specialis*. Decyzja Narodu złożona jest w ręce grupy jego aktywnych obywateli, nawet jeśli jest ich mniej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Ostatnią fazą postępowania jest przedstawienie przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy Prezydentowi RP do podpisu, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni i zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP (art. 235 ust. 7).

Pod rządami poprzednio obowiązującej Konstytucji z 1952 r. zarówno w praktyce ustrojowej, jak i w doktrynie pod pojęciem ustawy konstytucyjnej rozumiano akt normatywny o mocy prawnej równej Konstytucji, dotyczący „materii konstytucyjnej” i uchwalany w trybie właściwym dla zmiany Konstytucji (art. 106). Praktyka i doktryna dopuszczały zróżnicowany wewnętrznie charakter ustaw konstytucyjnych jako odrębnego aktu uzupełniającego Konstytucję, zastępującego ją przejściowo w pewnym zakresie, jednorazowo zawieszającego jej postanowienia czy innego rodzaju jednorazowego zastosowania. Pojęcie „ustawa konstytucyjna” figurowało w tytule takich ustaw jako oznaczenie rodzaju aktu (rzadziej jako „ustawa konstytucyjna o zmianie Konstytucji”). Akty te były uchwalone pod rządami art. 106 Konstytucji z 1952 r., który wprost mówił, że „zmiana Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy (...)” - oczywiście, że nie tzw. ustawy zwykłej, ale ustawy uchwalonej w kwalifikowanym trybie dojścia do skutku – oraz w sytuacji milczenia ówczesnej Konstytucji co do zamknięcia katalogu form źródeł prawa. Generalnie przepis art. 106 Konstytucji rozumiany był „wąsko”, w praktyce wyrażającej się uchwalaniem głównie aktów oznaczonych jako „ustawy o zmianie Konstytucji”, gdzie zmiana znaczyła nowelizację typu „inkorporacyjnego”, gdy nowość normatywna stawała się integralnym elementem pierwotnej substancji Konstytucji. Pojęcie „ustaw konstytucyjnych” było „szerszym” rozumieniem art. 106 Konstytucji, gdzie „zmiana” Konstytucji wyrażała się w związku funkcjonalnym obu aktów, a zewnętrznym przejawem znacznej ich autonomiczności było obowiązywanie „obok” siebie (równolegle), bez stosowania technicznolegislacyjnego instrumentu „inkorporacyjnego”.

Uwaga powyższa – o historycznym charakterze – jest potrzebna, bo Konstytucja z 1997 r. nie przewiduje tego rodzaju kategorii aktu normatywnego i co do oceny takiej istnieje już wyraźna zgoda doktryny prawa konstytucyjnego, mimo pewnych wahań u zarania obowiązywania Konstytucji. Z brzmienia art. 235 Konstytucji wynika, że posługuje się ona pojęciem „ustawy o zmianie Kon-

stytucji”, w różnych konfiguracjach występujących w ustępach 1–6 tegoż artykułu. Jest to rozumienie „wąskie” w podanym wcześniej znaczeniu, wykluczające przedkonstytucyjną praktykę i doktrynę „szerszego” rozumienia pojęcia „zmiany” jako ówczesnych „ustaw konstytucyjnych”. Wykładnię gramatyczną przepisów art. 235 wzmacnia art. 87 Konstytucji, zawierający fundamentalną zasadę „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jak i fakt, że w żadnym innym przepisie konstytucyjnym nie przewiduje się formy ustaw konstytucyjnych. Na poziomie przepisów o „mocy konstytucyjnej” Konstytucja z 1997 r. zna więc tylko jeden rodzaj aktu – samą Konstytucję (art. 87); próba znalezienia tu miejsca na osobną formę „ustawy konstytucyjnej” czyniłaby nielogicznym rozdzielenie Konstytucji i ustaw (zwykłych) w katalogu form aktów, przewidzianym w art. 87 Konstytucji. Interpretacja odmienna prowadziłaby też do ponownego rozchwiania systemu źródeł prawa, czemu Konstytucja stara się właśnie przeciwdziałać „zamykając” system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w wymienionym i pełnym zróżnicowaniu form. Na marginesie można zauważyć, iż określenie „ustawa konstytucyjna” potocznie bywa też rozumiane jako tożsame z pojęciem „Konstytucji”, zwłaszcza z uwagi na jednakową moc prawną, ten sam organ stanowiący i tryb uchwalania, jest to jednak podejście nie uwzględniające różnic obu rodzajów aktów co do zakresu regulowanej materii i aspektu temporalnego.

2. Unormowania Regulaminu Sejmu

W dniu 19 grudnia 2008 r. Sejm RP dokonał nowelizacji swego Regulaminu, po raz pierwszy w polskim prawie parlamentarnym wprowadzając do Regulaminu kompleksowe unormowanie postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji. Regulację stanowi cały rozdział 3a w Dziale II Regulaminu, obejmujący 11 formalnie nowych artykułów (art. 86a–86k).

Podstawowe elementy postępowania w sprawie zmiany Konstytucji od 1997 r. reguluje jej art. 235, ustanawiający odrębności

tego trybu w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym, także mającym swe konstytucyjne podstawy, jednakże nowelizacja regulaminu sejmowego stwarza tu nowe relacje prawne. Sam art. 235 Konstytucji wprost nie odsyła do szczegółowych i określonych uregulowań o niższej mocy, ale merytorycznie założenie takie jest racjonalne, a ramy formalne daje tu art. 112 Konstytucji, zgodnie z którym organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu określa regulamin Sejmu, który – z zachowaniem wymogów określonych w art. 235 Konstytucji – może regulować kompleksowo problematykę „szczegółowszą” trybu zmiany Konstytucji. Podkreślmy, że w doktrynie prawa konstytucyjnego już wcześniej postulowano celowość takiej regulacji regulaminowej. Wcześniej, przed nowelizacją regulaminu uchwalanie ustawy o zmianie Konstytucji podlegało ogólnym regułom regulaminowym, określającym zwykły tryb ustawodawczy, z zachowaniem wymogów wyraźnie określonych w art. 235 Konstytucji, co dokonywało się w wyniku procesów interpretacji regulaminu Sejmu. Po nowelizacji nowy rozdział 3a – w swym pierwszym artykule 86 a – przesądza, że do postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji stosuje się przepisy rozdziału 1,1a i 14 z Działu II regulaminu, chyba że przepisy tegoż rozdziału 3a stanowią inaczej. Z założenia nowe przepisy wprowadzają swoistość do tego trybu postępowania, poza nimi jednak odsyłając do przepisów rozdziałów o zwykłym trybie ustawodawczym, o wysłuchaniu publicznym i o posiedzeniach komisji sejmowych. Interpretacja tych przepisów i ich relacji dokonywać się będzie musiała w oparciu o zwykłe reguły wykładni regulaminu.

Nowelizacja Regulaminu wprost nie odnosi się do zagadnienia „inicjatywy” w zakresie projektu ustawy o zmianie Konstytucji, nawiązując jedynie do tej konstrukcji poprzez instytucję dopuszczalności „wycofania” takiego projektu. Mianowicie w art. 86g regulaminu Sejmu przesądza, że poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 92 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed

jego wniesieniem. Z brzmienia nowego art. 86g regulaminu wynika też relatywny nakaz utrzymania „tożsamości” grupy posłów inicjujących projekt, co jest powtórzeniem konstrukcji ze zwykłego trybu ustawodawczego (art. 36 ust. 3 regulaminu), wyraźnie i tu wykluczającej „przejęcie” projektu („podtrzymanie” projektu) w trakcie prac sejmowych, gdyby doszło do sytuacji, że projekt popiera mniej niż 92 posłów „spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem”. Nie wyklucza to oczywiście „przejęcia” projektu w drodze ponowionej inicjatywy przez prawnie nową grupę posłów.

Zgodnie z przepisem art. 86b ust. 1 regulaminu, do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną. Ten przepis zwraca uwagę dwojako : po pierwsze – możliwość taką Sejm miał i dotychczas na ogólnych zasadach konstytucyjnych (art. 110 ust. 3) oraz regulaminowych (art. 19 ust. 1), które nadal też mogą mieć zastosowanie w zakresie wykraczającym poza treść art. 86 b ust. 1 (gdy chodzi o określanie przez Sejm celu, zasad, i trybu jej działania). W tym więc aspekcie nowy przepis regulaminowy jest jedynie „skonkretyzowanym potwierdzeniem” a nie nowością normatywną. Po drugie – podkreślając *a contrario* – Sejm nie zdecydował się w dokonywanej nowelizacji na wprowadzenie obligatoryjności powołania Komisji Nadzwyczajnej (ad hoc), a ujmując szerzej – nie zdecydował się też ani na realizację koncepcji stałej komisji sejmowej ds. konstytucyjnych (Komisji Konstytucyjnej), ani na specjalną modyfikację regulaminowej roli dotychczasowej Komisji Ustawodawczej w zakresie jej udziału w pracach nad projektem ustawy o zmianie Konstytucji.

Nowością jest treść art. 86 ust. 2 regulaminu, przynajmniej w tym sensie, że przecina spory o interpretację reguł ogólnych, dotyczących zasad obsady składów komisji sejmowych. Przepis stanowi tu, że skład Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji „powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich”. Reguła ta ma miękką formułę „powinności”, rozumiana winna być – choć *expli-*

cite przepis tego nie wyraża – jako odzwierciedlenie „proporcjonalne” reprezentacji klubów i kół, co też wyraźnie przydaje tej Komisji charakter reprezentacyjno-polityczny. Nie jest to więc reprezentacja „po jednym członku z każdego klubu” (i koła), jak to regulamin przewiduje np. w odniesieniu do składu Komisji Etyki Poselskiej, czy też wiernie wg odrębnej reguły dotyczącej składu komisji śledczych. Brak regulaminowego przesądzenia dopuszczalnej liczebności składu Komisji Nadzwyczajnej daje szersze możliwości urzeczywistnienia przyjętej zasady „reprezentacyjno-politycznej”.

Zgodnie z art. 86c regulaminu Komisja, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji, powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy tego projektu. Komisja ta może też wystąpić do marszałka Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu, zaś Sejm rozstrzyga o wprowadzeniu debaty jako punktu porządku dziennego obrad najbliższego, po złożeniu wniosku, posiedzenia Sejmu (art. 86e). Idee obu przywołanych przepisów regulaminowych wyraźnie nawiązują – z jednej strony – do przepisów regulaminowych o postępowaniu z projektami kodeksów (art. 90 ust. 3 – w zakresie wniosku Komisji o debatę, art. 92 ust. 1 – w zakresie powoływania zespołu stałych ekspertów), z drugiej zaś strony – do przepisów o trybie przygotowania i uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. (art. 3, zwł. ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. – w zakresie wnioskowanej debaty, art. 14 regulaminu z 18 stycznia 1994 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – w zakresie zespołu stałych ekspertów). Przepisy regulaminowe wprowadzają tu wyraźny rygoryzm – powołanie zespołu stałych ekspertów jest obligatoryjne, z zagwarantowaniem w jego składzie ekspertów wskazanych przez przedstawiciela wnioskodawcy projektu. Regulamin nie przesądza tu liczebności składu takiego zespołu, ale w praktyce przesądza o tym będą potrzeby dyktowane charakterem i skalą proponowanych zmian konstytucyjnych. Punkt o debacie na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy o zmia-

nie Konstytucji musi się znaleźć w porządku dziennym najbliższego posiedzenia Sejmu – co stanowi, z racji przewidzianej obligatoryjności, ograniczenie zakresu dyskrejonalnej władzy Marszałka Sejmu a jednocześnie gwarantuje, w razie pozytywnej decyzji izby, niezwłoczne (na tym samym posiedzeniu) odbycie debaty. Regulamin nie ogranicza też dopuszczalności wystąpienia Komisji z wnioskiem o debatę także i więcej, niż jeden raz.

Również wyraźnym nawiązaniem do ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (art. 4 ust. 3) jest obecny przepis art. 86d regulaminu Sejmu, przewidujący, że w posiedzeniach Komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji, mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Przesłanką skorzystania przez wymienione podmioty ze swego uprawnienia jest oczywiście obowiązek – na ogólnych zasadach (por. art. 152 regulaminu) – zawiadomienia ich o terminie, miejscu i porządku dziennym posiedzenia Komisji. Przepis regulaminowy nie przydaje tym uczestnikom jakiegoś odrębnego statusu, np. w zakresie „przedkładania wniosków”, jak było to w art. 4 ustawy konstytucyjnej z 1992 r.). Przedstawiciel Prezydenta RP miałby jednak status „wnioskodawcy” – a więc odmienny, choć na zasadach ogólnych – gdyby to Prezydent był inicjatorem projektu ustawy o zmianie Konstytucji.

Bardziej jednak przepis ten może zwracać uwagę przewidzianą możliwością uczestnictwa w posiedzeniach Komisji przedstawiciela Rady Ministrów i przedstawiciela Trybunału Konstytucyjnego, choć nie oznacza to, że ma nim być członek rządu czy sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Status tych przedstawicieli wyklucza też oczywiście, by można było tym podmiotom z tytułu uczestnictwa w posiedzeniu Komisji automatycznie przypisać „aprobatę” dla rozstrzygnięć zapadających w przedmiocie projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Angażowanie w jakiejś mierze autorytetu Trybunału Konstytucyjnego w postępowanie z projektem ustawy o zmianie Konstytucji – niezależnie od sporów i kontekstów politycznych takich prac ustrojodawczych – może jednak być postrze-

gane w kontekście ewentualnej dopuszczalności orzekania później przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie trybu dojścia do skutku ustawy o zmianie Konstytucji (kontrola proceduralna). Przewidziana dopuszczalność udziału przedstawiciela Rady Ministrów w pracach Komisji rodzi natomiast skojarzenia najpierw ze wspomnianą ustawą konstytucyjną z 1992 r., gdzie na mocy przepisów konstytucyjnych udział taki był obligatoryjny. Ponadto też art. 235 Konstytucji nie przewiduje, by Rada Ministrów miała prawo przedłożyć Sejmowi projekt ustawy o zmianie Konstytucji, co oceniane jest jako wyraźny zamiar ustrojodawcy, by postrzegać rząd jako organ zachowujący dystans wobec przepisów inicjujących zmiany fundamentów ustrojowych państwa. Czymś innym są oczywiście rządowe projekty ustaw zwykłych, jako że stanowią one wyraz prowadzenia przez rząd polityki państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji). W tym tekście nowy przepis regulaminu Sejm może wywoływać wątpliwości jako niespójny z konstytucyjną koncepcją „dystansu”.

Zgodnie z art. 86f ust. 1 regulaminu Sejmu, poprawkę do projektu ustawy o zmianie Konstytucji może zgłosić w formie pisemnej, na posiedzeniu Komisji, która rozpatruje projekt, grupa co najmniej 5 posłów. Również na żądanie co najmniej 5 wnioskodawców, propozycje poprawek – po ich zgłoszeniu w formie pisemnej – odrzucone przez Komisję, zamieszcza się w sprawozdaniu jako „wnioski mniejszości” (art. 86f ust. 2). Wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy. Do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają też uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz jej przewidywane skutki prawne i społeczne. W powyższym rozwiązaniu widać zarówno różnice w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym, jak i podobieństwo do rozwiązania w postępowaniu z projektami kodeksów. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm, przysługujące – zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP – „posłom”, regulamin Sejmu w odniesieniu do etapu komisji sejmowych generalnie konkretyzuje bowiem tak, że każdy poseł

(nawet indywidualnie), w tym także poseł spoza Komisji (art. 38, art. 42 ust. 2a i art. 43 ust. 3) może zgłosić propozycję poprawki (wniosek mniejszości), podczas gdy w odniesieniu do postępowania z projektem kodeksu – co najmniej 5 posłów będących członkami Komisji Nadzwyczajnej (art. 93 ust. 2), a w postępowaniu z projektami ustaw o zmianie Konstytucji – grupa co najmniej 5 posłów (art. 86f). Wobec braku osobnej regulacji przyjąć należy, że przegłosowywanie przez Komisję poprawek do projektu ustawy o zmianie Konstytucji przebiega na zasadach ogólnych, tj. większością głosów przy kworum co najmniej 1/3 składu Komisji (art. 163 ust. 1), a więc bez podwyższonych wymogów. Dodajmy zresztą, że wcześniej o odrzuceniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji w I czytaniu przez Sejm lub o skierowaniu takiego projektu do Komisji izba postanawia – wobec braku przepisów odmiennych – także na zasadach ogólnych (art. 39 ust. 2 w zw. z art. 190 zd. 2), a więc większością głosów przy kworum co najmniej 1/2 ustawowej liczby posłów. W wymienionych tu wypadkach – wobec milczenia regulaminu sejmowego – nie ma osobnego wymogu „większości konstytucyjnej”.

Przyjęcie sprawozdania przez Komisję, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji, następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji (art. 56 h). Istotną odmiennością w tym przepisie – w porównaniu z ogólnymi regułami podejmowania uchwał przez komisje – jest wymóg „większości konstytucyjnej”, jaką stanowi 2/3 głosów przy spełnionym wymogu kworum. Widoczne jest, że wzorem dla istoty regulacji był tu art. 235 ust. 4 Konstytucji RP, będący elementem budowania trwałości („sztywności”) Konstytucji, poprzez odpowiednie „utrudnienie” proceduralne w regulaminie, zapobiegając zbyt łatwej zmianie Konstytucji. O ile przepis konstytucyjny odnosi się dopiero do etapu „uchwalania” ustaw o zmianie Konstytucji przez Sejm, o tyle nowy przepis regulaminu izby „wyprzedzająco” – pod względem chronologii prac sejmowych – wymaga wskazanej większości już na etapie przyjmowania sprawozdania przez Komisję. Cel przepisu jest tu oczywisty, chodzi bowiem o zmusza-

nie posłów, rozpatrujących projekt ustawy o zmianie Konstytucji, do szukania (znalezienia) kompromisu już w toku prac komisyjnych. W sensie politycznym miałyby to zapewne zwiększyć szanse skuteczności (efektywności) dalszych etapów prac sejmowych w obrębie całej izby. Z jednej strony – perspektywa konieczności spełnienia warunku podwyższonej większości już na etapie sprawozdania Komisji może rodzić większą determinację w dążeniu do jej osiągnięcia. Z drugiej zaś strony – przy istotnych rozbieżnościach stanowisk może zablokować prace na dość wczesnym etapie prac sejmowych. W drugiej ze wskazanych sytuacji może to oznaczać podjęcie decyzji o wycofaniu projektu (art. 86g regulaminu i art. 119 ust. 4 Konstytucji) albo objęcie go – z końcem kadencji – działaniem zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych. „Większość konstytucyjna” w odniesieniu do przyjęcia sprawozdania przez Komisję Konstytucyjną znana już była przywołanej wcześniej ustawie konstytucyjnej z 1992 r. (art. 5 ust. 3).

Zgodnie z nowym art. 86i regulaminu, drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 14 dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji. Przepis ten swą istotą odpowiada duchowi przepisów art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji, ustanawiających „progi spowalniające” prac z intencją zapobieżenia zmianom nie dość rozważonym z powodu nadmiernego tempa prac. Przepis regulaminowy daje więc posłom na zastanowienie czas 2-krotnie dłuższy, niż w zwykłym trybie ustawodawczym (art. 44 ust. 3 regulaminu).

W razie zgłoszenia w II czytaniu poprawki lub wniosku, projekt ustawy o zmianie Konstytucji kieruje się ponownie do Komisji, która rozpatrywała projekt (art. 86i). Istotą odmienności tego rozwiązania, w porównaniu ze zwykłym postępowaniem ustawodawczym, jest wyeliminowanie możliwości, by Sejm mógł „postanowić inaczej” (por. art. 47 ust. 1), tj. by poprawki te – bez sprawozdania Komisji – powierzyć przedstawieniu przez posła sprawozdawcę projektu i przegłosować w III czytaniu niezwłocznie po II czytaniu (art. 48–49).

Ostatni z przepisów (art. 86k) nowego rozdziału regulaminu Sejmu stanowi „przejęty” sprzed nowelizacji przepis art. 49a regulaminu, wprowadzony w 2007 r. i przewidujący, że przyjęcie przez Sejm poprawki albo wniosku mniejszości do projektu ustawy o zmianie Konstytucji następuje większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. O sensie – usztywniającym i zmuszającym do starań o kompromis – wymaganej „większości konstytucyjnej” wspomnieliśmy już wcześniej, a warto w tym miejscu jedynie zwrócić również uwagę na fakt, że wymóg ten obejmuje głosowania wcześniejsze chronologicznie, niż samo uchwalenie przez Sejm ustawy o zmianie Konstytucji.

W nawiązaniu do wcześniejszych postulatów doktryny prawa konstytucyjnego można chyba konkludować, że nowelizacja regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r. w ukazanym zakresie wprowadza istotne odrębności postępowania, w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym, dopełniając (porządkując) modelowo tryb „ustrojodawczy”.

3. Praktyka

Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. w ramach formalnej inicjatywy ustawodawczej wniesionych zostało dotychczas 21 projektów ustaw o zmianie Konstytucji. Tylko 2 z nich zostały uchwalone.

W III kadencji wniesiono 2 projekty poselskie – jeden z 10 listopada 1997 r., dotyczący art. 105 Konstytucji czyli problematyki immunitetowej, drugi z 11 stycznia 2000 r., dotyczący art. 227 Konstytucji, w zakresie nadania Narodowemu Bankowi Polskiemu prawa wydawania rozporządzeń. Z końcem kadencji oba projekty uległy dyskontynuacji.

W IV kadencji Sejmu nie było inicjatyw ustawodawczych w zakresie zmiany Konstytucji.

W V kadencji Sejmu wniesionych zostało 7 takich projektów:

1) prezydencki projekt z dnia 12 maja 2006 r. dotyczący art. 55 Konstytucji czyli europejskiego nakazu aresztowania; w tym postępowaniu ustawodawczym doszło do uchwalenia pierwszej nowelizacji Konstytucji, 2) projekt poselski z dnia 5 września 2006 r. dotyczący art. 38 Konstytucji, w zakresie ochrony prawnej życia „od momentu poczęcia” (odrzucony w dniu 13 kwietnia 2007 r. w III czytaniu), 3) projekt poselski z 12 grudnia 2006 r. dotyczący art. 99 Konstytucji czyli problematyki ograniczenia biernego prawa wyborczego cenzusem niekaralności, 4) prezydencki projekt z 28 marca 2007 r. dotyczący art. 179 Konstytucji czyli problematyki zmian w trybie powoływania sędziów, 5) projekt poselski z dnia 17 kwietnia 2007 r., dotyczący art. 99 Konstytucji, 6) projekt poselski z 11 kwietnia 2007 r. dotyczący art. 105 Konstytucji, 7) projekt poselski z dnia 8 maja 2007 r. dotyczący art. 105 Konstytucji.

W VI kadencji Sejmu wniesionych zostało także 7 projektów ustaw o zmianie Konstytucji: 1) projekt poselski z dnia 26 lutego 2008 r. dotyczący art. 99 ust. 3 Konstytucji: w tym postępowaniu doszło do uchwalenia drugiej nowelizacji Konstytucji, 2) projekt poselski z dnia 26 lutego 2008 r. dotyczący art. 105 Konstytucji (projekt uznany za wycofany w dniu 12 lutego 2010 r.), 3) projekt poselski z dnia 17 października 2008 r. dotyczący: a) art. 17 Konstytucji (kwestia zakazu ograniczenia wolności wyboru zawodu), b) art. 39 (kwestia nakazu zabiegów medycznych ograniczających zaburzenia psychiczne), c) art. 60 (kwestia ograniczenia dostępu do służby publicznej), d) dodany art. 61 a (kwestia prawa do wiedzy o działaniach partii komunistycznej i podporządkowanego jej aparatu przymusu państwowego), e) art. 65 (kwestia określania przez państwo warunków dostępu do określonych zawodów), f) art. 67 (kwestia ograniczenia w zabezpieczeniu społecznym praw byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa); projekt ten został odrzucony w I czytaniu w dniu 1 lipca 2009 r., 4) projekt poselski z dnia 6 listopada 2009 r., dotyczący art. 188 Konstytucji (w sposób rozszerzający kognicję Trybunału Konstytucyjnego na tzw. wtóre prawo unijne) i art. 190 (kwestia ogłaszania orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego, będących realizacją nowej kompetencji z art. 188); mimo sporządzenia sprawozdania podkomisji o projekcie, z końcem kadencji uległ on dyskontynuacji), 5) projekt poselski z dnia 19 lutego 2010 r., dotyczący – po raz pierwszy w zakresie sygnalizowanej praktyki – dużej liczby przepisów Konstytucji, głównie w zakresie dotyczącym organów państwowych (art. 96, 97, 97a, 103, 105, 122, 126–127, 131, 133–135, 144, 157, 159, 179, 201a–201e, 213–215); z końcem kadencji projekt uległ dyskontynuacji, 6) projekt prezydencki z dnia 12 listopada 2010 r. dotyczący kompleksowo kwestii wynikających z przynależności Polski do Unii Europejskiej (art. 90, 103, 144, 198, 203, 227 i (nowy rozdział Xa) art. 227a–227k); mimo odbycia II czytania projekt z końcem kadencji objęty dyskontynuacją, 7) projekt poselski z dnia 26 listopada 2010 r., dotyczący art. 90 i (nowego rozdziału X a) art. 227a–227f Konstytucji; mimo odbycia czytania, projekt objęty z końcem kadencji dyskontynuacją.

W VII kadencji Sejmu wniesiono 4 projekty ustaw o zmianie Konstytucji: 1) poselski projekt z dnia 17 czerwca 2013 r., dotyczący instytucji demokracji bezpośredniej (art. 118, 125, 235) – obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i referendum; został on przez Sejm odrzucony w I czytaniu, 2) poselski projekt z dnia 7 stycznia 2014 r., dotyczący materii immunitetów (art. 105, 181, 196, 200 i 206); projekt ten wnioskodawcy jednak już po kilku dniach wycofali, na etapie jeszcze przed nadaniem mu przez Marszałka Sejmu numeru jako drukowi sejmowemu, 3) poselski projekt z dnia 13 marca 2014 r., dotyczący ochrony lasów państwowych przed procesami przekształceń własnościowych (proponycja dodania nowego art. 74a); ostatecznie Sejm nie uchwalił nowelizacji, a do wymaganej większości zabrakło jedynie pięć głosów, 4) prezydencki projekt z dnia 12 maja 2015 r., dotyczący rezygnacji z zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu (art. 96 ust. 2); po upływie kadencji projekt objęty został zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych.

W bieżącej (VIII) kadencji, rozpoczętej w dniu 12 listopada 2015 r. wniesiono – jak dotychczas – 1 poselski projekt ustawy

o zmianie Konstytucji z dnia 17 grudnia 2015 r., dotyczący wprowadzenia nowych przepisów określających status Trybunału Konstytucyjnego (art. 183 – nowy ust. 1a, art. 188 pkt 1–2 i art. 194 ust. 1–2 w nowym brzmieniu oraz „przepis przejściowy” o wygaśnięciu kadencji aktualnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego); od dnia 11 lutego 2016 r. – po I czytaniu – projekt znajduje się w komisji (stan na 30 września 2017 r.)

Powyższa praktyka ustrojowa wskazuje, że stosunkowo łatwo jest zainicjować postępowanie (wnieść projekt ustawy o zmianie Konstytucji), natomiast rzadko wnioskodawcy znajdują takie poparcie większości 2/3 ustawowej liczby posłów, by doszło w Sejmie do uchwalenia zmiany. Ochrona stabilności Konstytucji jest więc wyraźnie skuteczna. Nie ma zaś mocnego przekonania o koniecznej potrzebie zmian.

Literatura:

R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.

R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

A. Kustra, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.

A. Szmyt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.

A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP* [w:] Z. Witkowski i in. (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu*, Toruń 2014.

A. Szmyt, *O potrzebie sejmowej Komisji Konstytucyjnej* [w:] D. Waniek, K. Janik (red.), *Droga ku zmianom: księga jubileuszowa w sześćdziesiątą rocznicę urodzin Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego*, Warszawa–Kraków 2014, t. 1.

M. Zubik, *Dokonywanie zmian Konstytucji RP jako proces polityczny* [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.

Literatura:

Agamben G., *Stan wyjątkowy, homo sacer II, 1*, przekład: M. Surma-Gawłowska, posłowie: G. Jankowicz, P. Mościcki, Kraków 2008.

Antonowicz L., *Konstytucyjne ujęcie kompetencji międzynarodowej głowy państwa polskiego (zarys rozwoju)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.

Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich: aktor sceny politycznej*, Warszawa 2003.

Arcimowicz J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001.

Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.

Balicki R., *Udział Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.

Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.

Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

Bałaban A., *Funkcje zasad naczelnych konstytucji*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVII.

Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, 5. wydanie, Warszawa 2010.

- Banaszak N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji 2007, nr 3.
- Banaszak N., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.
- Banaszak N., *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, Studia Lubuskie Prawnicze 2009, nr 5.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 11/2004.
- Boć (red.) J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008.
- Borowski K., *Stosowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzynarodowych standardów w zakresie praw osób pozbawionych wolności*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013.
- Bożek M., Karpiuk M., Kostrzebiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Bożek M., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006.
- Bożyk S., *Wybory prezydenckie*, Białystok 1995.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Chmaj M., *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Chorażewska A., *Instytucja Rady Gabinetowej w praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. naukowa A. Łabno, E. Zwierzchowski, WW Oficyna Wydawnicza, Katowice 2009.

- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- Czajowski J., Grzybowski M., *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Daniluk P., Laskowska M. (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego (2010–2012)*, Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Domańska A., *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego*, *Studia Wyborcze* 2014, t. 18.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2013.
- Domańska A., *Realizacja funkcji krajowego organu do spraw równego traktowania w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015.

- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000.
- Erećński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010.
- Fidelus A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce*, Kraków 2015.
- Florczak-Wątor M., *Rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Garlicki (red.) L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1–5, Warszawa 1999–2007.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.
- Garlicki L. (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- Garlicki L., *Ewolucja pozycji ustrojowej SN (1989–2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- Garlicki L., *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Niezależność sądownictwa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wrocław 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 13, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja RP*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–8.

- Głajcar R., Migalski M., *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Górecki D., *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000.
- Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Grzybowski M., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Gwiżdż A., *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, nr 1.
- Hauser R., Trzciniński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1962.
- Jabłoński K. H., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec problemu nauczania religii w szkołach publicznych*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T. J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009.

- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jabłoński M., *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] B. Banaszak, Preisner (red.) A., *Prawa i wolności w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.
- Jabłoński M., w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Jackiewicz A., *Organy kontroli państwowej i ochrony państwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Temida 2, Białystok 2008.
- Jadamus M., *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, OSA 2011, nr 7.
- Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.
- Jaros P., *Instytucjonalne gwarancje ochrony praw dziecka w Polsce. Rzecznik Praw Dziecka a Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015.
- Jarzęcka-Siwik E., Liszcz T., Niezgódka-Medková M., Robaczyński W., *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.
- Jaskiernia J., *Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jako formalna gwarancja bezpośrednia ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

- Jaskiernia J., *Problemy pluralizmu, porozumienia narodowego i consensu w systemie politycznym PRL*, Warszawa 1989.
- Jastrzębski R., *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 7–8.
- Kabat A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, red. J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka, Szczytno 2015.
- Kastelik-Smaza A., *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 4/2010.
- Kędzierski K., *Geneza urzędu ombudsmana*, *Ius et Administratio* 2007, nr 2.
- Klepacki K., *Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie prawa do ochrony zdrowia na przykładzie wybranych wystąpień generalnych w latach 2011–2013*, *Studia Prawa Publicznego* 2014, nr 3.
- Kolendowska-Matejczuk M., *Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*. Redakcja i wprowadzenie prof. Marek Zubik, C. H. Beck, Warszawa 2008.
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego. Czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.
- Koryś-Matusiak A., *Ocena skuteczności i efektywności działań Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach z zakresu prawa pracy*, [w:] *Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka a doświadczenia Polski*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016.
- Krawczyk R. P., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, [w:] *Samorzędy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

- Kubuj K., *Uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Kustra A., „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.
- Kustra A., Kustra E., *Status norm wspólnotowych w wewnętrznym porządku prawnym RP (między zasadą autonomii a regulacją poprzez przepisy odnoszące się do prawa międzynarodowego)*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, T. Jasudowicz, M. Balcerzak (red.), Toruń 2009.
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.
- Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza, status prawny, rozwój*, Warszawa 2011.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Liszczyński T., *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli „Kontrola Państwowa”*, numer jubileuszowy – luty 2014.
- Malinowska I., *Prawa człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] T. Okrasa (red.), *Administracja i bezpieczeństwo*, Warszawa 2011.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.

- Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989: szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, wyd. II, Lublin 1995.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Moll T., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka 2014, nr 17.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Mużarowska M., *Prawa człowieka oraz rola rzecznika praw obywatelskich w krajach postsowieckich*, Zeszyty Koła Naukowego Prawa Krajów WNP, 2013, t. 2.
- Nalaskowski K., *Sposoby wykorzystywania kompetencji przez Rzeczników w latach 1987–2007*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. VI, *Podmioty administrujące*, C. H. Beck, Warszawa 2011.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w odniesieniu do obsady stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom II*, oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.

- Olejniczak E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Opaliński B., *Udział Prezydenta w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.
- Pajdała H., *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.
- Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wilno 1934.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Patyra S., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Piasecki A., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pilarczyk P. M., *Początki kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4
- Płowiec W., *Koncepcja akty prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Prezydent w państwach współczesnych*, pod redakcją J. Osińskiego, Warszawa 2000.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

- Przywora B., *Rzecznik Praw Obywatelskich a ochrona praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Stańdo-Kawecka, P. Jakubek, M. Mitana, A. Papierz, B. Przywora (red.), *Działalność Profesora Zbigniewa Hołdy na płaszczyźnie praw człowieka i prawa karnego wykonawczego – widoczna oczyma młodych ludzi*, Kraków 2011.
- Pułło A., „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Starościanka, Warszawa 1967.
- Radzewicz P., *Procedury rozpatrywania przez komisję sejmową informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom II*, oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Repel J., *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Rivero J., *Droit administratif*, Paris 1977.
- Ruszała B., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie 2011, nr 1.
- Rydlowski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Sandorski J., *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006.
- Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy 2017, nr 2.
- Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy 2016, nr 9.
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.

- Sarnecki P., *Omówienie art. 45*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze 2000.
- Sarnecki P., *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy – luty 2014.
- Sarnecki P., *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Skotnicki K., *O zasadzie dyskontynuacji w pracach nad projektem ustawy zainicjowanej przez co najmniej 100 000 obywateli*, [w:] *Studia z zakresu prawa konstytucyjnego*. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. W. Skrzydło, red. J. Pośluszny, K. Eckhardt, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., pod red. M. Zubika, Warszawa 2010, s. 203–227.
- Skrzydło W., *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.

- Sobańska-Laskowska K., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a ochrona praw człowieka i obywatela w Polsce z perspektywy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczekowska, F. Tereskiewicz, Opole 2016.
- Sokolewicz (red.) W., *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 202–207*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Staszewski (red.) M. T., *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
- Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998.
- Szumlik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Szmyt A. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Szmyt A., *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP* [w:] Z. Witkowski i in. (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu*, Toruń 2014.
- Szmyt A., *O potrzebie sejmowej Komisji Konstytucyjnej* [w:] D. Waniek, K. Janik (red.), *Droga ku zmianom: księga jubileuszowa w sześćdziesiątą rocznicę urodzin Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego*, Warszawa–Kraków 2014, t. 1.

- Szmyt A., *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] E. Gdulewicz, Zięba-Załucka (red.) H., *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Szmyt A., *Prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, wyd. Elipsa, Warszawa 2009.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, *Studia Prawnicze* 1992, z. 3–4.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich: komentarz*, Łódź 2005.
- Trzciniński J., *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Trzciniński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Waniek D., Staszewski (red.) M. T., *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.

- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Więtkowska A., *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997.
- Witek M., Mazurkiewicz O., *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogódek, B. Przywora, Warszawa 2015.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak i M. Laskowska, wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
- Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
- Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

- Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Woś K., *Kancelaria Sejmu. Zadania, struktura, funkcjonowanie*, Warszawa 2010.
- Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.
- Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Wróblewski M., *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2012, z. 3.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.
- Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Ziemiński J., *Najwyższa Izba Kontroli w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin 1985.
- Zubik M., *Dokonywanie zmian Konstytucji RP jako proces polityczny* [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.

Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.

Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Żabicka-Kłopotek M., *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Sejmowy” 3/2006.