

**ZAGADNIENIA
PRAWA
KONSTYTUCYJNEGO**
**POLSKIE I ZAGRANICZNE
ROZWIĄZANIA USTROJOWE**

**Księga jubileuszowa
dedykowana Profesorowi**

Dariuszowi Góreckiemu

**w siedemdziesiątą
rocznicę urodzin**

**pod redakcją
Krzysztofa Skotnickiego
Konrada Składowskiego
Anny Michalak**

**ZAGADNIENIA
PRAWA
KONSTYTUCYJNEGO
POLSKIE I ZAGRANICZNE
ROZWIĄZANIA USTROJOWE**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

**ZAGADNIENIA
PRAWA
KONSTYTUCYJNEGO
POLSKIE I ZAGRANICZNE
ROZWIĄZANIA USTROJOWE**

**Księga jubileuszowa
dedykowana Profesorowi**

Dariuszowi Góreckiemu

**w siedemdziesiątą
rocznicę urodzin**

**pod redakcją
Krzysztofa Skotnickiego
Konrada Składowskiego
Anny Michalak**



Łódź 2016

Krzysztof Skotnicki, Konrad Składowski, Anna Michalak – Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Agnieszka Bień-Kacala

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

REDAKCJA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

© Copyright by Authors, Łódź 2016
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016



Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07157.15.0.K

Ark. wyd. 32,5; ark. druk. 33,0

ISBN 978-83-7969-841-7
e-ISBN 978-83-7969-962-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

<i>De Iubilato</i>	7
Andrzej Bałaban, <i>Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego a Konstytucja RP</i>	11
Bogusław Banaszak, Grzegorz Kulka, <i>Obrona oficerskiego honoru czy zwykłe zabójstwo? Kontrowersje i dyskusja wokół wybranych orzeczeń wojskowego sądownictwa w II Rzeczypospolitej (do 1926 r.)</i>	19
Witold Brodziński, <i>O transformacji ustrojowej na Węgrzech po roku 1989 (wprowadzenie do podsumowania)</i>	33
Anna Chmielarz-Grochal, <i>Udział Prezydenta Republiki Francuskiej w procedurze powoływania członków Rady Konstytucyjnej</i>	41
Ryszard Chruściak, <i>Wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej – z prac nad art. 122 Konstytucji RP</i>	51
Jerzy Ciapała, <i>Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu sądowym w kontekście problemu jego odpowiedzialności</i>	67
Michał Domagała, <i>Kilka uwag na temat odpowiedzialności członków parlamentu przed Trybunałem Stanu</i>	85
Aldona Domańska, <i>Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich</i>	93
Krzysztof Eckhardt, <i>Skuteczność i ostrożność. Jeszcze o trybie wprowadzania stanu nadzwyczajnego</i>	107
Olgierd Górecki, <i>Wolność człowieka – doktrynalna analiza pojęcia normatywnego zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.</i>	117
Sabina Grabowska, <i>Litewskie regulacje odpowiedzialności konstytucyjnego głowy państwa</i>	141
Radosław Grabowski, <i>Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej w świetle dostępnych klasyfikacji</i>	153
Krzysztof Grajewski, <i>Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?</i>	167
Mirosław Granat, <i>Lustracja a wiarygodność sędziego. O wykładni pojęcia „odpowiedzialność karna” z art. 181 Konstytucji RP</i>	181
Marian Grzybowski, <i>Pozycja ustrojowa Prezydenta Republiki Litewskiej</i>	189
Jerzy Jaskiernia, <i>Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jako formalna gwarancja bezpośrednia ochrony praw i wolności jednostki</i>	213
Ryszard Paweł Krawczyk, <i>Absolutorium komunalne – czym być powinno i czym nie jest</i>	225
Grzegorz Kryszewski, <i>Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej</i>	255
Andrzej Kulig, <i>Uwagi o kształtowaniu ustawodawstwa w Konstytucji kwietniowej</i>	271
Anna Michalak, <i>Konstytucyjność ryczałtowego opodatkowania osób duchownych – przyczynek do dyskusji</i>	281
Piotr Mikuli, <i>Skargi dotyczące działalności sądów: kilka uwag o polskich rozwiązaniach na tle porównawczym</i>	299

Anna Młynarska-Sobaczewska, <i>Stan prawny i praktyka „polityki powrotów” Polaków pozostałych na Wschodzie</i>	311
Anna Rakowska-Trela, <i>Aspekty prawne kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2015 r.</i>	331
Paweł Sarnecki, <i>Dekrety Konstytucji kwietniowej</i>	349
Viktoriya Serzhanova, <i>Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii</i>	363
Konrad Składowski, <i>Prawo Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w Konstytucji Republiki Chorwacji</i>	379
Krzysztof Skotnicki, <i>Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej</i>	389
Jarosław Sułkowski, <i>Konstytucyjna opieka nad weteranami walk o niepodległość</i>	401
Bogumił Szmulik, Andrzej Pogłódek, <i>Sąd Konstytucyjny Republiki Uzbekistanu</i>	411
Andrzej Szmyt, <i>Jeszcze o niepołączalności mandatu</i>	427
Piotr Uziębło, <i>Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)</i>	439
Jan Wawrzyniak, <i>Prezydentura w Polsce (uwagi ogólne)</i>	451
Katarzyna Witkowska-Chrzczonek, <i>Kilka uwag o statusie prawnym i praktyce funkcjonowania Przewodniczącego Rady Europejskiej</i>	461
Zbigniew Witkowski, Michał Szewczyk, <i>Stosunki cywilno-wojskowe pod rządem ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.</i>	475
Krzysztof Wojtyczek, <i>Kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych</i>	495
Halina Zięba-Załucka, <i>Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/demokratyzację polityki)</i>	507



D. Gvozden

Dariusz Górecki urodził się 21 stycznia 1946 r. w Poznaniu w rodzinie Zygmunta Góreckiego i Wandy z domu Gintowt. W roku 1969 ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego. Jeszcze w czasie studiów związał się z Katedrą Prawa Państwowego (Konstytucyjnego), pisząc pracę magisterską pod kierunkiem profesora Zygmunta Izdebskiego zatytułowaną *Pierwsza władza suwerenna w odrodzonej Polsce*. Na Uniwersytecie Łódzkim pracę rozpoczął w 1971 r. W 1979 r. obronił rozprawę doktorską napisaną pod kierunkiem profesora Tadeusza Szymczaka pt. *Kształtowanie się państwowości polskiej w latach pierwszej wojny światowej*. Równocześnie z pracą naukową na uczelni Dariusz Górecki odbył aplikację sędziowską zakończoną egzaminem w 1974 r., a w 1976 r. zdał także egzamin radcowski. W 1992 r. uzyskał stopień doktora habilitowanego na podstawie pracy zatytułowanej *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. W 2006 r. Dariusz Górecki został profesorem zwyczajnym. Od 2002 r. kieruje Katedrą Prawa Konstytucyjnego, podobnie jak w latach 1996–1999, oraz Zakładem Polskiego Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Dorobek naukowy Profesora Dariusza Góreckiego to około 200 pozycji. Jego zainteresowania naukowe skupiają się na kilku obszarach badawczych. Pierwszy obejmuje zagadnienia ustrojowe z zakresu historii polskiego prawa konstytucyjnego, a w szczególności okresu II Rzeczypospolitej. Temu kierunkowi badawczemu pozostaje wierny od początków swej pracy naukowej, stając się uznanym znawcą tej problematyki. Do najważniejszych jego prac dotyczących tych zagadnień należą: *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1918)*, Łódź 1983; *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, drugie wydanie Łódź 1995; *Kształtowanie się państwowości polskiej na Wileńszczyźnie po pierwszej wojnie światowej*,

„Teki Historyczne Cahiers d’historire – Historical Papers”, t. XXIII, Londyn 1999; *Polskie naczelne władze na uchodźctwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002. W tym nurcie badań mieszczą się ponadto liczne artykuły oraz cztery wydane w latach 80. i 90. XX w. wybory źródeł. Warto podkreślić, że Dariusz Górecki swoje badania nad ustrojem II Rzeczypospolitej rozpoczął jeszcze w latach 70., kiedy podejmowanie analizy naukowej tego okresu nie było łatwe ze względu na ograniczenia polityczne. Mimo tych warunków, niesprzyjających obiektywnej refleksji naukowej, pisał swe prace niezależnie od oficjalnych zapytrań na ten okres historyczny, co zostało dostrzeżone i docenione przez środowisko naukowe. Oto fragment z recenzji habilitacyjnej Dariusza Góreckiego napisanej przez profesora Michała Pietrzaka: „pozwoliła mu uniknąć presji politycznej i pisania prac pod dyktando władzy komunistycznej”. Profesor Tadeusz Szymczak w swej opinii o dorobku naukowym i osiągnięciach dydaktycznych Dariusza Góreckiego napisał, że „mimo rozpoczęcia badań w latach siedemdziesiątych prezentował w nich obiektywizm historyczny, wolny od presji politycznej”.

8 Drugi obszar zainteresowań badawczych profesora Dariusza Góreckiego obejmuje zagadnienia współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego. Wśród najważniejszych prac dotyczących tej materii można wymienić: *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym* („Przegląd Sejmowy” 1996); *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997; *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993. Profesor jest ponadto współautorem kilku podręczników akademickich oraz redaktorem i współautorem kolejnych dziewięciu podręczników prawa konstytucyjnego.

Trzeci obszar badawczy dotyczy prawa konstytucyjnego porównawczego, w szczególności ustroju Litwy. Do najważniejszych prac w tym zakresie należą: analiza relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą w Republice Litewskiej dokonana w monografii: *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996; *Sąd konstytucyjny na Litwie*, [w:] J. Trzciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, Warszawa 2000; *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.

W ostatniej dekadzie Dariusz Górecki podjął badania dotyczące praw mniejszości narodowych, w szczególności praw mniejszości polskich w państwach leżących na wschód od Polski. Efektem tego było powstanie dwóch monografii naukowych pod Jego redakcją, podejmujących te kwestie: *Sytuacja ludności polskiej na wschodzie w świetle obowiązującego pra-*

wa i praktyki, Toruń 2009; *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.

Publikacje Profesora ukazywały się także poza granicami kraju – w: Czechach, Litwie, Słowacji, Ukrainie, Wielkiej Brytanii i Włoszech.

Dariusz Górecki łączył swą pracę naukową z praktyką ustrojową. Brał udział w pracach nad nową konstytucją. Na zamówienie Komisji Konstytucyjnej Senatu oraz Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego opracowywał opinie i projekty rozwiązań legislacyjnych. Przygotowywał także ekspertyzy na zamówienie Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu oraz Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Profesor był odpowiedzialny także za opiniowanie programów badawczych z ramienia Grant Agency of the Czech Republic w stosunku do zespołów badawczych Uniwersytetu Karola w Pradze.

Profesor Dariusz Górecki działa aktywnie w polskich środowiskach naukowych. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, Łódzkiego Towarzystwa Naukowego oraz Towarzystwa Naukowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Zasiadał w Senacie UŁ (1993–1996) oraz był członkiem kilku komisji uczelnianych. Znany jest również ze swojej aktywności społecznej. Przez trzy kadencje był radnym w Radzie Miejskiej w Łodzi, jedną kadencję zasiadał w Senacie RP. Był członkiem senackiej Komisji Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich. Był przewodniczącym polsko-litewskiej grupy parlamentarnej, członkiem zespołu senackiego do spraw Białorusi, a także członkiem Zgromadzenia poleskiego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Sejmu Republiki Litewskiej. Jako senator współpracował również z fundacją Semper Polonia, będąc członkiem jej komisji stypendialnej. Od 1980 r. jest członkiem NSZZ „Solidarność”. Był także wieloletnim wiceprezesem i aktywnym członkiem komitetu budowy pomnika marszałka Józefa Piłsudskiego w Łodzi, członkiem Rady Krajowej Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” oraz członkiem Stowarzyszenia Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej.

Rodzina profesora Dariusza Góreckiego wywodzi się Wileńszczyzny. Troska o los rodaków na Wschodzie sprawiła, że wciąż intensywnie działa On na rzecz pomocy tamtejszym Polakom. Prowadził rozmaite akcje dobroczynne na rzecz mniejszości polskiej na Białorusi, w szczególności akcję organizacji pomocy świątecznej dla tamtejszych dzieci. Był także fundatorem tablic upamiętniających polskie historyczne ślady na Białorusi. Pamięć o rodzinnych korzeniach sprawia, że Profesor z oddaniem kontynuuje swoją działalność społeczną na rzecz rodaków z Kresów, angażując się w liczne projekty edukacyjne, naukowe i dobroczynne, które mają na celu utrzymanie kontaktów Polaków na wschodzie z Ojczyzną.

Równoległe ze swą działalnością naukową i społeczną Dariusz Górecki zajmował się dydaktyką. Prowadził wykłady z różnych przedmiotów na kilku kierunkach studiów na Uniwersytecie Łódzkim. Profesor Dariusz Górecki sprawował opiekę nad gronem ponad 100 magistrantów, wypromował 8 doktorów, był recenzentem prac doktorskich, rozpraw habilitacyjnych i recenzji o tytuł profesora i stanowisko profesora zwyczajnego. Dwoje Jego wychowanków otrzymało stopień doktora habilitowanego.

Profesor Dariusz Górecki został odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi (1993), Złotą Odznaką Uniwersytetu Łódzkiego (1993), medalem W Służbie Społeczeństwu i Nauce (2004), medalem Komisji Edukacji Narodowej (2005), Złotym Medalem za Długoletnią Służbę (2014).

Redaktorzy

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego a Konstytucja RP

Działania **prawodawcze** organów państwa polskiego w **sferze gospodarczej** obarczone są od lat swoistymi domniemaniami nieporadności, nadprodukcji, nadregulacji biurokratycznej, a niekiedy wręcz złej woli. W tej dziedzinie następuje najczęstsze łamanie zasad poprawnej legislacji stosowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na czele z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych. W swym potężnym analitycznym opracowaniu książkowym z 2006 r. pt. *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej* (wyd. Kolonia Limited, 533 s.) Roman Sowiński mówi o zaskazującym poziomie ingerencji i bezmiarze działalności reglamentacyjnej w sferze gospodarczej. Po dziesięciu latach kolejnych doświadczeń głębokie analizy tego autora nic nie straciły na aktualności.

11

Jedną z plag zsyłanych przez legislatora gospodarczego jest ciągle sięganie po „nowe” ustawy zamiast doskonalenia tych, które były ostatnio podstawą relacji gospodarczych i ewentualnie dojrzały do nowelizacji. Obca jest mu rzymska zasada i ponadczasowa mądrość *quieta non movere* (spokojne – nie ruszać), nawołująca do stabilnej polityki państwa, z dopuszczalnością drobnych korekt, co jest szczególnie doniosłe w sferze polityki legislacyjnej. Zarzucono także całkowicie ideę kodyfikacji ustawodawstwa, preferując mnożenie ustaw dotyczących dziesiątków aspektów działalności gospodarczej, które nakładając się na siebie, uniemożliwiają jego prostą i jednoznaczną wykładnię, naruszając przy tej okazji konstytucyjną (w wersji ustalonej w orzecznictwie TK) zasadę określoności przepisów prawa. Powołane tu kryteria i oceny mają konkretne zastosowanie, a mianowicie służą zaskarżaniu niechcianej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w drodze kontroli abstrakcyjnej, a po zastosowaniu ustawy także w formie skargi konstytucyjnej i wreszcie, w najszybszym trybie,

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

pytania prawnego sądu do Trybunału, jeśli strony procesowe podnoszą kwestie sprzeczności z konstytucją i dwuznaczności przepisów, a sąd te wątpliwości podziela.

Oceniana ustawa jest ewidentnym przykładem fatalnych nawyków legislacyjnych jako próba sukcesu poprzez „ucieczkę do przodu” i „nowe otwarcie” problemów nierozwiązanych, których i tak nie rozwiąże, bo się od nich oddala w kierunku wysoce niejasnej idei „dialogu społecznego”. Tymczasem, to czego brakowało ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, którą nowa ustawa zastępuje, to zwiększenie reprezentatywności stron (zwłaszcza po stronie pracodawców) i przyznanie rzeczywistych możliwości wpływu na partnera rządowego (np. poprzez preferowanie bezpośrednich form umów związków zawodowych z biznesem w imię rozwoju nowych branż i oferowania kolejnych miejsc pracy).

12 Projekt omawianej ustawy, której pełna nazwa to „Ustawa z dnia 24 lipca 2011 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego”, przygotowany został w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i uzgodniony z członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowym Centrum Legislacji, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Ministrem Spraw Zagranicznych (który uznał, że normowana materia nie jest objęta prawem UE) oraz rozpatrzony i rekomendowany przez Stały Komitet Rady Ministrów. Po przyjęciu przez Rząd skierowany został do Sejmu, gdzie objęty był tzw. pilnym trybem postępowania, który pozwala przyspieszyć prace w Sejmie oraz skracca terminy przyznane Senatowi (14 dni) i Prezydentowi (7 dni) na dokonanie im przypisanych czynności kontrolnych i nadzorczych (Prezydent).

W przypadku analizowanej ustawy narzucenie przez Rząd trybu pilnego nasuwa co najmniej dwie poważne wątpliwości. Po pierwsze, projekt poddany temu trybowi nie może wzbudzać wątpliwości prawnych ani merytorycznych. Tymczasem występują tu oba ich rodzaje. W sensie prawnym (pomijając wątek uproszczeń i pośpiechu prac rządowych – zwłaszcza w zakresie konsultacji z podstawowymi grupami adresatów ustawy) rodzi się tu pytanie, czy Autorzy projektu właściwie odczytali wymogi konstytucyjne z jego zakresu. Wątpliwość druga wiąże się z końcem kadencji i przydatnością projektowanej ustawy w zakresie polityki społecznej i gospodarczej, która będzie realizowana przez nową koalicję. Załóżmy dla przykładu, że będzie ona preferowała współpracę według modelu komisji trójstronnej o poszerzonym składzie (zwłaszcza po stronie pracodawców), a związki zawodowe zechcą powrócić do zarzuconej współpracy w nowym układzie politycznym. Tymczasem komisja trójstronna z niezrozumiałych dla mnie powodów została zlikwidowana

i zastąpiona przez niejasną formułę „rady dialogu”. Im bardziej „siłowo” przepycha się przez Sejm projekt ustawy, tym większa jest możliwość wywołania niezadowolenia społecznego i prawdopodobieństwo jego uchylecia przez nowy Sejm. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że projektowi nadano sztucznie rolę „sukcesu” legislacyjnego odchodzącego Rządu, co wobec jego braków jest szczególnie irytujące.

W drugim akapicie pisma przewodniego do Sekretarza Rady Ministrów, kierującego projekt ustawy na posiedzenie Rady Ministrów, znalazło się charakterystyczne stwierdzenie informujące, że „projekt ten został opracowany bez uprzedniego przyjęcia założeń”. Czytelnik projektu takie właśnie odnosi wrażenie. Przede wszystkim nie wyjaśniono, dlaczego upadła idea przyjęta w uchylanej ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych... i dlaczego współpracę na gruncie tej ustawy odrzucili partnerzy związkowi. Powody, dla których to się stało, zagrażają skuteczności nowej ustawy, która, powiedzmy szczerze, jest „przypudrowaną” wersją poprzedniej, wzbogaconą głównie o swoiste pustosłowie „dialogu społecznego”, z przywołaniem źle interpretowanych przepisów Konstytucji RP.

Niewątpliwą słabością poprzedniej ustawy o komisji trójstronnej była stosunkowo niska skuteczność środków prawnych pozostających w jej dyspozycji. Jako płaszczyzna do mało konstruktywnych rozmów okazała się niewystarczająca dla obu, jak sądzę, grup przedstawicieli społecznych, czyli pracodawców i związkowców. Dlatego też nowa ustawa próbuje rozwijać ten właśnie wątek regulacji w postaci: wyrażania przez Radę opinii o projektach ustaw i prawa do przygotowania założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych (nie określono wszakże jakich – typu unijnego, ustawowego, rozporządzeniowego, zarządzeniowego, budżetowego, strategicznego, a może bieżącego planowania etc.?) – por. art. 2 pkt 2 oraz 7 ust. 1. Przewidziano też prawo występowania ze „wspólnymi” wnioskami o wydanie i zmianę ustawy do właściwego ministra, co wydaje się uprawnieniem mało znaczącym (art. 13 ust. 1). Nowe jest prawo wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa (art. 14). Szereg innych środków, z reguły powtórzonych za ustawą o Trójstronnej Komisji, ma charakter opiniodawczy i jeszcze niższą potencjalną skuteczność.

Powodem nieskuteczności poprzedniej ustawy stała się też, jak sądzę, ograniczona reprezentatywność, zwłaszcza po stronie organizacji pracodawców. Trudno zrozumieć, jak mogło w niej zabraknąć krajowych reprezentantów izb gospodarczych, będących przecież instytucją ustawową (por. ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych). Nowa ustawa wprowadza po stronie pracodawców dość konkretne kryteria członkostwa

w Radzie typu „ilościowego”, ale zarazem uzależnia ich zastosowanie od postanowień ustawy z dnia 23 maja 1991 r o organizacjach pracodawców, co jest dziwaczną konstrukcją prawną, jako że uzależnia znaczenie nowej ustawy od celów i losów innej ustawy. Zgodnie z art. 22 projektu w posiedzeniach Rady, na zaproszenie Przewodniczącego, brać mogą udział przedstawiciele innych wybranych (przez kogo?) i zainteresowanych organizacji i instytucji, zgodnie z ich zakresem działania (chyba zgodnie z zakresem działania Rady Dialogu?). Łatwo sobie wyobrazić nadużywanie tego przepisu do rozwadniania i spowalniania prac Rady. Pojawianie się pretendentów do uczestnictwa w pracach Rady i uwzględnianie ich „roszczeń” wiąże się z wadliwą nazwą Rady. Zamiast wyraźnej formuły typu „Rada do Spraw Gospodarczych i Pracowniczych”, rozstrzygającej wątpliwości co do celu jej działania, odwołano się do wieloznacznej formuły konstytucyjnej „dialogu społecznego”, niewłaściwie w dodatku interpretowanej.

14 Sformułowanie o dialogu społecznym użyte we wstępie do konstytucji oraz w art. 20, mimo słownego podobieństwa, ma zupełnie różne znaczenie normatywne. „Dialog społeczny” ze wstępu do konstytucji to metoda działania „wszystkich, którzy dla dobra Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali”. Nie jest to konkretna norma uprawniająco-zobowiązująca, na której można zbudować prawo podmiotowe czy nawet wykazać w sposób wiążący interes prawny, skoro dotyczy wszystkich i w każdej sprawie objętej zakresem regulacji konstytucyjnej. Z ośmiu wartości prawnonaturalnych wymienionych w tym fragmencie wstępu (wolność, sprawiedliwość, współdziałanie władz, dialog społeczny, pomocniczość, przyrodzona godność człowieka, jego prawo do wolności, obowiązek solidarności z innymi ludźmi) sformułowanie o dialogu społecznym wydaje się mieć stosunkowo najbardziej „wiotką” treść prawną, nie wspartą też odpowiednią doktryną prawną.

Zupełnie inaczej odczytać trzeba znaczenie dialogu społecznego, o którym mowa w art. 20. Ten dialog dotyczy nader konkretnego problemu ze **sfery działalności gospodarczej**, której uczestnicy zdefiniowani zostali w ujęciu wzajemnych relacji w ramach art. 59 Konstytucji. Są to związkowcy z jednej strony, organizacje pracodawców zaś z drugiej. To zestawienie obu podmiotów powtórzone jest w art. 59 trzykrotnie w ust. 1, 2 i 4! Na gruncie sformułowań tego artykułu **nie można przyjąć**, by istniała jakaś **dysproporcja stron** formuły dialogu przewidzianej w tym artykule i szczególna pozycja prawna jednej ze stron. Trzeba tu przeciwstawić się posttransformacyjnemu entuzjazmowi interpretacyjnemu w zakresie prawnej pozycji związków zawodowych w sferze gospodarczej i na rynku pracy, w imię preferowania udziału i głosu związkowego. Przeciwnie, przypomnielibym tu pogląd Trybunału Konstytucyjnego sformułowany

w wyroku SK 37/02 (w odniesieniu do znaczenia art. 59 Konstytucji). Trybunał przyjął w nim bowiem, że „do istoty prawa pracy należy świadczenie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Prawo do zawierania układów zbiorowych nie wyklucza również jednostronnego normowania pewnych zagadnień przez pracodawcę”. To, co jest dyrektywą interpretacyjną dla Trybunału przy interpretacji prawa, pełni taką rolę tym bardziej we wcześniejszej fazie negocjowania projektów rozwiązań prawnych!

Z art. 20 wynika specjalna pozycja państwa w sferze gospodarki rynkowej. Gospodarka rynkowa, jeśli ma być „społeczna”, zakłada prawo i obowiązek państwa do ingerencji w gospodarkę, jednakże, moim zdaniem, jedynie w warstwie dystrybucji efektów fiskalnych tej działalności, pozyskiwanych przez państwo w ramach narzędzi podatkowych. Przyjęcie, że dopuszczalna jest tu także państwowa ingerencja państwa w sferę rynku, wydaje się przeczyć istocie gospodarki rynkowej i godzi w możliwość do uzyskania, poprzez uwolnienie mechanizmów rynku, efektu fiskalnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 17/00 przyjął, że sformułowanie art. 20 Konstytucji „od strony normatywnej oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki działania rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw” (gospodarki rynkowej). Interpretacja taka wydaje się być jedyną dopuszczalną w państwie postkomunistycznym, odrzucającym eksperymenty w sferze państwowego sterowania produkcją i rynkiem.

Wskazane tu sposoby interpretacji konstytucji mają dla przykładu doniosłe znaczenie dla faktycznej i prawnej pozycji Krajowej Izby Gospodarczej i terenowych izb gospodarczych, którym ustawa nie zagwarantowała członkostwa w Radzie. Zawężona formuła Rady Dialogu jest możliwa do zakwestionowania w każdej fazie procesu wchodzenia ustawy w życie w oparciu o przedstawioną interpretację konstytucji. Ocenie zgodności z konstytucją w aspekcie zgodności logicznej i szans procesowych podlegają oczywiście także szczegółowe rozwiązania proponowanej ustawy np. przy zastosowaniu konstytucyjnej zasady równości i jej naruszenia poprzez prawną dyskryminację potencjalnych uczestników dialogu. Te argumenty podnosić można wszakże raczej w fazie interpretowania i zaskarżania ustawy już obowiązującej. W fazie legislacyjnej eksperci i lobbyści Krajowej Izby wykazywali, że krach idei Komisji Trójstronnej wymaga poszukiwania nowej formuły współpracy trójstronnej w sferze gospodarki i zatrudnienia, z neutralną i służebną rolą strony rządowej oraz rozbudowaniem reprezentacji biznesu (pracodawców), bo to do nich w istocie odnosi swe postulaty strona związkowa.

Nowi partnerzy dialogu społecznego w postaci np. izb gospodarczych i Krajowej Izby Gospodarczej muszą mieć zapewnione miejsce wśród najważniejszych członków organu typu Rada Dialogu. Fakt, że nie

wynika ono wprost z projektu ustawy i nie znalazło się w przyjętych rozwiązaniach, jest testem marnej jakości projektu. W takim organie potrzeba „świeżej krwi” w postaci nowych uczestników jest ewidentna i stanowi warunek sukcesu. Poszerzanie formuły uczestnictwa pracodawców powinno być podstawowym celem zarówno strony rządowej (autora projektu), jak i strony związkowej, jeśli ta chce mieć partnerów do dyskusji i współpracy. Powiedzmy to wprost. Dominującym elementem organu współpracy gospodarczej (a jeśli z jakichś trudnych do zrozumienia powodów by jej nie było, organu ds. dialogu społecznego) muszą być pracodawcy. Strona rządowa ma tu rolę służebną i koordynacyjną. Związki zawodowe zajmują się w tym układzie jedynie dodatkowym, z punktu widzenia gospodarczego, aspektem ochrony praw pracowniczych. Bez zaangażowania podmiotów gospodarczych dwóch pozostałych uczestników (związki zawodowe i rząd) nie ma w Radzie czy Komisji nic do roboty.

Kwestie, o których mówię, powinny być jasne na etapie wstępnych założeń przygotowywanych ustaw. Jeśli tak się nie działo, trzeba je było wprowadzić na etapie sejmowych prac ustawodawczych w podkomisjach, w formie wniosków mniejszości poselskiej w ramach komisji sejmowych, czy ewentualnie, poprzez żądania wysłuchania publicznego „interesarzów” projektu ustawy. Kampania prasowa w tej sprawie (także na tle ustaleń konferencji nauka-biznes) powinna była skutecznie wspomagać ideę nadania organizacjom polskiej gospodarki właściwej pozycji prawnej. Warto zauważyć że Prezydent RP (organ, który z natury powinien być wyczulony na kwestie wartości konstytucyjnych, na których czele plasuje się zasada społecznej gospodarki rynkowej i swoboda działalności gospodarczej) ma, co do ustaw nie rozwiązujących problemów państwa, nader skuteczne narzędzie, jakim jest odmowa podpisania ustawy i przekazanie jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, z umotywowanym wnioskiem (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Szkoda, że z niego nie skorzystał co do tej ustawy (ostatniej, jaką podpisał w swej kadencji), uznając ustawę z jakiegoś powodu za „mądry i dobry kompromis”.

Co do fazy projektowania omawianej ustawy trudno się zgodzić z ministrem spraw zagranicznych, który nie dostrzegł związku projektu z prawem unijnym. Uznał, że projekt nie narusza norm unijnych, ale to nie znaczy, że nie pozostaje w relacji do tego prawa. Jest to relacja nader ścisła, bo polegająca na bardzo silnej unijnej presji na skuteczność rozwiązań prawnych państw członkowskich w sferze efektywności gospodarki. Współpraca partnerów gospodarczych tego rynku jest warunkiem *sine qua non* zarówno prawidłowego rozwoju rynku krajowego, jak i unijnego. Unia Europejska jest przede wszystkim organizacją efektywności gospodarczej (i była nią zawsze), a zatem o projektach ustaw porządkujących scenę

gospodarczą (w sposób gwarantujący skuteczność) nie możemy powiedzieć w żadnym wypadku, że nie są objęte prawem unijnym. Analiza argumentów unijnych na rzecz konkretnego, krajowego modelu gospodarki czy też konkretnych rozwiązań to oddzielny problem prawny potrzebny w tym momencie do oceny procesu stosowania ustawy, wykazującej ewidentne wady koncepcyjne.

Przechodząc do oceny prawnej obecnej wersji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, nie da się stwierdzić prostej sprzeczności projektu z konstytucją, jako że nie zawiera ona w tej mierze rozwiązań instytucjonalnych naruszanych przez ustawodawcę. Zachodzi tu wszakże sprzeczność o innej naturze. Projekt ustawy miesza bowiem (sądzę, że nieświadomie) nader ogólną ideę dialogu społecznego, przywołaną we wstępie do konstytucji z konkretną konstytucyjną ideą i zarazem platformą dialogu pracodawców i związkowców w sferze gospodarczej, przewidzianą w art. 20 i 59 Konstytucji.

Rezultatem tego nieporozumienia jest likwidacja Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, co wydaje się właśnie naruszeniem konkretnej idei konstytucyjnej. Choć była ona realizowana w sposób niezadowolający, powinna podlegać korektom ustawowym, ale nie likwidacji! Proponowana koncepcja Rady Dialogu Społecznego jest ciałem o zbyt szerokiej reprezentatywności, by mogła realizować konstytucyjną ideę platformy gospodarczej współpracy związków i pracodawców. Powoływanie się na różnego rodzaju rady społeczno-gospodarcze istniejące w krajach Unii Europejskiej (zawarte w ocenie skutków regulacji przygotowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) nie może zastąpić dopracowania projektu krajowych aktów normatywnych i uzyskania ich społecznej akceptacji w fazie przed legislacyjnej. Niejasna formuła reprezentacji przewidziana w ustawie sprawia też, że, jak sądzę, nie będzie ona satysfakcjonująca dla ruchów społecznych. Dodajmy, że rada typu gospodarczego musi dysponować zupełnie innymi prawnymi środkami działania niż społeczne forum dialogu.

Ponieważ ustawa ma „roztąpić” i ograniczyć rolę organizacji gospodarczych (pracodawców) i jednocześnie związków zawodowych, w zakresie ich wpływu na politykę społeczno-gospodarczą, obie te grupy mają wspólny interes w proteście przeciw jej obowiązywaniu w obecnym kształcie prawnym. Okres *vacatio legis* spowoduje prawdopodobnie, że realizacja ustawy zostanie przekazana (jako swoiste „kukułcze jajo”) nowej koalicji, do której należeć będzie jej weryfikacja, a być może całkowite uchylenie.

Ponieważ nowelizacja to tryb najszybszy i najbardziej skuteczny w odróżnieniu od topienia problemu w procedurach Trybunału Konstytucyjnego i zdawaniu się na jego chimeryczne rozstrzygnięcia, warto już

teraz gromadzić argumenty prawne i, być może nawet ważniejsze, argumenty społeczne pod adresem nowego ustawodawcy. Powtórzmy je raz jeszcze. Polsce potrzebne jest forum rozmów i rozstrzygnięć w sprawach gospodarczych, realizujące konstytucyjną ideę z art. 20 i 59. W Polsce dla innych, ogólniejszych celów przydatna być może „rada dialogu społecznego” realizująca ogólną ideę dialogu ze wstępu do konstytucji. Jednakże w obu tych ciałach pozycja podmiotów gospodarczych (pracodawców) powinna być nie tylko w pełni zapewniona, ale i dominująca.

*Bogusław Banaszak**
*Grzegorz Kulka***

Obrona oficerskiego honoru czy zwykłe zabójstwo? Kontrowersje i dyskusja wokół wybranych orzeczeń wojskowego sądownictwa w II Rzeczypospolitej (do 1926 r.)

Zarys problematyki honoru oficerskiego

Jesienią 1918 r. po 123 latach odrodziło się państwo polskie jako II Rzeczpospolita. Na skutek ponad stuletniego rozczłonkowania ziem polskich pośród trzech zaborców: Rosji, Prus i Austrii dokonały się pewne nieodwracalne zmiany w sferze kulturalno-obyczajowej. Dotyczyło to także pojęcia „honor”, który dla wolnego społeczeństwa, dopiero co odrodzonego państwa, zaczął odgrywać jedną z najważniejszych wartości życia prywatnego i publicznego. Nic więc zaskakującego, że jego obrona stała się priorytetem dla większości ludzi. W całym okresie polskiego dwudziestolecia powstało aż dziewięć kodeksów honorowych, które w większości dostosowywano do „ducha epoki demokratycznej (jaką, według ówczesnych pojęć, dwudziestolecie międzywojenne niewątpliwie było)”¹. Wśród tych kodeksów największą popularnością (ze względu na swoje pionierstwo czy możliwość dochodzenia satysfakcji honorowej w drodze pojedynku) w społeczeństwie polskim cieszył się *Polski Kodeks Honorowy* autorstwa Władysława Boziewicza. Nie był on doskonały ze względu na swoją niespójność i w niektórych elementach

19

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski.

** Dr, Wydział Nauk Historycznych i Pedagogicznych, Uniwersytet Wrocławski.

¹ A. Tarczyński, *Kodeks i pistolet o niektórych przejawach honoru w międzywojennej Polsce*, Bydgoszcz 1997, s. 40.

anachronizm². Tym niemniej jego założenia zawarte w treści trafiały także na grunt wojskowy. Zazwyczaj wykorzystywano go do sporządzenia jednostronnego (lub obustronnego) protokołu lub pojedynku. Szczególnie ta ostatnia forma zadośćuczynienia, pomimo jej bezprawnego charakteru, darzona była wielką estymą pośród korpusu oficerskiego. Czasami zdarzało się, że oficer wbrew obowiązującemu prawu wybierał świadomie pojedynek ze swoim przeciwnikiem niż ostracyzm towarzyski, a nawet usunięcie z armii, które mogłoby nastąpić, jeśli nie podjąłby jakiegokolwiek próby żądania satysfakcji za czyn niehonorowy³.

Pojęcie „honoru” oficerskiego nie zostało zdefiniowane w okresie II RP. I nie wynikało to ze zwykłego niedopatrzenia czy niedbalstwa prawnego, ale było zabiegiem celowym, świadomym i przemyślanym. Składały się na to dwie zasadnicze przyczyny: po pierwsze, kadra oficerska posiadała, od początku odzyskanej niepodległości, swój rozmaity rodowód – jedni pochodzili z byłych armii zaborców, drudzy z błękitnej armii gen. Józefa Hallera, a inni z Legionów Polskich. To sprawiło, że nie istniał jeden standardowy i uniwersalny model honorowości oficerskiej. Granica naruszenia honoru stała się dla każdej osoby własnym psychoetycznym elementem, która była wypadkową najróżniejszych czynników, np. rodzinnych, socjologicznych, wartości tradycyjnych itp. Po drugie, ujęcie „honoru” w ramy prawne spowodowałoby pewnego rodzaju ograniczenie instytucji sądowniczych rozstrzygających takie sprawy (np. Oficerskich Sądów Honorowych) do szablonowych, odgórnie narzuconych zasad orzekania, a nie do obiektywnego zbadania faktów i osądzenia. Znamienne w tej kwestii wydają się słowa mjr. Ludomira Brzostowskiego (cenionego ówczesnie znawcy wojskowego prawa związanego z honorowością), który stwierdził: „Definicja [honoru – przyp. B.B i G.K.] choćby najszersza z natury swej musi w końcu ogarnąć jakieś koło zamknięte. W rezultacie wszystko, co znajdzie się poza kołem, nie podpada pod pojęcie zamknięte w kole”⁴. Określenie zatem „honoru” *ex lege*, z jednej strony – pociągałoby za sobą dalsze konsekwencje prawne w postaci enumeratywnych wyliczeń czynów zaliczanych do tzw. niehonorowych, a „życie jest zbyt bujne, by się dało zamknąć w ramki paragrafów i punkcików”⁵, z drugiej zaś – wydatnie ograniczałoby swobodę jego interpretacji przez sędziego podczas wyrokowania w danej sprawie.

² Szerzej M.M. Wiszowaty, *Historia i zasady postępowania honorowego na przykładzie polskich kodeksów honorowych*, „Disputatio. Oblicza Konfliktów” 2009, t. IX, s. 16–17.

³ Zob. J. Daniec, *Karalność pojedynku w obowiązującym ustawodawstwie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1928, nr 1, s. 5.

⁴ L. Brzostowski, *Oficerskie sądy honorowe*, „Polska Zbrojna” [dalej PZ] 1926, nr 98, s. 3, z dn. 10 IV.

⁵ *Ibidem*.

Brak jednolicie rozumianego terminu „honor” i wiążących się z tym czynów niehonorowych w środowisku wojskowym spowodowało, że wśród żołnierzy zaczęto na początku lat 20. XX w. kolportować broszurki opisujące określone reakcje na pewne zachowania urażające godność osobistą, zwłaszcza oficera. Do nich należy zaliczyć *Poradnik w sprawach honorowych* z 1920 r. opracowany przez ppłk. Witolda Filimowskiego i zatwierdzony przez Ministerstwo Spraw Wojskowych. W jego zawartości odnaleźć można kilka kontrowersyjnych autorskich sugestii, w tym dotyczących obrony honoru *ad hoc*: „jeżeli oficer w mundurze w obecności jednej lub kilku osób, bez dania powodu, zostanie ciężko obrażony, to przysługuje mu prawo natychmiastowego użycia broni przeciw obrażającemu”⁶. To dość lakoniczne sformułowanie sprawiało, że dochodziło do nadinterpretacji tego przepisu. Co prawda, pojęcie „ciężka obraza” zostało częściowo wyjaśnione w tej broszurce⁷, ale nie znalazło się tam nic, co mogłoby świadczyć o możliwości zabicia osoby, która dopuściła się naruszenia honoru oficera. A jednak do takiej sytuacji doszło...

Sprawa kpt. Mariana Jureckiego

21

Do bezprecedensowego zdarzenia doszło w nocy z 2 na 3 września 1921 r. w Kasynie Oficerskim zapasowej baterii zenitowej przy ul. Marszałkowskiej 26 w Warszawie. Wtedy bowiem podczas spożywania alkoholu przez kpt. Mariana Jureckiego ze swoim szwagrem ppor. Aleksandrem Głogowskim wywiązała się sprzeczka o kupno następnej „4-tej flaszki”. Ten ostatni chciał bowiem, aby uczynił to kpt. Jurecki, lecz usłyszał z jego strony, że: „to byłoby chamstwem”⁸. Słowa te sprawiły, iż ppor. Głogowski uderzył w twarz swojego szwagra, dopuszczając się tym samym czynnej zniewagi, która uchodziła w społeczeństwie za jedną z najcięższych sklasyfikowanych obraz (tzw. 3-go stopnia)⁹. Reakcja Jureckiego była natychmiastowa, ponieważ wyciągnął on swój pistolet marki Browning i oddał trzy strzały, który jeden okazał się śmiertelny¹⁰. Podporucznik Głogowski trafiony został w okolicę lewego uda „i chociaż rana nie była ciężka, wskutek

⁶ *Poradnik w sprawach honorowych*, oprac. ppłk W. Filimowski, Kraków 1920, s. 25–26.

⁷ *Ibidem*, s. 7–8.

⁸ *Proces kpt. Jureckiego*, PZ 1922, nr 21, s. 5, z dn. 23 I.

⁹ Gradacja obrazy znajduje się w art. 39–42 Kodeksu Boziewicza – zob. W. Boziewicz, *Polski Kodeks Honorowy*, cz. I – *Zasady postępowania honorowego*, Warszawa 1919, s. 17–18.

¹⁰ Nie ma informacji, czy śmiertelna kula była wynikiem bezpośredniego strzału, czy też rykoszetu.

spóźnionej pomocy lekarskiej” zmarł on „w szpitalu Ujazdowskim, z powodu upływu dużej ilości krwi”¹¹.

Ten tragiczny w skutkach incydent sprawił, że kpt. Jureckiemu (lat 28) postawiono zarzut z art. 458 cz. 2 k.k., który brzmiał: „Winny zabójstwa, zamierzonego i dokonanego pod wpływem silnego wzruszenia duchowego, będzie karany [...] jeśli taki stan duchowy był wywołany przez gwałt na osobie przeciwny prawu, albo przez ciężką zniewagę ze strony poszkodowanego, winowajca będzie karany zamknięciem w domu poprawy lub zamknięciem w twierdzy”¹².

Rozprawa sądowa z udziałem kpt. Jureckiego odbyła się 20 stycznia 1922 r. w Sądzie Wojskowym Okręgu Generalnego w Warszawie. Przewodniczył jej płk dr Józef Daniec, protokołował podchorąży Strobinger. Oskarżycielem był prokurator mjr Wojciech Janczewski, a obrońcą adwokat dr Stanisław Szurlej¹³. Z zeznań świadków (w czasie feralnego zdarzenia w kasynie przebywało dziewięć osób) wynikało, że „po czynie oskarżony był bardzo zdenerwowany, prosił rannego o przebaczenie, pomagał w ratowaniu go, wreszcie do swego przyjaciela wyraził się, że powinien był wpiersz sobie odebrać życie”¹⁴. W trakcie procesu sądowego wystąpił również ojciec zabitego, który oficjalnie przebaczył swojemu zięciowi. Po nim przemówił oskarżyciel publiczny, czyli mjr W. Janczewski. Jego mowa końcowa – według doniesień „Polski Zbrojnej” – być może okazała się filipiką, ale z jednoznacznym, a zarazem dość zaskakującym przekazem¹⁵. Powiedział on bowiem, że mankamentem jest brak przepisów regulujących kwestię obrony honoru czy reagowania na zniewagę, dlatego wątpliwe wydaje się, aby kpt. Jurecki przez swój czyn uratował własną cześć. Abstrahując jednak od nieścisłości prawnych związanych z honorowością, poparł oskarżenie, ale poprosił wymiar sprawiedliwości o jak najłagodniejszą karę!¹⁶

Kulminacyjnym punktem całego procesu okazało się wystąpienie końcowe adwokata Szurleja, który skoncentrował się na udowodnieniu, iż w specyficznych okolicznościach obrona honoru jest równoznaczna z obroną konieczną. Zdaniem jego, „każdą słowną obelgę da się napra-

¹¹ *Proces...*, s. 5.

¹² *Kodeks karny z r. 1903 z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 V 1921*, Warszawa 1922, s. 154.

¹³ *Wokół sprawy kap. Jureckiego*, PZ 1922, nr 66, s. 4, z dn. 9 III.

¹⁴ *Proces...*, s. 5.

¹⁵ Zdaniem Hermana Liebermana na łamach „Polski Zbrojnej” celowo sprowadzono wypowiedź końcową prokuratora do swoistej lakonicznej notatki, aby w większości przytoczyć mowę adwokata Jureckiego, z którą zgadzała się rzekomo jej redakcja – szerzej H. Lieberman, „*Obrona honoru oficerskiego*”. *Kilka uwag z powodu procesu kpt. Jureckiego*, „*Robotnik*” 1922, R. 28, nr 26, s. 1, z dn. 26 I.

¹⁶ *Zob. ibidem*.

wić w drodze odwołania jej, ale uderzenia odwołać nie można, jeśli więc obelgą niezamazaną, niemającej sobie równej, żaden postępek do jej użycia nie uprawnia – jest więc zawsze bezprawna. Była ona w szczególności bezprawna w tym wypadku”, co w konsekwencji doprowadziło do zabójstwa, które było jednak „przypadkowe [...] bo nie tylko niezamierzone, ale i niezawinione”¹⁷. Wszystkie zatem okoliczności całego zdarzenia sprawiają, że – w mniemaniu obrońcy Szurleja – można jego feralny skutek zakwalifikować jako obronę konieczną, będącą następstwem bezprawnego czynu. W myśl art. 45 k.k.: „nie będzie uważany za przestępstwo czyn, popełniony przy obronie koniecznej przeciw bezprawnemu targnięciu się na dobro osobiste lub majątkowe samego broniącego się lub innej osoby”¹⁸. Ponadto według strony broniącej można także w tym przypadku posiłkować się następnym artykułem kodeksu karnego (art. 46 akapit 2): „nie będzie też uważany za przestępstwo czyn, popełniany dla uratowania [...] osobistego [...] dobra swego [...] które wynikło skutkiem groźby, przymusu bezprawnego lub innej przyczyny i którego w tym samym czasie nie można było w inny sposób odwrócić, jeżeli sprawca czynu miał dostateczną podstawę do uważania, że wyrządzona przezeń szkoda jest małej wagi w porównaniu z dobrem bronionem”¹⁹.

Obronca Szurlej podczas swojego wystąpienia wdał się w interesującą polemikę z zapytaniem prokuratora Janczewskiego – jaki można mieć inny zamiar przy strzelaniu jak nie zabicie? W opinii adwokata nie trzeba takiego zamiaru w ogóle posiadać, a „oskarżenie wychodzi [...] z błędnego psychologicznie założenia, że wszystkie nasze czyny są rezultatem uprzednio powziętych postanowień. Tak nie jest. Większa część tych czynów to są odruchy instynktowne, do których dopiero po fakcie dorabiane są racjonalne przyczyny”, a jeżeli sprawy honorowe będą w przyszłości w ten sposób rozpatrywane, to niczego się konstruktywnie prawno-procesowego nie osiągnie: „łatwo bowiem udowodnić, że lepsze jest życie bez honoru, gdyż bez życia i honoru nie ma, krótko mówiąc, że lepszy żywy tchórz niż umarły bohater”²⁰.

Obronca kpt. Jureckiego nie omieszkał też podkreślić, iż oficerski honor darzy się estymą wśród całego społeczeństwa. Postawił wręcz retoryczne pytanie – „Cóż może dać oficerowi mundur, jeśli mu nie da ochrony czci własnej? Czy mu dadzą zadowolenie świecące guziki – czy muzyka nad trumną?” Ze względu na wyrokowanie, które miało zaraz nastąpić, znamienne wydają się być słowa wypowiedziane przez Szurleja

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Kodeks karny z r. 1903...*, s. 16.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Proces...*, s. 5.

w końcowej części swojego wystąpienia: „to tych nam nie żal, co zostali znieważeni, a mamy się rozczulać się nad tymi, co znieważyli. Ten sentymentalizm w sądzie wojskowym nie może się ostać”²¹. Słowa te dobitnie ukazują, jakiego wyroku oczekiwała obrona i pod jaką presją całego środowiska wojskowego był skład sędziowski.

Po tym wystąpieniu sąd udał się na krótką naradę, po której wydał wyrok uniewinniający. Publiczność zgromadzona na sali rozpraw przyjęła go owacyjnie, w przeciwieństwie do samego Jureckiego, który „milczący i przygnębiony” opuścił budynek sądowy²². Zgodnie z wyrokiem uniewinnienie nastąpiło na mocy § 306 ust. 4 w.p.k. (wojskowego postępowania karnego), który brzmiał: „Oskarżony zostaje wyrokiem sądu wojennego uwolniony od oskarżenia [...] jeżeli sąd wojenny uznaje, że czyn, będący podstawą oskarżenia, nie jest karą zagrożony, albo że istota czynu nie jest ustalona, albo że nie jest udowodnione, jakoby oskarżony popełnił zarzucony mu czyn, albo że zachodzą okoliczności, wykluczające lub znoszące karygodność, albo że ściganie jest wykluczone z innych powodów”²³.

24 W rozbudowanym uzasadnieniu sąd stwierdził, że na jego decyzję wpłynął szereg okoliczności, np. zachowanie się oskarżonego bezpośrednio po incydencie, przebaczenie ze strony ojca ofiary, ale kluczowe w tym wszystkim było uderzenie w twarz Jureckiego przez Głogowskiego, które nabrało charakteru zniewagi czynnej. A ona „musi być wśród sfer inteligentnych uważana za najwyższą zniewagę, boć twarz wedle ogólnych pojęć, wyrażen, określeń i zwrotów, jest wyrazem najwyższym honoru, ambicji i godności człowieka”. Większy stopień zniewagi już nie istniał, toteż „oskarżony działał pod wrażeniem najwyższej krzywdy na honorze” i zareagował na owe uderzenie „nie w zamiarze [...] pozbawienia przeciwnika życia, lecz tem co miał pod ręką, trudno zaś wymagać – jak przekonuje sąd wojskowy – aby w takim podnieceniu umysłu na zimno rozmyślał o postępowaniu honorowym czy o zrobieniu doniesienia karnego. Nie ma mowy tedy o nierównomierności, o przekroczeniu grani obrony koniecznej”²⁴. Ponadto w uzasadnieniu wyroku sąd przyjął stanowisko adwokata Szurleja, iż reakcja kpt. Jureckiego mieściła się w kategoriach obrony koniecznej. Chronienie bowiem swojego „dobra osobistego” obejmowało także bronienie własnego honoru, a ono było szczególne u inteligencji, „zwłaszcza osób wojskowych, sfer oficerskich – przypada ono w udziale za trudy wojenne, rany, śmierć i życie”²⁵.

²¹ *Ibidem*.

²² H. Lieberman, „Obrona honoru oficerskiego”..., s. 1.

²³ *Postępowanie karne wojskowe*, Warszawa 1920, s. 185–186.

²⁴ *Wokół sprawy...*, s. 4.

²⁵ *Ibidem*.

Sprawa por. Wacława Hanki

W 1924 r. miało miejsce także inne zdarzenie szeroko komentowane przez opinię publiczną, w którym oficer, broniąc honoru, zabił drugą osobę. Po południu 5 marca tego roku w odjeżdżającym pociągu z dworca kolejowego Lwów-Podzamcze w kierunku Złoczowa, który był mocno przepełniony, doszło do tragicznego w skutkach incydentu. Adolf Abraham Linsker (narodowości żydowskiej), wsiadłszy do wagonu, zaczął się przepychać w wąskim korytarzu. W końcu jeden z pasażerów (p. Feliks Zyszkiewicz – kierownik Szkoły w Prusach) odmówił mu ustąpienia miejsca, gdyż ciasnota mu to uniemożliwiała. Spotkał się więc on z ostrą reakcją p. Linsker. To spowodowało interwencję umundurowanego por. W. Hanki, który nie godząc się z tym, stanął w obronie obrażanego pasażera. Wywiązała się z tego mała sprzeczka, w której p. Linsker spoliczkował oficera Wojska Polskiego. Ten zaś, niewiele się zastanawiając, sięgnął po broń i oddał w jego kierunku raniąc go w lewe udo. Zaraz po całym zajściu oddał się w ręce policji, która go przesłuchała. Ofiara, p. Linsker, został przewieziony do szpitala i zoperowany (także przesłuchany). Tam jednak 8 marca 1924 r. zmarł²⁶. Śmierć ta sprawiła, że prokurator przy Wojskowym Sądzie Okręgowym nr VI we Lwowie płk dr Józef Hecht, po przeprowadzeniu szczegółowego śledztwa, zdecydował się na podstawie § 140 ustawy karnej²⁷, postawić por. Hance zarzut zabójstwa²⁸. Stanął bowiem na stanowisku, iż postrzelenie przez tego ostatniego, której skutkiem była śmierć, nastąpiła nie w wyniku obrony honoru, lecz zwykłej chęci pomśzczenia czynnej zniewagi, jakiej doznał od p. Linsker²⁹.

W dniach od 24 do 27 października 1924 r. w Wojskowym Sądzie Okręgowym nr VI we Lwowie odbyła się rozprawa główna. Sędziowie pod przewodnictwem ppłk. dr. Mariana Stampfla nie dopatrzyli się znamion przestępstwa zbrodni zabójstwa i uniewinnili por. W. Hankę³⁰.

²⁶ Przypadek śmierci p. Linsker opisywano nawet w prasie – zob. *Śmiercią przyplacił zniewagę mundur oficera*, „Ilustrowany Kurier Codzienny” 1924, nr 71, z 12 III, s. 12; *Karta z dziejów rodzimej moralności politycznej*, „Nowy Dziennik” 1924, nr 61, z dn. 13 III, s. 4. *Tragiczne zajście w obronie honoru oficerskiego*, PZ 1924, nr 65, s. 6, z dn. 7 III.

²⁷ W tym czasie na terenach byłego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa karna z 27 V 1852 r. § 140 brzmiąc następująco: „Jeżeli czyn, wskutek którego jakiś człowiek straci życie [...], wykonano wprawdzie nie w zamiarze zabicia go, ale przeciw w innym nieprzyjaznym zamiarze, wówczas zachodzi zbrodnia zabójstwa”.

²⁸ Centralne Archiwum Wojskowe im. mjr. B. Waligóry w Warszawie-Rembertów [dalej CAW], sygn. I.351.33.170, Najwyższy Sąd Wojskowy [dalej NSW], Akt oskarżenia przeciwko por. W. Hance z 8 V 1924, s. 1.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, Wyrok w sprawie por. W. Hanki z 27 X 1924 r., s. 1.

W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że oskarżony nie działał z premedytacją zabicia p. Linsker³¹. Ponadto nie wiedział, że ofiara była Żydem, toteż wykluczono wszelki kontekst antysemicki. Oprócz działania w afekcie por. Hanki, zdaniem orzekających sędziów, kluczowe w badaniu całokształtu nieszczęśliwego wypadku z udziałem oskarżonego był oficerski honor. Ich zdaniem, oskarżony jako były oficer austriacki dobrze znał podstawowe zasady obrony honoru. A „nie można przecież twierdzić – jak kontestowano w orzeczeniu – że armii narodowej, jaką jest armia polska, znaczenie honoru i godności stanu oficerskiego i munduru, ma i może być mniejsze i niższe, aniżeli to było w armiach zaborczych. Każdy zgodzi się na to, że wartość życia jest równa wartości honoru i godności oficera i jego munduru. Skoro ustawa każe oficerowi służyć za wzór honoru³², to musi ten oficer dbać zawsze o to, by postęпки jego i życie było takie, by temu pojęciu o wzorze honoru w nieczem nie uchybił”³³. Sędziowie zauważyli również, że doszło do kolizji (ale nie prawnej, gdyż honor nie był chroniony prawem stanowionym, w przeciwieństwie do wartości życia) „między honorem i godnością oficera i jego munduru, a nietykalnością i bezpieczeństwem ciała tego, który ten honor i mundur zaatakował i że wedle powszechnie wśród ludzi honoru i wyższego intelektu przyjętej od wieków zasady, ten zaatakowany w najjaskrawszy, najdotkliwszy i najcięższy sposób, honor i godność człowieka, to najwyższe dobro oficera, ocalone być może przez natychmiastowe zareagowanie, które nawet – jak w danym wypadku bynajmniej nie było obliczone ani skierowane na zniszczenie tego kolidującego drugiego dobra, tj. życia Linsker³⁴, a jeżeli to życie zostało zniszczone, to nie było to wpływem celowości działania, lecz skutkiem biegu wypadków i przypadków”³⁴.

Niedopatrzenie się winy por. Hanki oraz odstąpienie od wymierzenia jakiegokolwiek kary przez sąd wojskowy nie kończyło samego postępowania. W dniu 4 listopada 1924 r. do Najwyższego Sądu Wojskowego wpłynęło na wyrok zażalenie nieważności. Prokurator Wojskowego Sądu Okręgowego nr VI we Lwowie płk dr J. Hecht po zapoznaniu się z uzasadnieniem orzeczenia uznał, że sędziowie badający całą sprawę nie wzięli pod uwagę niektórych zeznań świadków jako środków

³¹ *Ibidem*, s. 15.

³² Chodzi tutaj o art. 2 Ustawy z dnia 23 III 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach Wojsk Polskich (Dz.U. RP 1922, nr 32, poz. 256), który brzmiał następująco: „oficer jest żołnierzem-obywatelem, na którym spoczywa szczególnie obowiązek bronięcia Ojczyzny i gotowości w każdej chwili oddania życia w Jej obronie. W szczególności winien on służyć za wzór miłości Ojczyzny i honoru”.

³³ CAW, sygn. I.351.33.170, NSW, Wyrok w sprawie por. W. Hanki z 27 X 1924 r., s. 22.

³⁴ *Ibidem*, s. 23.

dowodowych³⁵. Tak sformułowane zażalenie nie podważało więc samego uzasadnienia, które całą sprawę wyjaśniało w kontekście obrony oficerskiego honoru, ale jedynie dotyczyło kwestii *stricte* formalnych. W sprawie zażalenia Najwyższy Sąd Wojskowy zebrał się 5 lutego 1925 r. (w składzie: gen. bryg. Tadeusz Zachariasiewicz – przewodniczący, gen. bryg. Jakub Krzemieński, płk Bronisław Zbyszewski) i uznał je za nieuzasadnione³⁶. Tym samym wyrok w sprawie nabrał prawomocności³⁷.

Dyskusja o obronie honoru oficerskiego na łamach prasy

Uniewinniające wyroki w sprawach kpt. Jureckiego i por. Hanki rozpoczęły gorącą dyskusję nad podstawowym pytaniem – czy oficer broniący swojego honoru mógł w skrajnych przypadkach dopuścić się zabójstwa obrażającego, które było zwyczajnym odruchem, natychmiastową reakcją obrażonego? Korpus oficerski spolaryzował się w tej kwestii. Jedno ze stanowisk zakładało tezę, że nie można postawić znaku równości pomiędzy wartością życia i honorem³⁸. Ponadto rodząca się demokracja wymuszała, „aby wygórowane poczucie honoru dawnego rycerza dzisiaj stało się przeżytkiem i – jak konstатовano – musi zejść z piedestału władcy życia i śmierci wszech i każdego”, a oficer winien był „uzależnić swe zachowanie się od woli narodu i uznać jego cześć za podstawę godności osobistej”³⁹. Użycie broni uzależniano także od faktu, czy oficer był sprawcą nieszczęśliwego zajścia. Jeżeli nawet tak się stało, to należało zachować spokój i nie reagować w sposób gwałtowny, gdyż zastosowanie „prawa

27

³⁵ Szerzej *ibidem*, Pismo Prokuratora Okręgowego Sądu Wojskowego nr VI we Lwowie płk. Hechta do Najwyższego Sądu Wojskowego z 4 XI 1924 r., s. 1–5.

³⁶ Zob. *ibidem*, Orzeczenie Najwyższego Sądu Wojskowego z 5 II 1925 r., s. 1–3; *ibidem*, Protokół rozprawy z dnia 5 II 1925 r. przed Najwyższym Sadem Wojskowym w przedmiocie zażalenia nieważności, s. 1–2.

³⁷ Sprawą por. Hanki żywo interesowała się ówczesna prasa. Zdarzało się jednak przy tym, że przekazywana informacja była niepełna lub błędna. Np. przekręcano nazwisko oskarżonego albo komunikowano o dwóch rozprawach uniewinniających – *Sąd Wojskowy. Rozprawa o zabójstwo w obronie honoru oficerskiego*, PZ 1924, nr 155, s. 5, z dn. 7 VI; *Z Sali sądowej. Por. Hanke przed sądem*, „Gazeta Lwowska” 1924, nr 246, s. 7 z dn. 25 X; *Z Sali sądowej. Wyrok w procesie przeciw por. Hance*, *ibidem*, nr 249, s. 7, z dn. 29 X; *Ponowny proces por. Haukego*, „Głos Narodu” 1924, nr 247, s. 6, z dn. 29 X; *Ponowne uwolnienie por. Haukego*, *ibidem*, nr 248, s. 5, z dn. 30 X; *Echa zastrzelenia Linsknera na Podzamczu*, „Kurier Lwowski” 1924, nr 247, s. 6, z dn. 27 X; *Śmiertelny odwet za policzek!*, *ibidem*, 1924, nr 249, s. 6, z dn. 30 X; *Porucznik Hanke uwolniony*, „Nasz Dziennik” 1924, nr 242, s. 2, z dn. 29 X.

³⁸ *W obronie czci*, PZ 1923, nr 61, s. 3, z dn. 3 III.

³⁹ W. Wejtko, *Honor oficera*, PZ 1923, nr 85, s. 2, z dn. 29 III.

bezwzględne reagowania” w postaci „działania z premedytacją, mordowania rozmyślnego, nie da się niczem wytłumaczyć względnie usprawiedliwić”⁴⁰.

Oponenci zaś wychodzili z założenia, że honor oficera jest nietypowy w porównaniu z godnością zwykłego obywatela, gdyż „pod względem zachowania swego honoru i swojej godności osobistej [oficer – przyp. B.B. i G.K.] ma większe obowiązki niż przeciętny obywatel”, toteż w specyficznych okolicznościach może użyć oręża w odpowiedzi na zniewagę munduru żołnierza⁴¹. Pojawiały się nawet głosy, iż należy żądać od zwykłych ludzi większego szacunku wobec osób noszących mundur wojskowy. Niekiedy nawoływano do tego w bardzo czytelny sposób: „A więc honor na pierwszym miejscu! Poczucie honoru dało nam [oficerom – przyp. B.B. i G.K.] moc wytrwania w czasach wojennych i doprowadziło do zwycięstwa, poczucie honoru każe nam trwać w szeregach i teraz mimo niesłuchanie ciężkich warunków materialnych. Poczucie honoru wojskowego każe nam spełniać bez wahania ciężkie nieraz obowiązki z narażeniem swego życia. Dlatego też musimy i mamy prawo moralne żądać od społeczeństwa zawsze i przede wszystkim poszanowania naszego honoru wojskowego, naszego munduru”⁴². Zwolennicy wywyższania honoru oficerskiego głosili, że „nie ma dwóch honorów, jednego oficerskiego, drugiego cywilnego. Honor jest jeden. Tylko, że cywilnemu wolno go mieć lub nie mieć, wedle indywidualnego smaku i mimo to cywilnym być nie przestanie, oficer zaś mieć go musi, inaczej oficerem być nie może. Oto cała różnica”⁴³. Teza o jednym honorze a różnej jego interpretacji przez cywilów i wojskowych, a tym samym innych konsekwencjach w przypadku zaniechania jego obrony, była sprzeczna, ponieważ „oficer nie reagujący na zniewagę, zostaje z wojsk usunięty i już przez to samo musi mieć prawo, a nie tylko obowiązek obrony swego honoru. Dlatego też pojęcie jego honoru różnić się powinno od pojęcia honoru każdego innego członka społeczeństwa”⁴⁴. Poza tym etyka zawodowa oficera nakazywała mu bronienie „honoru munduru” w pierwszej kolejności, a potem swojego osobistego⁴⁵.

Interesujące jest to, że sprawa kpt. Jureckiego podobnie podzieliła całe społeczeństwo, czego przejawem było kilka artykułów, które ukazały

⁴⁰ Ppłk. T. P. (Brześć), *O naszą cześć*, PZ 1923, nr 57, s. 1, z dn. 28 II.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² W. Sztark, *Uwagi z powodu sprawy por. Hanki*, PZ 1924, nr 176, s. 4, z dn. 29 VI.

⁴³ *W obronie czci*, PZ 1923, nr 62, s. 3, z dn. 4 III.

⁴⁴ W. Bender, *Musimy wyodrębnić pojęcie honoru wojskowego, którego bronić jest obowiązkiem oficera*, PZ 1925, nr 353, s. 7, z dn. 24 XII.

⁴⁵ Zob. W. Robowski, *Ogłaszanie orzeczeń sądów honorowych*, PZ 1926, nr 69, s. 6, z dn. 10 III; por. *O zniewagę munduru*, *ibidem* 1926, nr 260, s. 2, z dn. 21 IX.

się w prasie o różnym zabarwieniu politycznym. W „Myśli Niepodległej” stanowiącej forum wolnomyślicielstwa (uważana także za organ proendecki) dość pochlebnie wypowiedziano się o samym wyroku. Zdaniem redakcji, nie należało się obawiać konsekwencji uniewinnienia kpt. Jureckiego, gdyż „kto wie nawet, czy jego czyn tragiczny nie odmłodzi pojęć o honorze i nie ukróci różnych awanturników, nie tylko wojskowych, ale i cywilnych, tak pochopnych do zniewag czynnych w ostatnich czasach”⁴⁶. Ponadto w końcowej części wręcz zaapelowano do całego narodu: „niechaj społeczeństwo zmilitaryzuje swe pojęcia o honorze, zamiast ucywilniać pojęcia honorowe armii”⁴⁷. Powyższe zdanie jednoznacznie wskazuje, że świadomość rozgraniczenia honoru na wojskowy (oficerski) oraz na zwykły (cywilny) przypisany każdej osobie posiadającej zdolność honorową zaczęła się powoli rodzić. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że „zmilitaryzowany honor” – używając nomenklatury z „Myśli Niepodległej” – nie uprawniał do zabijania obrażającego, ale do szczególnej ochrony owej wartości, z którą środowisko wojskowe wiązało swoją dumę.

Zgoła odmienne stanowisko zaprezentował wspomniany wcześniej Herman Lieberman na łamach „Robotnika” – organu PPS. Uważał on, że bezprecedensowy wyrok w sprawie kpt. Jureckiego nie może być odbierany przez społeczeństwo jako swoiste przyzwolenie na zabijanie ludzi przez wojskowych w imię obrony swojego honoru: „Zastrzec się jedynie należy jak najostrzej – jak kategorycznie napisał Lieberman – przeciw wysnuwaniu z uwalniającego wyroku konkluzji natury ogólnej i zasadniczej przeciw uświęceniu w związku z owym wyrokiem zasady, iż oficer mszcząc się za doznaną zniewagę, ma prawo wedle swojego upodobania ubijać ludzi kulami rewolwerowymi czy też inną bronią”⁴⁸. Przyjęcie takiego zwyczaju sprawi, że „garstka oficerów” [oryginalne określenie H. Liebermana] stanie się przysłowiowymi panami życia i śmierci, tak więc „do usankcjonowania takiego przywileju dążyć może tylko ten, komu chodzi o wytworzenie w Polsce uprzywilejowanej, autokratycznej kasty wojskowej”. W swoim artykule również krytycznie odniósł się do uznania zajścia z udziałem kpt. Jureckiego jako obrony koniecznej. W opinii Liebermana (który był ówczesnie bardzo znanym i cenionym prawnikiem) tego rodzaju obrona „ma miejsce wtedy, gdy zamach na czyjeś dobro dopiero grozi lub jeszcze nie został w całości wykonany. Wynika to z pojęcia obrony, która ma właściwie na celu odwrócenie lub przynajmniej częściowe unicestwienie zamachu. W razie zaś popełnienia obrazy zamach na cześć

⁴⁶ *Sprawa kpt. Jureckiego*, „Myśl Niepodległa” 1922, nr 589, s. 51.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ H. Lieberman, „Obrona honoru oficerskiego”..., s. 1.

jest już faktem dokonany i reagowanie nań z bronią w ręku nie jest już więcej obroną, lecz karą, represją, zemstą⁴⁹.

Na podstawie zaledwie tej skromnej dyskusji prasowo-publicznej obejmującej zarówno kręgi wojskowe, jak i cywilne widać różnicę etyczno-obyczajową określonych grup społecznych. Sprawa kpt. Jureckiego, a zwłaszcza jej sądowe rozstrzygnięcie, niewątpliwie stanowiła przełomowe wydarzenie w ujęciu honoru oficerskiego i wiążących się nim przywilejami, ale także obowiązkami. Zaczęto bowiem głośno dyskutować nad zasadniczym pytaniem – czy w obronie honoru oficerskiego można posunąć się nawet do zabicia drugiej osoby? Polemiczne debaty nie dawały żadnej uniwersalnej odpowiedzi. Wiadome było jedno, że ten rodzaj „przywileju” przysługiwał osobom wojskowym, choć tak naprawdę natchmiastowe użycie broni dopuszczał tzw. kodeks Boziewicza⁵⁰.

Daje się jednak zauważyć pewną prawidłowość, iż wraz końcem lat 20. XX w. i początkiem nowej dekady zjawiska o tym charakterze „zabójstwa w imię honoru oficerskiego” stopniowo zanikały. Prawdopodobnie złożyły się na to trzy główne czynniki. Po pierwsze, nie można wykluczyć, że głośne i spektakularne sprawy kpt. Jureckiego i por. Hanki, a potem następne im podobne, które szeroko komentowano w prasie, zadziałały prewencyjnie. Przeciętna bowiem osoba, która w tamtych czasach posiadała zdolność czytania, mogła z opublikowanych artykułów dowiedzieć się, iż np. uderzenie w twarz oficera wiązało się przypuszczalnie ze „śmiertelnymi” konsekwencjami. Po drugie, w początkowych latach odrodzonej Polski, przy formowaniu się kadr oficerskich Wojska Polskiego (ale także wśród zwykłego rekruta) organizowano szkolenia (pogadanki) o honorze, aby systematycznie podnosić u nich morale. Być może doprowadzono w końcu w pewnym momencie do uniwersalnej honorowości żołnierza, choć zawsze granica jej przekroczenia stanowiła cechę personalną dla każdego z osobna. Po trzecie, prawdopodobnie wśród wojskowych ugruntowała się pozycja Oficerskich Sądów Honorowych, które nie tylko rozstrzygały spory pomiędzy oficerami tudzież sprawy powstałe ze zwykłych doniesień nawet od osób cywilnych, ale również udzielały porad honorowych (czyli odpowiedzi na pytanie złożone przez oficera we wniosku – jakie kroki ma on przedsięwziąć, aby zażądać satysfakcji honorowej od obrażającego albo czy dane zajście z jego udziałem naruszało oficerski

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Treść art. 20 brzmiała następująco: „Każdemu człowiekowi honorowemu, który został czynnie znieważony, przysługuje prawo reagowania czynnego na zniewagę każdą bronią lub przedmiotem, znajdującym się pod ręką i zwrócenia go przeciw wszystkim osobom trzecim, które by mu chciały przeszkodzić w tym zamiarze. Uwaga: niniejszy przepis odnosi się w pierwszej rzędzie do oficerów i członków armii” – W. Boziewicz, *Polski Kodeks Honorowy*, Kraków 1919 (wydanie pierwsze).

honor?). Warto podkreślić, że znowelizowany w 1927 r. Statut Oficerskich Sądów Honorowych udoskonalał samą procedurę postępowania i przez następne lata przeżywał swój rozkwit. To wszystko doprowadziło do tego, że – z jednej strony – osoby cywilne powstrzymywały się przed czynnościami zaliczanymi w obręb zniewagi czynnej, a – z drugiej zaś zaczęło dochodzić do sytuacji, w której oficer powstrzymywał się od użycia broni, aby natychmiast wymierzyć sprawiedliwość w obronie swojego honoru i skierować całą sprawę do Oficerskiego Sądu Honorowego.

Czy zatem tzw. sprawy kpt. Jureckiego i por. Hanki były wynikiem zabójstwa czy obrony własnej, oficerskiego honoru? Nie powinno się podważać wyroku wydanego przez niezawisły sąd, toteż należałoby rozpatrywać oba te incydenty tylko w oparciu o ówczesnie obowiązujące prawo. A z niego jednoznacznie wynika, że tak reakcje kpt. Jureckiego, jak i por. Hanki stanowiły obronę oficerskiego honoru, a sama forma zniewagi czynnej (w tych przypadkach uderzenie w twarz) uprawniały ich do wymierzenia sprawiedliwości poprzez użycie broni. Tym niemniej pomimo tego sądowego przyzwolenia na tego rodzaju formę zadośćuczynienia wydarzenie to poruszyło zarówno środowisko wojskowe, jak i cywilne. Nikt nie podważał, że zniewagi czynne wobec kpt. Jureckiego i por. Hanki nie nastąpiły, ale zaczęto się zastanawiać nad współmiernością skutków do samych zajść. Szum prasowy (zwłaszcza niewojskowych czasopism), jaki powstał wokół obu tych spraw, był pewnym wyrazem publicznej obawy nad konsekwencjami w latach następnych. Zakładano bowiem możliwość rozpowszechniania się wśród oficerów metody satysfakcji honorowej zainicjowanej casusem kpt. Jureckiego. Okazało się to błędne, gdyż co prawda dochodziło do podobnych zdarzeń, ale miały one charakter co najwyżej marginalny.

Wykaz literatury

- Bender W., *Musimy wyodrębnić pojęcie honoru wojskowego, którego bronić jest obowiązkiem oficera*, „Polska Zbrojna” 1925, nr 353, z dn. 24 XII.
- Boziewicz W., *Polski Kodeks Honorowy, cz. I – Zasady postępowania honorowego*, Warszawa 1919.
- Boziewicz W., *Polski Kodeks Honorowy*, Kraków 1919 (wydanie pierwsze).
- Brzostowski L., *Oficerskie sądy honorowe*, „Polska Zbrojna” 1926, nr 98, z dn. 10 IV.
- Centralne Archiwum Wojskowe im. mjr. B. Waligóry w Warszawie-Rembertów, sygn. I.351.33.170.
- Daniec J., *Karalność pojedynku w obowiązującym ustawodawstwie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1928, nr 1.
- Echa zastrzelenia Linsknera na Podzamczu*, „Kurier Lwowski” 1924, nr 247, z dn. 27 X.

- Karta z dziejów rodzimej moralności politycznej, „Nowy Dziennik” 1924, nr 61, z dn. 13 III.
- Kodeks karny z r. 1903 z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 V 1921, Warszawa 1922.
- Lieberman H., „Obrona honoru oficerskiego”. Kilka uwag z powodu procesu kpt. Jureckiego, „Robotnik” 1922, R. 28, nr 26, z dn. 26 I.
- Najwyższy Sąd Wojskowy, Akt oskarżenia przeciwko por. W. Hance z 8 V 1924.
- Najwyższy Sąd Wojskowy, wyrok w sprawie por. W. Hanki z 27 X 1924 r.
- O zniewagę munduru, „Polska Zbrojna” 1926, nr 260, z dn. 21 IX.
- Orzeczenie Najwyższego Sądu Wojskowego z 5 II 1925 r.
- Pismo Prokuratora Okręgowego Sądu Wojskowego nr VI we Lwowie płk. Hechta do Najwyższego Sądu Wojskowego z 4 XI 1924 r.
- Ponowne uwolnienie por. Haukego, „Głos Narodu” 1924, nr 248, z dn. 30 X.
- Ponowny proces por. Haukego, „Głos Narodu” 1924, nr 247, z dn. 29 X.
- Poradnik w sprawach honorowych, oprac. ppłk. W. Filimowski, Kraków 1920.
- Porucznik Hanke uwolniony, „Nasz Dziennik” 1924, nr 242, s. 2, z dn. 29 X.
- Postępowanie karne wojskowe, Warszawa 1920.
- Ppłk. T.P. (Brześć), O naszą cześć, „Polska Zbrojna” 1923, nr 57, z dn. 28 II.
- Proces kpt. Jureckiego, „Polska Zbrojna” 1922, nr 21, z dn. 23 I.
- Protokół rozprawy z dnia 5 II 1925 r. przed Najwyższym Sądem Wojskowym w przedmiocie zażalenia nieważności.
- Robowski W., Ogłaszanie orzeczeń sądów honorowych, „Polska Zbrojna” 1926, nr 69, z dn. 10 III.
- Rozprawa o zabójstwo w obronie honoru oficerskiego, „Polska Zbrojna” 1924, nr 155, z dn. 7 VI.
- Sprawa kpt. Jureckiego, „Myśl Niepodległa” 1922, nr 589.
- Sztark W., Uwagi z powodu sprawy por. Hanki, „Polska Zbrojna” 1924, nr 176, z dn. 29 VI.
- Śmiercią przyplacił zniewagę munduru oficera, „Ilustrowany Kurier Codzienny” 1924, nr 71, z 12 III.
- Śmiertelny odwet za policzek!, „Kurier Lwowski” 1924, nr 249, z dn. 30 X.
- Tarczyński A., Kodeks i pistolet o niektórych przejawach honoru w międzywojennej Polsce, Bydgoszcz 1997.
- Tragiczne zajście w obronie honoru oficerskiego, „Polska Zbrojna” 1924, nr 65, z dn. 7 III.
- W obronie czci, „Polska Zbrojna” 1923, nr 61, z dn. 3 III.
- W obronie czci, „Polska Zbrojna” 1923, nr 62, z dn. 4 III.
- Wejtko W., Honor oficera, „Polska Zbrojna” 1923, nr 85, z dn. 29 III.
- Wiszowaty M.M., Historia i zasady postępowania honorowego na przykładzie polskich kodeksów honorowych, „Disputatio. Oblicza Konfliktów” 2009, t. IX.
- Wokół sprawy kap. Jureckiego, „Polska Zbrojna” 1922, nr 66, z dn. 9 III.
- Z Sali sądowej. Por. Hanke przed sądem, „Gazeta Lwowska” 1924, nr 246, z dn. 25 X.
- Z Sali sądowej. Wyrok w procesie przeciw por. Hance, „Gazeta Lwowska” 1924, nr 249, z dn. 29 X.

O transformacji ustrojowej na Węgrzech po roku 1989 (wprowadzenie do podsumowania)

Transformację ustrojową w państwach postkomunistycznych po 1989 r. charakteryzowała m.in. recepcja rozwiązań ustrojowo-prawnych przyjętych w państwach Europy Zachodniej po II wojnie światowej. Czyli budowa nowego ładu politycznego po roku 1989 była i w jakimś stopniu jest dostosowywaniem ustrojów państw postkomunistycznych do standardów ustrojowych demokracji zachodnioeuropejskich¹.

Demokratyczne zmiany polityczne na Węgrzech określane mianem tzw. rewolucji negocjowanej uwieńczone zostały uchwaleniem przez parlament w dniach 18–20 października 1989 r. kilku istotnych ustaw „ustrojowych”, w tym ustawy XXXI o zmianie Konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r. Ustawa ta stanowiła formalnie jedynie zmianę dotychczas Konstytucji z 1949 r. z późniejszymi zmianami, lecz „*de facto* wprowadzała konstytucję nową”². Ustawa XXXI była nowelizowana

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ M. Wyrzykowski, *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 11, s. 23 i n.; P. Haberer, *Verfassungsentwicklungen in Osteuropa- aus Sicht der Rechtsphilosophie und der Verfassungslehre*, „Archiv der Offentlichen Rechts” 1992, Bd. 117, s. 188 i n.

² Jak zauważa H. Donath, ustawa XXXI „zachowuje numer i rok uchwalenia ustawy przyjętej w czasach stalinizmu, to jednocześnie uchyla główne jej postanowienia, poczynając od tytułu, i zastępuje je nową treścią, adekwatną do nowego, zmienionego ustroju państwowego, całkowicie odmiennego od ustroju, panującego w latach poprzednich” – *Konstytucja Republiki Węgierskiej* (tłum. i wstęp H. Donath), Warszawa 1992, s. 12. Natomiast I. Janke uważa, że po 18 X 1989 r. obowiązywała na Węgrzech „stara, komunistyczna ustawa zasadnicza, która była zlepkiem rozmaitych przeróbek”, I. Janke, *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbanie*, Warszawa 2012, s. 235. Pozytywny wpływ ustawy XXXI w procesach demokratycznej transformacji ustrojowej na Węgrzech dostrzega S. Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy. Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge–New York–Melbourne–Madrid–Cape Town–Singapore–Sao Paulo 2005, s. 14 i n.

w latach 1990–2010 ponad dwudziestokrotnie (np. nowelizacja z 2008 r. wprowadziła ciekawe rozwiązanie w sferze finansów publicznych państwa – Radę Budżetową, pomyślaną jako organ wspierający działalność ustawodawczą parlamentu; organ badający realność i wykonalność budżetu państwa).

W drugiej połowie lat 90. XX poprzedniego stulecia w Zgromadzeniu Krajowym podjęto prace nad opracowaniem nowej, pełnej ustawy zasadniczej państwa zakończone niestety niepowodzeniem. Parlament nie wykorzystał po przełomie ustrojowym 1990 r. (kwiecień–maj 1990 r. pierwsze demokratyczne wybory do Zgromadzenia) istotnego, o wręcz kapitalnym znaczeniu dla świadomości obywatelskiej, tzw. momentu konstytucyjnego. Było to postępowanie politycznie nieracjonalne, Węgry bowiem jako pierwszy kraj tzw. zewnętrznego imperium radzieckiego przeprowadził już jesienią 1989 r. wiele znaczących demokratycznych zmian ustrojowych.

Po wyborach parlamentarnych z 2002 r. najsilniejsza partia opozycyjna Fidesz zaczęła wysuwać hasła przeprowadzenia na Węgrzech „prawdziwie” narodowej, zarazem radykalnej zmiany ustrojowej. Charakterystycznym rysem toczonej przez Fidesz walki politycznej było i jest nadal, że to nie walka o coś, ale przede wszystkim przeciw komuś. W pierwszych latach obecnego stulecia zaczęto kontestować „monopolistyczną władzę klasy politycznej”. Stwierdzono, że rewolucja demokratyczna 1989 r. została „skradziona” przez byłych komunistów (czyli Węgierską Partię Socjalistyczną z jej ówczesnym przywódcą G. Hornem) oraz przez oportunistów, byłych dysydentów – działaczy antykomunistycznej opozycji sprzed 1989 r. Ludowi węgierskiemu, czyli suwerenowi, Fidesz zaczął przypisywać najwyższe standardy moralne, które to standardy pozwalały przeciwstawiać lud amoralnej rządzącej klasie politycznej³. W *Janusowym obliczu transformacji na Węgrzech 1990–1998* jeden z autorów G. Teller użył dość radykalnego stwierdzenia, pisząc, że „myśli liberalizmu wolnościowego w trakcie transformacji spełniały jedynie funkcję ideologiczną, a w działaniu ujawniła się faktyczna treść wspierającego grabież liberalnego morale”. Dalej skonstatował, że „dozwolone jest wszystko, co nie ogranicza podobnej wolności innych, ale to, gdzie przebiega granica pomiędzy dwoma rodzajami wolności, określa mocniejsza strona na podstawie swoich interesów i siły. Liberalne morale, tak jak jego socjalistyczny poprzednik, to morale siły i silniejszych”⁴. Nie podejmując polemiki

³ C. Mudde, *W imię chłopów, robotników i narodu. Populizm w Europie Wschodniej*, [w:] Y. Meny, Y. Surel przy współpracy C. Tame, L. de Sousa, J. Szacki (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 311 i n.

⁴ G. Teller, *O socjalizmie i mieszczańskich Węgrzech*, [w:] M. Schmidt, L. Toth (red.), *Janusowe oblicze reformacji na Węgrzech 1990–1998*, Warszawa 2001, s. 405.

z tymi uproszczeniami, nie można nie postawić pytania, czy w Europie Wschodniej po 1989 r. w którymkolwiek z państw istniały warunki dla jakiegokolwiek ekspansji ideologii liberalnej? Zdaniem J. Szackiego, „po raz pierwszy w swojej historii liberalizm musiał być **konstruktywistyczny**, chociaż do jego trwałej natury należy niechęć do konstruktywizmu”⁵.

Jeżeli nawet pozostawimy otwartą kwestię, czy w Europie Wschodniej po 1989 r. liberalizm objawił się (czy też nie) jako swoista utopia polityczna, przywołam kapitalną uwagę I. Bibo o hałaśliwej i posługującej się fałszywymi kategoriami publicystyce politycznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, poprzez „którą wszystkie potoczne pojęcia europejskiego myślenia politycznego trafiły do arsenału samopotwierdzania się i samousprawiedliwiania”⁶. Działania polityczne Fideszu doskonale współgrały i nadal współgrają z nastrojami, które dominują współcześnie w społeczeństwie węgierskim (dotyczy to także, w różnym ma się rozumieć stopniu, pozostałych społeczeństw wschodnioeuropejskich). Współczesne społeczeństwo węgierskie można określić jako „zgnębioną większość”, która „chętnie wyzwoliłaby się z potrzeby brania udziału w normalnych politycznych interakcjach i targach”⁷. Niezwykle celna, sformułowana przez C. Mudde’a, wydaje się uwaga, że „w zgodzie z komunistyczną i antypolityczną praktyką i moralnością, polityka postkomunistyczna jest w dużym stopniu walką dobra ze złem, wyborem między wszystkim a niczym, sferą, w której nie akceptuje się kompromisu”⁸.

Wybory parlamentarne na Węgrzech z kwietnia 2010 r. przyniosły większość konstytucyjną (dwóch trzecich) w Zgromadzeniu Krajowym dwóm prawicowym partiom: Fideszowi oraz Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej. Przywódcy Fideszu zinterpretowali wyniki wyborów („rewolucji nad urnami”) jako zgodę większości społeczeństwa na opracowanie nowej konstytucji. Proces przygotowania jej projektu trwał niespełna kilka tygodni. Po przeprowadzeniu na przełomie lutego i marca w 2011 r. konsultacji społecznych projekt ustawy zasadniczej trafił w kwietniu 2011 r. pod obrady Zgromadzenia Krajowego. Uchwaloną 18 kwietnia 2011 r. konstytucję poparło 262 spośród 386 deputowanych,

⁵ J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Warszawa 1994, s. 257.

⁶ W opinii I. Bibo wszystkie potoczne pojęcia europejskiego myślenia politycznego „z prostych myśli i mniej więcej poprawnych uogólnień przekształciły się w wyniesione do metafizycznej rangi przejawy Absolutnego Dobra albo Absolutnego Zła, w mistyczne objawienia i czarodziejskie zaklęcia, których głównym zadaniem jest ożywienie obrazów pragnień oraz rozmycie prostych faktów, z którymi dana społeczność nie chce się konfrontować”, I. Bibo, *Eseje polityczne*, wstęp J. Snopek, Kraków 2012, s. 61.

⁷ C. Mudde. *W imię chłopów...*, s. 311.

⁸ *Ibidem*.

czyli kwalifikowana większość dwóch trzecich. W pierwszą rocznicę „rewolucji nad urnami” Prezydent Republiki podpisał 25 kwietnia 2011 r. ustawę zasadniczą Węgier. Zanim konstytucja zaczęła obowiązywać (z dniem 1 stycznia 2012 r.) uchwalono, w tempie niemal „ekspresowym”, 30 grudnia 2011 r. ustawę konstytucyjną zawierającą *Postanowienia przejściowe. O przejściu od dyktatury komunistycznej do demokracji* (ustawa ogłoszona została w dzienniku urzędowym państwa z datą 31 grudnia 2011 r.). Stanowiąca ostatnią część nowej konstytucji ustawa uzyskała ostateczny kształt prawny dopiero w grudniu 2011 r. po publicznych wypowiedziach przedstawicieli rządu V. Orbana. Wypowiedziach, których treścią było oskarżenie węgierskich socjalistów (prawnego sukcesora węgierskich komunistów) o hamowanie transformacji ustrojowej na Węgrzech po 1989 r. Jeżeli weźmiemy pod uwagę rozmiary zwycięstwa wyborczego Fideszu w 2010 r., nieco zaskakujące wydaje się, że nie zdecydowano się w kwietniu 2011 r. na przeprowadzenie referendum konstytucyjnego o charakterze zatwierdzającym. Ponadto ustawa zasadnicza wyklucza możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego „w sprawie zmian w ustawie zasadniczej” (art. 8 ust. 3). W praktyce politycznej rządzący zdają się nawiązywać od czasu do czasu do elementów demokracji wiecowej, organizując publiczne zgromadzenia, w których uczestniczą nawet do kilkuset tysięcy zwolenników Fideszu. Chciałbym wskazać na cztery kluczowe kwestie, które, moim zdaniem, potwierdzają tezę, że zmiany zapoczątkowane uchwaleniem nowej konstytucji oznaczają zerwanie z ukształtowanym w latach 1989–2010 na Węgrzech demokratyczno-liberalnym modelem ustrojowym.

36

Po pierwsze, uwagę zwraca zmiana nazwy państwa z „Republiki Węgierskiej” na „Węgry”. Termin „republika” pojawia się co prawda, ale jeden jedyny raz, mianowicie w art. B (rozdział *Fundamenty*) określającym podstawowe zasady ustroju państwa („Formą państwa węgierskiego jest republika”). Jak tłumaczyć ową zmianę, która nie ma jakiegos szczególnego znaczenia ustrojowego, jednak z punktu widzenia ideologicznego (aktualnej ideologii państwowej) jest nie do przecenienia. Dla zwolenników Fideszu sprawa wydaje się dość oczywista; chodziło mianowicie o symboliczne odcięcie się zarówno od komunistycznej, jak i postkomunistycznej przeszłości państwa i chyba dla tych powodów ponad 20 lat transformacji ustrojowej (1989–2011) potraktowano jako swoisty okres przejściowy. Z „Narodowego Wyznania Wiary” wynika co prawda, że wybory parlamentarne z 2 maja 1990 r. oznaczały „przywrócenie państwowej suwerenności naszej ojczyzny, utraconej 19 marca 1944 r.” Jednak dopiero uchwalenie i wejście w życie Konstytucji Węgier zakończyło okres kilkudziesięcioletniego braku demokratycznej ustawy zasadniczej państwa. Dzień ukształtowania się pierwszego, wyłonionego

w wolnych wyborach przedstawicielstwa narodu (2 maja 1990) jest początkiem nowej demokracji i nowego ładu konstytucyjnego. Ustawodawca nie wspomina jednakże o znaczeniu (roli), jaką w procesie demokratycznej transformacji ustrojowej odgrywała Ustawa XXXI z 1989 r. Tym samym twórcy „pierwszej, przyjętej zgodnie z wymogami państwa prawa” Konstytucji Węgier konsekwentnie odmawiają uznania Ustawy XXXI z 1989 r. za akt założycielski demokratycznych Węgier. Ich zdaniem, ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy w okresie poprzedzającym „rewolucję nad urnami” charakteryzować miał dychotomiczny, sztywny i niejako z góry założony podział na „prawy lud” i „skorumpowaną elitę”. Nie można wykluczać, że zamiarem ideologów Fideszu było i chyba pozostaje wywoływanie skrajnych emocji oraz mobilizowanie resentymentów i urazów wśród jak najszerszych rzesz „prawego i szlachetnego ludu węgierskiego”.

Zmiana nazwy państwa w Konstytucji 2011 r. oznacza nie tylko zerwanie z komunistyczną (i postkomunistyczną) przeszłością, ale jest zarazem nawiązaniem do historycznego dziedzictwa państwa, którego król Święty Stefan uczynił Węgry w XI stuleciu „częścią chrześcijańskiej Europy”. Dziedzictwo historyczne podkreśla bardzo uroczysta stypulacja poprzedzająca „Narodowe Wyznanie Wiary” ujęta w krótkim zdaniu „Boże błogosław Węgrów”!, jak i deklaracja w *Postanowieniach końcowych odpowiedzialności* uchwalających konstytucję deputowanych „przed Bogiem i człowiekiem”. W Narodowym Wyznaniu Wiary czytamy o „dumie narodowej”, „wspaniałym dziedzictwie duchowym Węgrów”, „zachowaniu duchowej jedności naszego narodu”, „kultywowaniu i strzeżeniu naszego dziedzictwa”. Ustawodawca odwołuje się do historycznej konstytucji Węgier⁹ oraz do tzw. Świętej Korony, która ucieleśniała konstytucyjną ciągłość państwowości węgierskiej i jedność narodu węgierskiego. Historycznie pojęcie tzw. Korony Węgierskiej obejmowało terytoria, które w przeszłości zamieszkałe były w większości przez niemadziarską ludność¹⁰. Po przejściu władzy przez Fidesz polityka państwa ukierunkowana została m.in. na zachowanie wspomnianej „duchowej jedności narodu węgierskiego”, co samo w sobie nie jest niczym pejoratywnym. Władze publiczne państwa wykonują jedną z podstawowych funkcji, czyli ochronę rozproszoną na zewnątrz Węgier, w następstwie różnych wydarzeń historycznych, społeczności madziarskiej. Polityka rządu wspierania

⁹ O problemach tzw. historycznej konstytucji zob. w znakomitym studium H. Donath, *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech 1939–1949*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 13 i n.

¹⁰ Swoistym „elementarzem” wiedzy o zagadnieniach narodowościowych (w aspekcie historycznym) na ziemiach określanych mianem Korony Świętego Stefana zob. H. Wereszycki, *Pod berłem Habsburgów. Zagadnienia narodowościowe*, Kraków 1975, s. 201 i n.

diaspory węgierskiej na obczyźnie może jednak doprowadzić w nieodległej przyszłości do poważnych konfliktów narodowościowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Jeżeli sięgniemy np. do tekstu Konstytucji Rumunii z 1991 r., to analiza art. 3 ust. 1: „Żadna część terytorium Rumunii nie może zostać od niego odłączona” (w oryginale „Teritoriul Romanei este inalienabil”, w dosłownym tłumaczeniu: „Terytorium Rumunii jest niezbywalne”) nie może zostać raczej oderwana od kontekstu historycznego, czyli wydarzeń politycznych w roku 1918 i kolejnych latach.

Po drugie, w konstytucji przyjęto, że najważniejsze ramy koegzystencji obywateli węgierskich „stanowią rodzina i naród, a podstawowe wartości naszego współbywania to wierność, wiara i miłość”. Dlatego w myśl postanowień art. L (rozdział konstytucji *Fundamenty*) „Węgry chronią instytucję małżeństwa jako dobrowolną wspólnotę życia kobiety i mężczyzny, a także rodzinę jako podstawę przetrwania narodu. Węgry popierają rodzicielstwo, w rozdziale kolejnym bowiem *Wolność i odpowiedzialność* w art. II stanowi się, że „Każdy człowiek ma prawo do życia i poszanowania ludzkiej godności; życie zarodka ludzkiego poczynszy od poczęcia, podlega ochronie”. Zabronione są także praktyki ukierunkowane na uszlachetnianie gatunku ludzkiego; zakazuje się „klonowania ludzi” (art. III). Przepisy konstytucji zobowiązują dzieci do opieki nad rodzicami, którzy „opieki tej wymagają” (art. XVI).

38

Po trzecie, Konstytucja z 2011 r. przyjęła, że Węgry powinny realizować zasady „zrównoważonej, transparentnej i stabilnej gospodarki oraz polityki budżetowej” (art. N ust. 1). Ustawodawca nie odrzucił jednoznacznie modelu gospodarki rynkowej. Przyjęto, że Węgry „zapewniają warunki uczciwej konkurencji gospodarczej” i dlatego występują „przeciwko monopolistycznym praktykom” (art. M ust. 2). W konstytucji przyjęto zarazem za pewnik, że władze publiczne powinny aktywniej uczestniczyć w kształtowaniu pożądanego i społecznie akceptowanego modelu gospodarki, gospodarki opartej na „pracy będącej źródłem wartości oraz na wolnej przedsiębiorczości” (art. M ust. 1). Oficjalną walutą Węgier jest forint (art. K). W istocie rzeczy ustawodawca odrzuca znane twierdzenie T. Judta o tym, że „demokracje powinny unikać wszelkich form interwencji, które zaburzają apolityczne mechanizmy gospodarki rynkowej”¹¹. Sądzę, że współczesne procesy integracji finansowej i monetarnej, w naturalny sposób powiązane z przeniesieniem autonomicznej władzy na instytucje banków centralnych, skłoniły (po kwietniu 2010 r.) rząd węgierski do podejmowania rozmaitych, nie tylko prawno-konstytucyjnych działań, skutkiem których jest znaczące osłabienie pozycji ustrojowej Węgierskiego Banku Narodowego. Jeżeli odpowie-

¹¹ T. Judt, T. Snyder, *Rozważania o wieku XX*, tłum. P. Marczewski, Poznań 2013, s. 375.

my twierdząco za J. Haywardem, że „wszystkie banki [...] są tradycyjnie wrogami populistów”¹², nie może dziwić niezwykła intensywność ataków Fideszu na instytucje bankowo-finansowe po przejęciu władzy w następstwie „rewolucji nad urnami”.

Po czwarte, charakterystyczną cechą nowej konstytucji Węgier są modyfikacje trójpodziału władzy. Modyfikacje tak znaczące, że niektórzy z politologów i konstytucjonalistów węgierskich piszą wprost o wprowadzeniu w państwie systemu rządów autorytarnych¹³. Ustawa zasadnicza nie zmieniła zasadniczo ustroju państwa (chodzi o płaszczyznę prawno-normatywną). Zwiększono nieznacznie uprawnienia parlamentu, który otrzymał prawo wybierania przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego (art. 24 ust. 4). Także Prezydent otrzymał wcześniej nieznane uprawnienie, którego sens sprowadza się do możliwości rozwiązania przez głowę państwa Zgromadzenia Krajowego, jeżeli nie uchwali ono budżetu państwa do 31 marca danego roku (art. 3 ust. 3 lit. „b”). Przed rozwiązaniem Zgromadzenia Prezydent Republiki zobowiązany jest zasięgnąć opinii premiera, przewodniczącego Zgromadzenia oraz przewodniczących klubów parlamentarnych. Powtórzę, w płaszczyźnie prawno-normatywnej (tekst konstytucji) dokonano jedynie pewnych korekt trójpodziału. Od kilku lat na Węgrzech brakuje rzeczywistego podziału władzy, ponieważ władza ustawodawcza i wykonawcza znajduje się w tych samych rękach. Znaczące ograniczenie zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, faktyczna likwidacja autonomii banku centralnego, zmiany prawa wyborczego na potrzeby konkretnych wyborów (np. ostatnich wyborów samorządowych w 2015 r.; konkretnie chodziło o powstrzymanie opozycji, by nie wygrała wyborów samorządowych w Budapeszcie), ograniczenie autonomii wymiaru sprawiedliwości to tylko niektóre przykłady potwierdzające ewolucję ustroju współczesnych Węgier w kierunku władzy politycznej jednostki. W tym momencie dziejów Węgier nie ma znaczenia, czy przywódca państwa i narodu otrzyma legitymację do rządów autorytarnych od społeczeństwa w drodze wyborów powszechnych, czy też poprzestanie na „określanie głównych kierunków polityki Rządu” (art. 18 ust. 1), czytaj „Państwa”. Jedno nie podlega dla mnie dyskusji, a mianowicie to, że przyjęte w art. A ust. 1 ustawy zasadniczej określenie Węgier jako państwa prawa jest nieporozumieniem.

¹² J. Hayward, *Populistyczne wyzwanie dla demokracji elit w Europie*, [w:] O. Wysocka (red.), *Populizm*, Warszawa 2010, s. 332.

¹³ P. Lendvai, *Hungary between Democracy and Authoritarianism*, trans. K. Chester, C. Hurst and Co., London 2012, s. 207 i n.

Wykaz literatury

- Bibo I., *Eseje polityczne*, wstęp J. Snopek, Kraków 2012.
- Donath H., *Konstytucja Republiki Węgierskiej* (tłum. i wstęp H. Donath), Warszawa 1992.
- Donath H., *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech 1939–1949*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Haberle P., *Verfassungsentwicklungen in Osteuropa- aus Sicht der Rechtsphilosophie und der Verfassungslehre*, „Archiv der Offentlichen Rechts” 1992, Bd. 117.
- Hayward J., *Populistyczne wyzwanie dla demokracji elit w Europie*, [w:] O. Wysocka (red.), *Populizm*, Warszawa 2010.
- Janke I., *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbanie*, Warszawa 2012.
- Judt T., Snyder T., *Rozważania o wieku XX*, tłum. P. Marczewski, Poznań 2013.
- Lendvai P., *Hungary between Democracy and Autoritarism*, trans. K. Chester, C. Hurst and Co., London 2012.
- Mudde C., *W imię chłopów, robotników i narodu. Populizm w Europie Wschodniej*, [w:] Y. Meny, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Sousa, J. Szacki (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.
- Rose-Ackerman S., *From Elections to Democracy. Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge–New York–Melbourne–Madrid–Cape Town–Singapore–Sao Paulo 2005.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Warszawa 1994.
- Teller G., *O socjalizmie i mieszczańskich Węgrzech*, [w:] M. Schmidt, L. Toth (red.), *Janusowe oblicze reformacji na Węgrzech 1990–1998*, Warszawa 2001.
- Wereszycki H., *Pod berłem Habsburgów. Zagadnienia narodowościowe*, Kraków 1975.
- Wyrzykowski M., *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 11.

Udział Prezydenta Republiki Francuskiej w procedurze powoływania członków Rady Konstytucyjnej**

Rada Konstytucyjna (Conseil constitutionnel) została utworzona na mocy Konstytucji V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. i funkcjonuje od marca 1959 r.¹ Rada pomyślana była jako organ kontroli i równowagi w odniesieniu do stosunków między egzekutywą a legislatywą. Znalazło to przełożenie na mieszany (konsultacyjno-jurysdycyjny) charakter zadań przypisanych Radzie i sposób powoływania jej członków. Na tle innych europejskich sądów konstytucyjnych francuską Radę Konstytucyjną wyróżnia to, że realizuje ona zadania o charakterze konsultacyjnym (w sytuacji zastosowania przez Prezydenta Republiki środków specjalnych – art. 16 Konstytucji) oraz sądowym (kontrola prawidłowości wyborów i referendum – art. 58–60 Konstytucji; kontrola konstytucyjności aktów normatywnych – art. 54, art. 61–62 Konstytucji; kontrola przestrzegania podziału materii ustawowej i rozporządzeniowej – art. 37 ust. 2, art. 41 Konstytucji)².

41

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

** Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS5/01258.

¹ Zob. M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel, 49 ans après...*, „Les Petites Affiches” 2008, no 138, s. 62 i n.

² Zob. m.in. P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris 2003, s. 524 i n.; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel*, [w:] J.-L. Parodi (red.), *Institutions et vie politique sous la Ve République*, Paris 2003, s. 63 i n.; P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2005; H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2008; J.-S. Débre, *Le Conseil constitutionnel: une réussite inattendue de la Ve République*, [w:] B. Mathieu (red.), 1958–2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Paris 2008, s. 309 i n.; J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2008, s. 737 i n.; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2008, s. 21 i n.; P. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 2008, s. 108 i n.; M. de Guillenchmidt, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2008, s. 405 i n.

Jednym z celów ostatniej zmiany konstytucji³ było wzmocnienie pozycji Rady Konstytucyjnej jako sądu konstytucyjnego. W efekcie wprowadzono instytucję tzw. priorytetowych pytań prawnych o zgodność z konstytucją (QPC – questions prioritaires de constitutionnalité)⁴. Obecnie Rada Konstytucyjna dokonuje również kontroli *a posteriori* zgodności z konstytucją obowiązujących ustaw w zakresie określonym w art. 61-1 Konstytucji⁵. Wzmocnienie funkcji jurysdykcyjnych Rady powiązано jednocześnie ze zmianą procedury nominacyjnej⁶.

Rada Konstytucyjna składa się z dwóch kategorii członków: mianowanych i dożywotnich. Dziewięciu członków powołują na 9 lat w równej liczbie Prezydent Republiki (Président de la République), przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (président de l'Assemblée Nationale) oraz przewodniczący Senatu (président du Sénat). Co trzy lata odnawiana jest jedna trzecia składu Rady. Z kolei dożywotnio, z mocy prawa, funkcję członka Rady Konstytucyjnej piastują byli prezydenci Republiki⁷ (art. 56 Konstytucji).

Prezydent Republiki został konstytucyjnie umocowany zarówno do powoływania jednej trzeciej składu Rady Konstytucyjnej, jak i mianowania jej przewodniczącego (art. 56 ust. 1 i 3). Są to jego prerogatywy. Można uznać, że uprawnienia te służyć mają realizacji przez Prezydenta misji czuwania nad przestrzeganiem konstytucji⁸. Poza tym, włączenie

42

³ Ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie modernizacji instytucji V Republiki (JORF nr 1071 du 24 juillet 2008, s. 11 890).

⁴ Szerzej zob. m.in. Ch. Maugüe, J.-H. Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011; J.-B. Perrier (red.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011; w literaturze polskiej zob. K. Kubuj, *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 79 i n. oraz cyt. tam lit.

⁵ Do marca 2010 r. kontrola konstytucyjności prawa dokonywana przez Radę Konstytucyjną miała charakter kontroli *a priori* i dlatego traktowano model francuski jako *l'exception française* – zob. zwłaszcza M. Fromont, *La justice constitutionnelle en Europe ou l'exception française*, [w:] *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris 2002, s. 167–184; w literaturze polskiej zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 223–241; L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. I, Warszawa 1996, s. 91–105; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 169–171; K. Wojtyczek, *Republika Francuska*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 187–188.

⁶ Zob. także A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 125 i n.

⁷ Obecnie w Radzie Konstytucyjnej zasiada były prezydent V. Giscard d'Estaing. Prezydenci J. Chirac i N. Sarkozy nie wchodzi w skład Rady odpowiednio od marca 2011 r. i stycznia 2013 r.

⁸ Tak E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 73.

głowy państwa w tę procedurę wyklucza oparcie składu Rady Konstytucyjnej na zasadzie proporcji partyjno-politycznej, co jest charakterystyczne w państwach Europy Zachodniej. Do ostatniej zmiany Konstytucji w sierpniu 2008 r. Prezydent Republiki dysponował pełną swobodą w zakresie korzystania z tego uprawnienia nominacyjnego. Decyzje o nominacji nie podlegają kontroli sądowej, co potwierdziła Rada Stanu (Conseil d'État) w postanowieniu nr 195 616 z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *Mme Ba*⁹.

Sposób powoływania członków Rady Konstytucyjnej uregulowany został już w 1958 r. zarówno w Konstytucji, jak i w ordonansie nr 58-1067 z dnia 7 listopada 1958 r. dotyczącym ustawy organicznej o Radzie Konstytucyjnej¹⁰. Odpowiadał podstawowej wówczas funkcji tej instytucji – arbitra między legislatywą a egzekutywą, dość szybko okazał się jednak nieadekwatny do zmieniającej się roli ustrojowej Rady i jej wzrastającego znaczenia jako sądu konstytucyjnego. Uzależnienie obsady składu Rady Konstytucyjnej od swobodnego uznania autorytetów politycznych i obecność w składzie byłych prezydentów umacniały polityczny charakter tej instytucji, co stanowiło przedmiot krytyki¹¹. Jednym z celów prac tzw. komitetu Balladura¹² było właśnie odpolitycznienie tej procedury¹³. W rezultacie na mocy ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 zmieniono art. 56 Konstytucji i wprowadzono wymogi służące ograniczeniu swobody i zobiektywizowaniu procedury nominacji członków Rady Konstytucyjnej. Mają one jednak charakter *stricte* proceduralny, nie przewidziano bowiem żadnych zmian w zakresie warunków, jakie powinni spełniać kandydaci.

⁹ *Recueil Lebon* 1999, s. 124; szerzej zob. J.-P. Camby, *La nomination des membres du Conseil constitutionnel, ou la liberté absolue de choisir* (Á propos de l'arrêt du Conseil d'État «Mme Ba» du 9 avril 1999), „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1999, no 6, s. 1573 i n.

¹⁰ JORF z dnia 9 listopada 1958, s. 10 129. Pierwszy skład Rady został obsadzony w ten sposób, że wybrano trzech członków na 3 lata, trzech na 6 lat i trzech na 9 lat. Począwszy od 1962 r., nowi członkowie są mianowani na kadencję 9-letnią; zob. L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoñtian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris 2011, s. 314.

¹¹ Zob. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1980, s. 61 i n.; F. Hourquebie, *Les nominations du Conseil constitutionnel*, „Les Petites Affiches” 2001, no 108, s. 9 i n.; G. Drago, *Réformer le Conseil constitutionnel?*, „Pouvoirs” 2003, nr 105, s. 75–78; P. Wachsmann, *Sur la composition du Conseil constitutionnel*, „Jus Politicum” 2010, nr 5, s. 4 i n.

¹² Komitet refleksji i propozycji w zakresie dostosowania i modernizacji instytucji V Republiki (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vième République).

¹³ Zob. A. Roux, *Le nouveau Conseil constitutionnel*, „La Semaine Juridique” 2008, no 31–35, s. 49–50; A.-M. Le Pourhiet, komentarz do art. 4 projektu ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję V Republiki, „Les Petites Affiches” 2008, no 97, s. 17–19.

Prezydent dysponuje dyskrecyjną władzą w zakresie wyboru kandydata na członka Rady Konstytucyjnej. Przyjmuje się, że kandydaci na członków Rady Konstytucyjnej powinni być obywatelami Francji i korzystać z pełni praw obywatelskich i politycznych¹⁴. Zgodnie z art. 10 ordonansu nr 58-1067 jedną z podstaw utraty członkostwa w Radzie Konstytucyjnej jest bowiem brak możliwości korzystania z praw obywatelskich i politycznych. Nie wprowadzono cenzusu wieku. Przepisy nie określają także, czy w przypadku członków Rady Konstytucyjnej obowiązuje zasada równego dostępu kobiet i mężczyzn do sprawowania odpowiedzialnych funkcji zawodowych i społecznych, zagwarantowana w art. 1 ust. 2 Konstytucji. Mimo to w obecnym składzie Rady Konstytucyjnej są trzy kobiety (N. Maestracci, C. Bazy Malaurie, N. Belloubet)¹⁵.

Za istotną wadę procedury nominacyjnej, właściwie od początku funkcjonowania Rady Konstytucyjnej, uznaje się brak wymogu posiadania przez kandydatów odpowiednich kwalifikacji oraz doświadczenia¹⁶. W dotychczasowej praktyce w skład Rady Konstytucyjnej powoływani byli zarówno prawnicy o uznanym autorytecie, mający doświadczenie w zakresie orzekania w sądownictwie, jak i politycy (parlamentarzyści, ministrowie)¹⁷. Wraz ze wzrostem znaczenia funkcji sądowych Rady Konstytucyjnej zaczęli przeważać prawnicy. Obecnie w Radzie Konstytucyjnej orzekają m.in. były pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego (Cour de cassation), były wiceprzewodniczący Rady Stanu, były pierwszy prezes sądu apelacyjnego i jeden profesor prawa¹⁸.

Prezydent Republiki korzysta z uprawnienia nominacyjnego w odniesieniu do członków Rady Konstytucyjnej na zasadach określonych w art. 56 w zw. z art. 13 ust. 5 Konstytucji. Procedura nominacyjna obejmuje trzy etapy: a) wyznaczenie kandydata przez Prezydenta Republiki; b) przesłuchanie kandydata przez właściwe komisje stałe obu izb parlamentu i wydanie

¹⁴ P. Ardant, B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2015, s. 115.

¹⁵ Zob. np. P. Roger, Th. Wieder, *Trois femmes siégeront au Conseil constitutionnel*, „Le Monde” du 13 février 2013, http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/02/13/trois-femmes-siegeront-au-conseil-constitutionnel_1831800_823448.html (dostęp 25.09.2015).

¹⁶ Zob. m.in. M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel, 49 ans...*, s. 63; P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2005, s. 143; D. Rousseau, *Pour un nouveau mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel. Ultime plaidoirie*, „La Semaine Juridique” 2011, no 26 (dodatek), s. 23 i n.

¹⁷ Zob. P. Ardant, B. Mathieu, *Droit...*, s. 114 ; L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, s. 314–315.

¹⁸ Na temat wykształcenia i doświadczeń zawodowych członków Rady Konstytucyjnej zob. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/liste-des-membres/liste-des-membres-du-conseil-constitutionnel.319.html> (dostęp 25.09.2015).

stosownych opinii o charakterze publicznym (*avis public*)¹⁹; c) nominacja przez Prezydenta Republiki. Prezydent nie może dokonać powołania na członka Rady Konstytucyjnej, jeśli suma głosów przeciwnych nominacji stanowi co najmniej 3/5 głosów oddanych w obu komisjach.

Zgodnie z ustawą nr 2010-838 z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie stosowania art. 13 ust. 5 Konstytucji²⁰, komisją właściwą do wyrażenia opinii o kandydacie na członka Rady Konstytucyjnej jest w każdej izbie parlamentu komisja stała właściwa w zakresie ustaw konstytucyjnych (art. 3). W Zgromadzeniu Narodowym jest to Komisja Ustaw Konstytucyjnych, Legislacji i Administracji Ogólnej Republiki (Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République), a w Senacie – Komisja Ustaw Konstytucyjnych, Legislacji, Wyborów Powszechnych, Regulaminowa i Administracji Ogólnej (Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale).

Posiedzenia komisji zwołują przewodniczący izb po przedstawieniu przez Prezydenta Republiki kandydata na członka Rady Konstytucyjnej. Powinno odbyć się w ciągu 8 dni od momentu podania nazwiska kandydata do publicznej wiadomości (art. 1 ustawy nr 2010-838). Komisja funkcjonująca w Zgromadzeniu Narodowym może powołać sprawozdawcę spośród członków należących do opozycji lub mniejszości. Przed wydaniem opinii komisje przesłuchują kandydatów. Przesłuchanie jest jawne, chyba że utajnienie jest konieczne ze względu na tajemnicę zawodową czy tajemnicę obrony narodowej. Samo głosowanie ma charakter tajny. Głosowanie (oraz podliczanie głosów) musi być zakończone w tym samym czasie w obu izbach²¹. Opinia komisji jest przedstawiana Prezydentowi Republiki oraz premierowi. Jest także publikowana w „Journal Officiel de la République Française”²².

Negatywna opinia komisji ma *de facto* charakter sprzeciwu (weta) i uniemożliwia dokonanie mianowania²³. Co istotne, opinia negatywna jest wiążąca dla Prezydenta Republiki tylko wtedy, gdy przeciw zgłoszonemu kandydatowi opowie się w obu komisjach co najmniej 3/5 głosujących.

¹⁹ Wymóg zaopiniowania kandydatury przez właściwą komisję stałą danej izby parlamentu wprowadzono także w przypadku nominacji dokonywanych przez przewodniczących izb parlamentu (art. 56 ust. 1 Konstytucji).

²⁰ JORF nr 0169 du 24 juillet 2010, s. 13 644, tekst nr 2.

²¹ Zob. art. 5 ust. 2 ordonansu nr 58-1100 z dnia 17 listopada 1958 r. w sprawie funkcjonowania izb parlamentu (JORF nr 0239 du 18 novembre 1958, s. 10 335).

²² Por. art. 29-1 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp> (dostęp 25.09.2015) oraz art. 19 bis Regulaminu Senatu, <http://www.senat.fr/reglement/reglement.html> (dostęp 25.09.2015).

²³ Zob. A. Vidal-Naquet, *Un Président de la République plus „encadré”*, „La Semaine Juridique” 2008, no 31–35, s. 29; M. Verpeaux, *Question préjudicielle et renouveau constitutionnel*, „AJDA. L'Actualité Juridique. Droit Administratif” 2008, no 34, s. 1880.

Jeżeli przeciwko kandydatowi głowy państwa opowie się zwykła większość członków obu komisji, to wówczas taka negatywna opinia nie wiąże organu powołującego. Zwraca się uwagę, że pozostająca (z definicji) w mniejszości opozycja może osiągnąć większość 3/5 głosów tylko wówczas, gdy dołączy do niej część głosów większości parlamentarnej. Gdyby zaproponowano rozwiązanie odwrotne i uzależniono nominację członków Rady Konstytucyjnej od uzyskania pozytywnej opinii większości 3/5 głosów (mimo że taka przewaga głosów większości parlamentarnej jest rzadkością), to wówczas Prezydent Republiki musiałby się liczyć z ryzykiem zablokowania procedury nominacyjnej. W takiej sytuacji rozsądne byłoby zaproponowanie kandydatury, która ma potencjalnie szersze poparcie. Realne problemy mogą pojawić się zwłaszcza w warunkach *cohabitation*. Zatem pomimo wprowadzonych zmian o nominacji członków Rady Konstytucyjnej nadal będą decydowały względy polityczne, a poparcie dla prezydenckiego kandydata będzie uzależnione od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie²⁴. W praktyce zmiana art. 13 ust. 5 Konstytucji okazuje się bardziej korzystna dla podmiotu realizującego uprawnienia nominacyjne niż dla samej kontroli parlamentarnej. Można natomiast uznać, że wprowadzenie tego rozwiązania stanowi wyraz „rewaloryzacji” funkcji kontrolnej parlamentu²⁵. Jawność przesłuchania kandydata i publiczny charakter opinii komisji stanowią niewątpliwie ograniczenie dla organu nominującego.

46

Po raz pierwszy Prezydent Republiki F. Hollande dokonał powołania do składu Rady Konstytucyjnej według zmienionej procedury w lutym 2013 r. Członkiem Rady została N. Maestracci, ówczesna pierwsza prezes Sądu Apelacyjnego w Rouen²⁶. Dopiero bowiem w lipcu 2010 r. uchwalono ustawę nr 2010-838 określającą reguły stosowania art. 13 ust. 5 Konstytucji, a więc pierwsza po ostatniej nowelizacji ustawy zasadniczej zmiana składu Rady Konstytucyjnej w lutym 2010 r. odbyła się jeszcze na starych zasadach.

Jak wynika ze sprawozdań z posiedzeń właściwych komisji stałych Zgromadzenia Narodowego²⁷ i Senatu²⁸ w dniu 20 lutego 2013 r., podczas

²⁴ Zob. A. Roux, *Le nouveau Conseil...*, s. 50; J. Gicquel, komentarz do art. 25 projektu ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję V Republiki, „Les Petites Affiches” 2008, no 97, s. 75–76; D. Rousseau, *Pour un nouveau mode...*, s. 26; zob. także M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 291–292.

²⁵ Por. R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 197–198.

²⁶ Decyzja nr 80 NOM z dnia 22 lutego 2013 r. (JORF du 24 février 2013, s. 3151).

²⁷ Compte rendu no 42. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République. Assemblée Nationale. XIVe législature. Mercredi, 20 février 2013, s. 2–9.

²⁸ Zob. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130218/lois.html#toc7> (dostęp 25.09.2015).

których przesłuchiowano kandydatkę na członka Rady Konstytucyjnej N. Maestracci, weryfikacji podlega doświadczenie i przebieg kariery zawodowej kandydata, jego poglądy na tematy związane z funkcjonowaniem państwa (w tym z bieżącymi problemami finansowymi czy gospodarczymi) oraz rolę Rady Konstytucyjnej zarówno względem władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i w sferze kontroli konstytucyjności prawa (z uwzględnieniem perspektyw rozwoju QPC). W komisji stałej Zgromadzenia Narodowego to sprawozdawca przedstawił kandydatkę i zadawał jej pytania, w komisji senackiej kandydatka sama przedstawiała posiadane kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie zawodowe. Członkowie komisji korzystali z przysługującego im prawa zadawania pytań.

Pomimo politycznego charakteru procedury nominacyjnej status prawny członków Rady Konstytucyjnej cechuje niezależność polityczna i przysługuje im atrybut niezawisłości. Są oni nieodwołalni. Ich mandat nie jest odnawialny, w przypadku wakatu nowy członek Rady powoływany jest tylko do końca kadencji, ale jeżeli jest to okres krótszy niż 3 lata, to powołuje się go na następną pełną kadencję. Członków Rady obowiązuje także – pod rygorem utraty stanowiska – zasada *incompatibilitas* (np. nie mogą być członkami rządu oraz parlamentu, Parlamentu Europejskiego, Rady Ekonomicznej, Społecznej i Ochrony Środowiska, piastować urzędu Obróńcy Praw, pełnić funkcji kierowniczych w partiach politycznych itp.). Spoczywa na nich również obowiązek powstrzymywania się od publicznego wyrażania opinii w sprawach, które są przedmiotem prac Rady Konstytucyjnej²⁹.

Nie można pominąć faktu, że Prezydent Republiki mianuje również przewodniczącego Rady Konstytucyjnej (*président du Conseil constitutionnel*). W trakcie prac nad ostatnią zmianą Konstytucji proponowano, by przy tej nominacji obowiązywała taka sama procedura jak przy powoływaniu przez głowę państwa członków Rady³⁰. Ostatecznie art. 56 ust. 3 Konstytucji pozostał niezmienny. Prezydent mianuje przewodniczącego Rady spośród członków mianowanych i dożywotnich. Faktem jest, że niezmiennie do 2000 r.³¹ przewodniczący był mianowany spośród członków powołanych przez Prezydenta Republiki. Obecny przewodniczący J.-L. Debré został w lutym 2007 r.³² powołany na członka Rady Konstytucyj-

²⁹ Zob. m.in. P. Ardant, B. Mathieu, *Droit...*, s. 115–116; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, s. 317–318.

³⁰ A. Roux, *Le nouveau Conseil*, s. 50; M. Verpeaux, *Question...*, s. 1880.

³¹ W marcu 2000 r. przewodniczącym Rady Konstytucyjnej został Yves Guéna mianowany przez prezydenta J. Chiraca – decyzja nr 61 NOM z dnia 1 marca 2000 r. (JORF du 2 mars 2000, s. 3310).

³² Decyzje nr 72 NOM i nr 73 NOM z dnia 23 lutego 2007 r. (JORF du 24 février 2007, s. 3353).

nej oraz mianowany na stanowisko przewodniczącego tej instytucji przez prezydenta J. Chiraca³³.

Najwięcej kontrowersji od lat wzbudza członkostwo w Radzie Konstytucyjnej byłych prezydentów Republiki³⁴. Za zniesieniem tej kategorii członków przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, obecność w składzie Rady Konstytucyjnej byłych prezydentów staje się nie do pogodzenia z wzrastającą rolą tej instytucji jako sądu konstytucyjnego. Po drugie, wyodrębnienie dwóch kategorii członków i reżimów członkostwa w Radzie Konstytucyjnej może zagrażać stabilności tej instytucji. Po trzecie, konstytucja nie wyklucza członkostwa w Radzie Konstytucyjnej prezydenta odwołanego z urzędu przez Wysoki Trybunał, który również zyskuje status „byłego Prezydenta Republiki”. Po czwarte, biorąc pod uwagę okres kadencji oraz zakładając stosunkowo długi okres życia byłych prezydentów, w przyszłości mogą oni stanowić bardzo liczną i silną grupę członków Rady Konstytucyjnej³⁵. Mimo inicjatyw wyłączenia byłych prezydentów ze składu Rady Konstytucyjnej, podejmowanych przez komitet Balladura w 2007 r.³⁶ oraz komisję Jospina w 2012 r.³⁷, dotychczas nie dokonano stosownej zmiany konstytucji.

48 Podsumowując, udział Prezydenta Republiki w procedurze nominacji członków Rady Konstytucyjnej wpisuje się w specyfikę ustrojową V Republiki. Od początku istnienia tej instytucji Prezydent Republiki uczestniczył w kreowaniu jednej trzeciej jej składu. Ostatnia zmiana konstytucji, mająca na celu zobiektywizowanie i zracjonalizowanie tej procedury, nie przyniosła zasadniczych zmian (tak przynajmniej można stwierdzić na podstawie jedynej dotychczas nominacji prezydenckiej na nowych zasadach). Prezydent nadal korzysta ze swobody wyboru kandydata, a przewidziana w parlamencie większość potrzebna do zablokowania tego kandydata jest – uwzględnivszy dotychczasowe układy sił politycznych w parlamencie francuskim – trudna do osiągnięcia bez połączenia

³³ Zob. L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, s. 315.

³⁴ Zob. m.in. A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, *Les membres de droit du Conseil constitutionnel*, „Revue Administrative” 1986, no 233, s. 455.

³⁵ A. Roux, *Le nouveau Conseil...*, s. 50; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel, 49 ans...*, s. 66; R. Badinter, *Une exception française: les anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 513 i n.; C. Hodara, *Les anciens Présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel. Retour sur le regain d'une controverse ancienne*, [w:] *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, t. I, Toulouse 2014, s. 911 i n.

³⁶ Zob. *Raport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vième République*, proposition no 75 (JORF no 252 du 30 octobre 2007, s. 17 734).

³⁷ Por. P. Ardant, B. Mathieu, *Droit...*, s. 114.

głosów opozycji i większości. Wydaje się jednak, że nowy sposób powoływania członków Rady Konstytucyjnej i zawsze istniejące ryzyko sprzeciwu ze strony komisji parlamentarnych może zrodzić praktykę zgłaszania przez Prezydenta Republiki kandydatów „przewidywalnych”, cieszących się szerokim poparciem politycznym. Natomiast faktem jest, że nawet istniejące wady modelu francuskiego, tj. brak wymogów co do kwalifikacji i doświadczenia prawniczego kandydata na członka Rady Konstytucyjnej oraz obiektywnych warunków nominacji, nie doprowadziły dotychczas do nominacji chybionych³⁸.

Wykaz literatury

- Ardant P., Mathieu B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2015.
- Ardant P., Mathieu B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 2008.
- Avril P., Gicquel J., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2005.
- Badinter R., *Une exception française: les anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel* [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007.
- Camby J.-P., *La nomination des membres du Conseil constitutionnel, ou la liberté absolue de choisir* (À propos de l'arrêt du Conseil d'État «Mme Ba» du 9 avril 1999), „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1999, no 6.
- Chmielarz A., *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Débre J.-S., *Le Conseil constitutionnel: une réussite inattendue de la Ve République*, [w:] B. Mathieu (red.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris 2008.
- Drago G., *Réformer le Conseil constitutionnel?*, „Pouvoirs” 2003, no 105.
- Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., *Droit constitutionnel*, Paris 2011.
- Fromont M., *La justice constitutionnelle en Europe ou l'exception française*, [w:] *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris 2002.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. I, Warszawa 1996.
- Gicquel J., Gicquel J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2008.
- Gicquel J., *Komentarz do art. 25 projektu ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję V Republiki*, „Les Petites Affiches” du 14 mai 2008, no 97.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Guillenmidt M. de, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2008.
- Hodara C., *Les anciens Présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel. Retour sur le regain d'une controverse ancienne*, [w:] *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, t. I, Toulouse 2014.

³⁸ Por. D. Rousseau, *Pour un nouveau mode...*, s. 26.

- Hourquebie F., *Les nominations du Conseil constitutionnel*, „Les Petites Affiches” du 31 mai 2001, no 108.
- Kubuj K., *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Le Bos-Le Pourhiet A.-M., *Les membres de droit du Conseil constitutionnel*, „Revue Administrative” 1986, no 233.
- Luchaire F., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1980.
- Maugüe Ch., Stahl J.-H., *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011.
- Pactet P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris 2003.
- Perrier J.-B. (red.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Pourhiet A.-M. Le, *Komentarz do art. 4 projektu ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję V Republiki*, „Les Petites Affiches” du 14 mai 2008, no 97.
- Puchta R., *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Roger P., Wieder Th., *Trois femmes siègeront au Conseil constitutionnel*, „Le Monde” du 13 février 2013.
- Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2008.
- Rousseau D., *Pour un nouveau mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel. Ultime plaidoirie*, „La Semaine Juridique” 2011, no 26 (dodatek).
- Roussillon H., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2008.
- Roux A., *Le nouveau Conseil constitutionnel*, „La Semaine Juridique” 2008, no 31–35.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997.
- Verpeaux M., *Le Conseil constitutionnel*, [w:] J.-L. Parodi (red.), *Institutions et vie politique sous la Ve République*, Paris 2003.
- Verpeaux M., *Le Conseil constitutionnel, 49 ans après...*, „Les Petites Affiches” du 10 juillet 2008, no 138.
- Verpeaux M., *Question préjudicielle et renouveau constitutionnel*, „AJDA. L’Actualité Juridique. Droit Administratif” 2008, no 34.
- Vidal-Naquet A., *Un Président de la République plus „encadré”*, „La Semaine Juridique” du 30 juillet 2008, no 31–35.
- Wachsmann P., *Sur la composition du Conseil constitutionnel*, „Jus Politicum” 2010, no 5.
- Wojtyczek K., *Republika Francuska*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.

Wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej – z prac nad art. 122 Konstytucji RP

Zgodnie ze wszystkimi projektami konstytucji będącymi podstawą prac nad nową ustawą zasadniczą¹ Prezydent RP miał prawo skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie zgodności ustawy z konstytucją przed jej podpisaniem, czyli w trybie kontroli prewencyjnej. Regulacje te były ujmowane w artykule dotyczącym udziału głowy państwa w końcowych stadiach postępowania ustawodawczego. Ponadto w większości projektów uregulowane były jeszcze co najmniej trzy kwestie. Pierwsza z nich i zarazem kluczowa z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego to postanowienie nakładające na Prezydenta RP obowiązek podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją. Kwestia druga to regulacja stanowiąca, iż wystąpienie Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prawo Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy i przekazania jej z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia to kwestia trzecia ujmowana jako drugie obok wniosku do Trybunału Konstytucyjnego uprawnienie głowy państwa w stosunku do uchwalonej ustawy przed jej podpisaniem².

51

* Dr hab., prof. UW, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Projekty konstytucji stanowiące podstawę prac nad nową ustawą zasadniczą – por. R. Chruściak, *Projekty konstytucji, 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997.

² Typowym przykładem uregulowania tych kwestii może być projekt Prezydenta RP mający brzmienie następujące: „3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów, Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w «Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej», chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego. 4. Prezydent,

Należy dodać, że obowiązujące podczas trwania prac konstytucyjnych brzmienie małej konstytucji było następujące:

„3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją” (art. 18).

Należy dodać, że tego rodzaju postanowienia, co do zasady, znalazły się w projektach: prezydenckim (art. 39), SLD (art. 87), senackim (art. 78), PSL/UP, choć bez postanowienia dotyczącego obowiązku podpisania ustawy po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, (art. 80), UD/UW (art. 65) obywatelskim, ale także bez postanowienia dotyczącego obowiązku podpisania ustawy po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (art. 86).

52 Początkiem prac nad regulacją dotyczącą wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej było posiedzenie Podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego na początku grudnia 1994 r.³ Podstawą debaty był art. 4 zawierający w szczególności następujące postanowienia:

„3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli Prezydent nie podpisze ustawy w ciągu 7 dni, ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu.

4. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzy-

przed podpisaniem ustawy, może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (art. 39)”.

³ Por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej jako: Biuletyn) XI, s. 85 i n.

muje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”.

W dyskusji poseł R. Grodzicki (SLD) uznał, iż w związku z ostatecznością orzeczeń należałoby wprost napisać, że w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z konstytucją, następuje zamknięcie postępowania ustawodawczego. Poseł J. Ciemniewski (UW) stwierdził, iż zbędne jest określanie skutków uznania aktu za niekonstytucyjny, gdyż akt taki nie wchodzi w życie. Z kolei przewodniczący Podkomisji poseł J. Jaskiernia (SLD) zapytał, czy Sejm może wznowić postępowanie i wprowadzić poprawki zgodne z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego i przekazać ustawę do podpisu Prezydentowi RP. Poseł J. Ciemniewski (UW) stwierdził, iż Sejm musi przeprowadzić postępowanie ustawodawcze. Czy Sejm będzie zajmował się całą ustawą, czy tylko zakwestionowanym fragmentem, to już zależy od posłów. Jednakże przedmiotem postępowania nie mogą być poprawki. Nie można wprowadzić poprawek do aktu, który nie uzyskał mocy obowiązującej. Można natomiast akt ten przepracować.

W kolejnym pytaniu poseł J. Jaskiernia podniósł kwestię, czy Prezydent RP po odrzuceniu weta może skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego? Czy kolejność nie powinna być odwrotna. Jeżeli Prezydent ma wątpliwości, to musi wpieryw skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, a potem odmówić jej podpisania. Dodał, iż pojawiają się wątpliwości, gdyż procedura może przypominać „zabawę w kotka i myszkę”. Problem polega na tym, że Prezydent RP najpieryw na próbę wetauje, a dopiero po odrzuceniu weta dostrzega niezgodność z konstytucją.

Ekspert Komisji prof. P. Sarnecki wskazał, iż jest interpretacja przepisów utrwalona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym, że jeżeli Prezydent RP najpieryw zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego, który orzeknie o niekonstytucyjności ustawy, to wówczas prawo weta nie przysługuje. Na gruncie małej konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał, że Prezydentowi RP przysługuje swoboda manewru i może najpieryw próbować zawetować ustawę, a jeżeli weto nie będzie skuteczne, to ma otwartą drogę do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto dodał, iż można zastanowić się, czy nie wprowadzić przepisów konstytucyjnych, które dawałyby Prezydentowi RP tylko jedną możliwość.

Poseł I. Lipowicz (UW) opowiedziała się za utrzymaniem rozwiązania zawartego w ust. 4.

Ekspert Komisji prof. P. Sarnecki przypomniał, iż Prezydent RP ma prawo wnoszenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego na ogólnych zasadach, dodając ponadto, iż rezygnacja z ustępu 4 nie prowadziłaby do zbyt daleko idącego uszczuplenia kompetencji Prezydenta RP. Wobec

ustaw, które weszły w życie, Prezydentowi RP przysługiwałoby prawo weta, a skarga do Trybunału Konstytucyjnego wobec ustaw, które nie weszły w życie.

Poseł J. Jaskiernia zaproponował rozważenie przyjęcia wariantu polegającego na odwróconej kolejności, tzn. skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego może nastąpić przed odmową jej podpisania i bez sankcji, że Prezydent RP nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

W wyniku ustaleń Podkomisji przyjęte zostały dwa warianty.

Wariant I:

„3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli Prezydent nie podpisze ustawy w ciągu 7 dni, ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu.

4. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, która Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”.

Wariant II:

„3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego jest odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

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

5. W przypadku wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3 Prezydent nie może korzystać z prawa przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przysługującego mu na podstawie ust. 4''.

Postanowienia te znalazły się w art. 5 w końcowym sprawozdaniu Podkomisji oraz w art. 5 (123) w pierwszym projekcie (praprojekcie) zestawionym przez ekspertów Komisji w końcu grudnia 1994 r. z części przygotowanych przez poszczególne podkomisje stałe⁴.

Podczas prac Podkomisji redakcyjnej w połowie stycznia 1995 r.⁵ przedstawiciel Prezydenta RP prof. A. Rzepliński zaproponował, aby do odrzucenia weta Prezydenta konieczna była większość co najmniej 2/3 głosów. Propozycję tę poparł poseł J. Ciemniowski. Przyjęto, iż rozwiązanie to zostanie wprowadzone do przyjętego wcześniej brzmienia w obu wariantach jako rozwiązanie alternatywne ujęte w nawiasie. W projektach z dnia 20 i 26 stycznia 1995 r. rozwiązania te znalazły się w art. 109⁶.

Ustalenia podkomisji stały się przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej w końcu maja 1995 r.⁷ w ramach debaty na temat trybu ustawodawczego.

Ekspert Komisji prof. P. Sarnecki wskazał, iż w wariantcie I Prezydent RP posiada dwa znane środki reakcji: weto ustawodawcze i skargę do Trybunału Konstytucyjnego – jako środki przemienne. Natomiast w wariantcie II też posiada dwa środki, ale są to środki alternatywne, a więc jeżeli skorzysta z jednego, nie może skorzysta z drugiego i na odwrót.

Jednakże dalsza dyskusja została zdominowana przez kwestię weta, co wynikało zwłaszcza ze zgłoszenia przez przedstawiciela Rady Ministrów prof. S. Gebethnera oraz posła W. Cimoszewicza (SLD) wniosków przewidujących zniesienie instytucji weta. Przedstawione zostały jednak również stanowiska przeciwne⁸.

Kwestie dotyczące kompetencji Prezydenta RP do wnoszenia wniosków do Trybunału Konstytucyjnego poruszane były w znacznie węższym zakresie.

Ekspert Komisji prof. P. Winczorek uznał, że przy utrzymaniu instytucji weta i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego powinno to odbywać się na zasadzie alternatywy, a nie na zasadzie skorzystania najpierw z jednej instytucji, a później z drugiej. Niekonstytucyjność, która powinna

⁴ Por. Wielowariantowy jednolity projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuły ujęte w tym projekcie miały podwójną numerację.

⁵ Por. Biuletyn XI, s. 265 i n.

⁶ Projekty z dnia 20 i 26 stycznia 1995 r. – por. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 2, Warszawa 1997.

⁷ Por. Biuletyn XX, s. 34 i n.

⁸ Należy dodać, że widocznym wątkiem debaty o wecie był problem większości, jaką Sejm powinien odrzucić weto.

stanowiąc podstawę zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, bywa traktowana jako koło ratunkowe na wypadek, gdy weto nie okaże się skuteczne. W takiej sytuacji zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego staje się wątpliwe. Jeżeli Prezydent RP nie dał sobie rady z Sejmem i ratuje się, odsyłając ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, to rodzi się pytanie, dlaczego, skoro niekonstytucyjność danego aktu wzbudziła w nim wątpliwości, nie wykorzystał od razu środka, który jest najbardziej stosowny.

Poseł K. Łybacka (SLD) zaproponowała rozważenie poprawki, zgodnie z którą wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego byłoby rozpatrywane poza kolejnością.

Ostatecznie zdecydowano, aby odłożyć debatę i nie rozstrzygać zgłoszonych wniosków i poprawek, lecz powrócić do kwestii uprawnień Prezydenta RP w procesie ustawodawczym w ramach debaty nad rozdziałem poświęconym Prezydentowi RP.

Debata taka miała miejsce podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w połowie czerwca 1995 r.⁹

56 Jeżeli chodzi o poprawki odnoszące się do uprawnień Prezydenta RP w procesie ustawodawczym, to poseł K. Łybacka wycofała swój wniosek o nadanie art. 109 ust. 3 następującego brzmienia: „Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego jest odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny – w postępowaniu poza kolejnością – uznał za zgodną z Konstytucją”.

Następnie Komisja odrzuciła, choć niewielką przewagą głosów (8:13, przy 7 wstrzymujących się) brzmienie art. 109 przedłożone przez posła W. Cimoszewicza i nie zawierające instytucji weta. W propozycji tej kwestia wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego była uregulowana następująco: „3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczną z Konstytucją”.

Odrzucone zostało także, zdecydowaną większością głosów, brzmienie art. 109 przedłożone przez przedstawicieli Prezydenta RP. W propozycji tej kwestia wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego była uregulowana następująco:

⁹ Por. Biuletyn XXI, s. 97 i n.

„3. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przedłożyć ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że zgodnie z przepisem ust. 4 wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Prezydent przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”.

Ostatecznie Komisja przyjęła art. 109 regulujący kompetencje Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym. W przepisach tych kwestia wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego była uregulowana następująco:

„3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego jest odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

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

5. Jeżeli Prezydent nie podpisze ustawy w terminie, ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu.

6. W wypadku wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, Prezydent nie może skorzystać z prawa przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, przysługującego mu na podstawie ust. 4”.

Z punktu widzenia skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego znaczącym wydarzeniem było posiedzenie Komisji Konstytucyjnej na początku kwietnia 1996 r.¹⁰ Prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. A. Zoll poinformował Komisję, że przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego

¹⁰ Por. Biuletyn XXXII, s. 5.

złożą poprawkę zmierzającą w kierunku, aby Prezydent RP mógł podpisać ustawę, której jeden lub kilka przepisów Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne, jeżeli zakwestionowane przepisy mogą być usunięte z tekstu ustawy. Wskazał, iż w ramach kontroli prewencyjnej Trybunału Konstytucyjnego bywało tak, że ustawa mogłaby z powodzeniem wejść w życie bez zakwestionowanego przepisu. Ponadto dodał, że jest to rozwiązanie znane w niektórych państwach europejskich. W takich przypadkach szkoda, aby całe postępowanie legislacyjne rozpoczynało się od nowa.

Podobna kwestia pojawiła się również¹¹ w dyskusji nad przepisami regulującymi procedurę budżetową. Zaproponowano rozważenie regulacji polegającej na tym, że Prezydent RP nie miałby prawa odesłania ustawy budżetowej do kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, chyba że nastąpi zmiana, zgodnie z którą Prezydent RP mógłby podpisać i zarządzić ogłoszenie ustawy w części zgodnej z konstytucją. Wówczas ta część ustawy budżetowej, która zostałaby uznana za niezgodną z konstytucją, nie podlegałaby ogłoszeniu.

W dyskusji ekspert Komisji prof. M. Kruk-Jarosz stwierdziła, że jeżeli chodzi o kwestię uregulowaną w proponowanej zmianie dotyczącej ustawy budżetowej, to reguła ta powinna dotyczyć nie tylko ustawy budżetowej, ale wszystkich ustaw kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. Uznała, że jest marnotrawstwem wyrzucanie do kosza ustawy, w której został zakwestionowany jeden czy kilka przepisów. W takim przypadku są dwie możliwości. Pierwsza to wejście w życie ustawy bez zakwestionowanych przepisów. Druga możliwość to zwrócenie ustawy przez Prezydenta RP do Sejmu w celu usunięcia niezgodności. Wówczas Sejm korygowałby tylko zakwestionowane przepisy.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. A. Zoll przedstawił propozycje następującej zmiany: „Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent może podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją”.

Dalsze propozycje dotyczące tej kwestii zostały zgłoszone podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w połowie 16 kwietnia 1996 r.¹² Zespół roboczy¹³ przedłożył następujące brzmienie: „Jeżeli Trybunał Kon-

¹¹ Por. Biuletyn XXII, s. 8.

¹² Biuletyn XXXIII, s. 25 i n.

¹³ Był to zespół roboczy powołany do przygotowania przepisów regulujących finanse publiczne. Prowadził prace w marcu 1996 r. Przewodniczącym zespołu był poseł J. Rokita. Ponadto w skład zespołu wchodził poseł – M. Borowski (SLD), R. Bugaj (UP), M. Król (PSL) oraz senator K. Działocha (SLD). Przewodniczącym zespołu był poseł J. Rokita.

stytucyjny stwierdzi niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy skierowanej do Trybunału w trybie ust. 3, Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu może podpisać i zarządzić ogłoszenie ustawy w części zgodnej z Konstytucją lub zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

Przedstawiciel Rady Ministrów prof. S. Gebethner oraz poseł M. Borowski (SLD) zaproponowali brzmienie następujące: „Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwanie związane z całą ustawą, to Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją lub zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

W głosowaniach przyjęto brzmienie zaproponowane w poprawce przedstawiciela Rady Ministrów i posła M. Borowskiego. Brzmienie to znalazło się następnie w projekcie z dnia 19 czerwca 1996 r.¹⁴ w art. 107 mającym treść następującą:

„1. Ustawę uchwaloną w trybie art. 106 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi do podpisu.

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

3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego jest odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

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

5. Jeżeli Prezydent nie zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę

¹⁴ Projekt z 19 czerwca 1996 r. – por. R. Chruściak, *Projekty konstytucji...*, cz. 2.

i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W wypadku ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.

6. Jeżeli Prezydent nie podpisze ustawy w terminie, ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu.

7. W wypadku wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, Prezydent nie może skorzystać z prawa przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, przysługującego mu na podstawie ust. 5¹⁵.

W ramach prac redakcyjnych prowadzonych w sierpniu 1996 r. w Podkomisji redakcyjnej¹⁵, jeżeli chodzi o przepisy dotyczące bezpośrednio Trybunału Konstytucyjnego, to grupa ekspertów zaproponowała skreślenie ust. 7 z uzasadnieniem, iż przepis ten powtarza rozwiązanie zawarte w ust. 5. Ponadto zaproponowane zostały niewielkie zmiany redakcyjne polegające w szczególności na zastąpieniu w ust. 3 formuły „jest odmową” sformułowaniem „jest równoznaczne z odmową” oraz w ust. 5 zastąpienie wyrazów „W wypadku” wyrazami „W razie”. Przedłożono także zmienione redakcyjnie brzmienie ust. 1¹⁶.

60 W dyskusji senator J. Madej (UW) zwrócił uwagę na sformułowanie „z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją”, przypominając, iż we wcześniejszych dyskusjach opowiadano się za stosowaniem formuły „w sprawie zgodności z Konstytucją”. Senator K. Działocha (SLD) stwierdził, iż wnioskujący występuje o stwierdzenie zgodności, a nie o potwierdzenie zgodności. Nie wchodzi w grę sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny na wniosek potwierdza zgodność z konstytucją. Opowiedział się jednak za pozostawieniem stosowanej dotychczas formuły jako funkcjonującej w prawie konstytucyjnym i nieprowadzącej do niejasności.

Ekspert Komisji prof. M. Kruk-Jarosz zwróciła jednak uwagę, iż formuła stanowiąca o stwierdzaniu zgodności ustawy z Konstytucją występuje od czasu małej konstytucji, a nawet ustawy z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Tymczasem ustawę można zaskarżyć tylko jako niezgodną z konstytucją.

W głosowaniach Podkomisja przyjęła brzmienie zaproponowane przez grupę ekspertów wraz z niewielkimi i poprawkami redakcyjnymi. Brzmienie to stało się przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej podczas

¹⁵ Por. Biuletyn XXXVIII, s. 50 i nt.

¹⁶ Należy dodać, że w kwestiach nie dotyczących Trybunału Konstytucyjnego grupa ekspertów zaproponowała zwłaszcza skreślenie ust. 5 stanowiącego, że jeżeli Prezydent nie podpisze ustawy, to ogłoszenie ustawy zarządza Marszałek Sejmu. Argumentowano, iż jest to chyba jedyny przepis w projekcie, który stwarza organowi państwa możliwość bezkarnego jej łamania.

posiedzenia w połowie października 1996 r.¹⁷ Nie wprowadzono zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego¹⁸.

W końcowym projekcie z dnia 16 stycznia 1997 r.¹⁹ art. 118 uzyskał następujące brzmienie:

„1. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 117 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

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

3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego jest równoznaczne z odmową podpisania ustawy i wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

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

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

¹⁷ Por. Biuletyn XL, s. 61 i n.

¹⁸ W kwestiach nie dotyczących Trybunału Konstytucyjnego bardzo znaczącą była zmiana w ust. 5 polegająca na wprowadzeniu rozwiązania, zgodnie z którym ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm po wecie Prezydenta wymaga większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Kwestia ta wywołała szerszą debatę, podobnie jak przepis stanowiący o możliwości niepodpisania ustawy przez Prezydenta. Większość 2/3 została z kolei zmieniona na większość 3/5 w trakcie końcowych prac Komisji Konstytucyjnej w połowie stycznia 1997 r. (Por. Biuletyn XLIII, s. 29) poprawką zgłoszoną przez posła A. Bentkowskiego i przyjęta zdecydowaną większością jako przejaw dążenia do kompromisu mającego doprowadzić do uchwalenia konstytucji.

¹⁹ Końcowy projekt z 16 stycznia 1997 r. – por. R. Chruściak, *Projekty konstytucji...*, cz. 2.

Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3²⁰.

Do art. 118 zgłoszony został jeden wniosek mniejszości. Grupa posłów Unii Pracy we wniosku mniejszości nr 28 zaproponowała, aby w art. 118 w ust. 5 wyrazy „przez Sejm większością 3/5 głosów” zastąpić wyrazami „przez Sejm bezwzględną większością głosów”. Zgromadzenie Narodowe wniosek ten odrzuciło zdecydowaną większością głosów. Podczas drugiego czytania do art. 118 zgłoszona została jedna poprawka. Poseł W. Majewski (SLD) w poprawce oznaczonej nr 261 zaproponował, aby w art. 118 ust. 3 skreślić wyrazy „jest równoznaczne z odmową podpisania ustawy i”. Komisja Konstytucyjna podczas obrad w połowie marca 1997 r.²⁰ zaopiniowała poprawkę pozytywnie. Zgromadzenie Narodowe poprawkę wówczas oznaczoną nr 231 przyjęło zdecydowaną większością głosów. W Konstytucji z dnia 22 marca 1997 art. 121 uzyskał brzmienie następujące:

„1. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 120 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

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

3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla jej podpisania. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

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

5. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpi z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności

²⁰ Por. Biuletyn XLIV, s. 148–149.

co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3”.

Do art. 121 propozycję zmiany oznaczoną nr 19 zgłosił Prezydent RP A. Kwaśniewski, proponując dodanie ust. 6 w następującym brzmieniu: „6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenia ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy”. Konsekwencją tej zmiany to skreślenie w ust. 3 zdania drugiego. Komisja Konstytucyjna rozpatrywała propozycję zmiany podczas posiedzenia w końcu marca 1997 r.²¹

Przedstawiciel Prezydenta RP R. Kalisz, uzasadniając propozycję zmiany, stwierdził, iż zawarta w Konstytucji RP regulacja nie przewiduje w przypadku odmowy podpisania ustawy, czyli weta, wstrzymania biegu terminu przewidzianego do podpisania ustawy, tak jak to jest określone w ust. 3 w odniesieniu do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszone uzupełnienie ma na celu spójne uregulowanie obu sytuacji i działań, które mogą być podejmowane alternatywnie. Senator J. Madej (UD) uznał, iż dotychczasowa regulacja jest wystarczająca i proponowana zmiana nie jest konieczna. Przedstawiciel Prezydenta RP R. Kalisz podtrzymał proponowane zmiany wraz z autopoprawką polegającą na zastąpieniu wyrazu „uchwalenie” wyrazem „rozpatrzenie”. Komisja, zdecydowaną większością głosów, opowiedziała się za przyjęciem przedłożonych propozycji zmian. Zgromadzenie Narodowe zdecydowaną większością przyjęło zaproponowane zmiany. W Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 122 otrzymał brzmienie następujące:

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

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

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

²¹ Por. Biuletyn XLVI, s. 18–19.

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

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

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

64

Zawarta w art. 122, a szczególnie w ust. 3, regulacja dotycząca wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej nie uległa zmian w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997. Spośród niemal 20 projektów zmian obowiązującej ustawy zasadniczej formalnie wniesionych do Sejmu zmiana w art. 122 została zawarta tylko w jednym projekcie. Był to projekt wniesiony przez grupę posłów PO na początku 2010 r.²² Zaproponowane zostały dwie zmiany w art. 122. Pierwsza z nich przewidywała nadanie ust. 5 następującego brzmienia:

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

²² Por. Druk nr 2989 (19 lutego 2010).

Zmiana druga polegała na dodaniu po ust. 6 nowego ust. 7 w brzmieniu następującym:

„7. W sprawach, o których mowa w art. 122 ust. 3 Trybunał Konstytucyjny orzeka nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale”.

Jeżeli chodzi o zmianę w ust. 5, to polegała ona na zastąpieniu większości 3/5 głosów większością bezwzględną jako wymogu ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm²³. Nie dotyczyła więc bezpośrednio kwestii wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. Kwestii tej dotyczyła druga zmiana przewidująca dodanie nowego ust. 7. Odnosiła się ona jednak, w zasadzie, nie tyle do Prezydenta RP, lecz do Trybunału Konstytucyjnego, nakładając na ten organ wymóg wydania w ciągu 3 miesięcy od złożenia wniosku orzeczenia w sprawie wniosku Prezydenta RP wniesionego w trybie kontroli prewencyjnej.

W uzasadnieniu stwierdzono, iż proponowane jest „określenie czasu na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP złożonego w trybie kontroli prewencyjnej. Co prawda kontrola konstytucyjności nie może być uważana za *alter ego* weta, jednak w praktyce może się okazać nadużywanym ekwiwalentem. Aby uniknąć przedłużania stanu niepewności co do konstytucyjności zaskarżonej ustawy, należy określić maksymalny czas przeznaczony na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta RP. Uwzględniając dotychczasową praktykę funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, termin 3 miesięcy należy uznać za odpowiedni”.

Jeżeli chodzi o zaproponowane rozwiązanie, to M. Zubik²⁴ uznał, iż nie widzi w nim szczególnego zagrożenia. Przypomniał, już obecnie analogiczne rozwiązanie, choć z terminem 2 miesięcy, przewiduje Konstytucja RP (w art. 224 ust. 2) w przypadku prewencyjnej kontroli ustawy budżetowej. Dodał jednak, iż należy zdawać sobie sprawę, że przekroczenie takiego terminu instrukcyjnego nie wywoła żadnych skutków prawnych. W szczególności Prezydent nie będzie zobligowany do podpisania ustawy przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Należy dodać, że postępowanie ustawodawcze obejmujące projekt zmian w konstytucji wniesiony przez grupę posłów PO nie zostało zakończone uchwaleniem projektu.

²³ Jak już była mowa, kwestia ta była przedmiotem debat i kontrowersji podczas prac konstytucyjnych. Szerzej na ten temat por. R. Chruściak, *Zagadnienie większości wymaganej do ponownego uchwalenia ustawy (odrzućenia weta Prezydenta RP) – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 122 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12 lat po wejściu w życie. Konferencja 21 października 2009 r.*, Warszawa 2009.

²⁴ Por. M. Zubik, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 2989/VI kadencja)*, Warszawa, 18 czerwca 2010 (Biuro Analiz Sejmowych, opinia zlecona, mps powiel.).

Wykaz literatury

- Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XI, XX, XXI, XXII, XXXII, XXXIII, XXXVIII, XL, XLIII, XLIV, XLVI.
- Chruściak R., *Projekty konstytucji, 1993–1997, cz. 1*, Warszawa 1997.
- Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993–1997, cz. 2*, Warszawa 1997.
- Chruściak R., *Zagadnienie większość wymaganej do ponownego uchwalenia ustawy (odrzućenia weta Prezydenta RP) – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 122 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r., [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12 lat po wejściu w życie. Konferencja 21 października 2009 r.*, Warszawa 2009.
- Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 2989 z dnia 19 lutego 2010 r., Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf> (dostęp 11.11.2015).
- Zubik M., *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 2989/VI kadencja)*, Warszawa, 18 czerwca 2010 (Biuro Analiz Sejmowych, opinia zlecona, mps pwiel.).

Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu sądowym w kontekście problemu jego odpowiedzialności

Uwagi wstępne

Temat opracowania odnośnie do kilku zagadnień sytuowanych w ramach szerszego problemu odpowiedzialności prawnej Prezydenta RP¹. Jest oczywiste, że jednym z podstawowych czynników współokreślających pozycję konstytucyjną Prezydenta RP jest jego podległość prawu, a ściślej jej zakres i dopuszczenie czasowych ograniczeń. Podległość taka wynika zarówno z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji²), gdy Prezydent podejmuje czynności urzędowe, jak i z powszechnego obowiązku przestrzegania prawa (art. 83). Nasuwa to myśl o dwóch zagadnieniach, które powinny stanowić punkty wyjścia, tj. o **odpowiedzialności prawnej** Prezydenta RP oraz o jego **immunitecie**. Oddziałują one bezpośrednio, wskazany w tytule opracowania, możliwy udział osoby Prezydenta RP w postępowaniach przed sądami, w tym na jego podległość władzy sądowniczej. Mając na uwadze problemy wynikające z tytułu rozważań, przyjmuję *a priori*, że Prezydent może być stroną (uczestnikiem) albo świadkiem w postępowaniu przed Trybunałem Stanu, sądami powszechnymi oraz sądami administracyjnymi. Natomiast sprawy ulega-

* Dr hab., prof. US, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

¹ Z nowszych opracowań: D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej*, Lublin 2013, s. 69–82; B. M. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, [rozprawa doktorska, niepubl. UJ, Kraków 2012, s. 294–356. Por. także J. Ciapała, *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 101–120.

² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

ją sporej komplikacji, gdy odniesiemy się do konkretnych warunków uczestnictwa.

W przypadku odpowiedzialności prawnej należy *a priori* uznać, że Prezydent RP, a zatem i – abstrahując od statusu ustrojowego – także sama osoba piastująca urząd podlega pełnej odpowiedzialności konstytucyjnej, karnej, cywilnej oraz wynikającej ze stosunków administracyjnoprawnych. **O ile odpowiedzialność konstytucyjna wpisuje się w kontekst pozycji ustrojowej osoby piastującej władzę z woli Narodu oraz – od strony pozaprawnej – jednoznacznie w kontekst układu sił politycznych w państwie, to pozostałe rodzaje odpowiedzialności musimy postrzegać przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).**

Przypomnienia wymagają rozważania doktrynalne na temat zagadnienia odpowiedzialności Prezydenta RP, odnoszone jeszcze do konstytucji międzywojennych, tj. II Rzeczypospolitej³. W ich ramach wskazywano, np. że przyjęcie zasady nieodpowiedzialności Prezydenta w Konstytucji kwietniowej nie oznaczało wyłączenia jego odpowiedzialności przed sądami za czyny nie związane ze sprawowaniem urzędu, zaś jego odpowiedzialność miała szczególny wymiar moralny – była odpowiedzialnością **aż** [podkreśl. – J.C.] przed Bogiem i historią⁴. Mając w pamięci dorobek naukowy Jubilata, godne zastanowienia pozostają konstatacje D. Góreckiego na temat oryginalności rozwiązań ustrojowych i polskiej myśli ustrojowo-politycznej XX w., w tym dotyczących instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji kwietniowej. Dają one asumpt do postulowania sporej zmiany „optyki”, w jakiej postrzegany jest nadal ten dokument, który, w moim przekonaniu, jeszcze zbyt często jest oceniany przez pryzmat „dokonań” nauki okresu PRL⁵.

Co się tyczy pozycji konstytucyjnej Prezydenta RP na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., to konieczne jest uznanie, że zakres i doniosłość jego funkcji, zadań i kompetencji (w tym kompetencji odnoszonych do aktów urzędowych zwolnionych z kontrasygnaty) każą

³ Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 54–60; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 34–38.

⁴ Na temat interpretacji zagadnienia (nie)odpowiedzialności przez doktrynę – zob. D. Górecki, *Pozycja...*

⁵ D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 134 i n. Na temat potrzeby reinterpretacji pojmowania statusu Prezydenta RP w Konstytucji z 1935 r. Por. także J. Ciapała, *Uwagi ogólne na temat pozycji ustrojowej prezydenta w projektach i postanowieniach konstytucji II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Prawnicze” 1993, nr 5, s. 44.

przyjąć, iż może być on realnym ośrodkiem władzy politycznej⁶. Zarazem D. Dudek wskazuje, że analiza całokształtu postanowień konstytucji „pokazuje, że idea odpowiedzialności nie stanowiła naczelnej wartości, która podniesiona byłaby to rangi zasady konstytucyjnej, a następnie znalazła normatywny wyraz w konkretnych regułach sprawowania władzy i mechanizmach jego sankcjonowania”⁷.

Odpowiedzialność konstytucyjna i karna przed Trybunałem Stanu

Uznaję, że pozycja ustrojowa polskiego prezydenta nie jest wprawdzie tak doniosła jak w przypadku prezydentów Francji czy Stanów Zjednoczonych, lecz jest bardziej autonomiczna i względnie samodzielna w relacji do rządu, np. w porównaniu z innym państwami o systemie parlamentarno-gabinetowym: RFN⁸, Włochami, Węgrami czy choćby z Czechami. To zaś czyni aktualnym problem politycznego „uwikłania” prezydenta w bieżące spory i debatę publiczną, co można wiązać z poparciem ze strony części klasy politycznej i z próbami kreowania osobistego autorytetu. Zatem, w sposób pośredni, zwiększa ryzyko aktualizacji kwestii odpowiedzialności prawnej.

Odpowiedzialność konstytucyjna i karna jest aprobowana we wspólnych państwach, w tym o systemie parlamentarno-gabinetowym i bywa powiązana z zarzutami naruszenia prawa przed objęciem urzędu lub w okresie kadencji⁹, wyłącznie w trakcie piastowania urzędu¹⁰, po upływie kadencji¹¹, a także z ostrą krytyką wyrażaną przez media i opinię

⁶ Szerzej – D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s. 83–114.

⁷ *Ibidem*, s. 69.

⁸ Uważam, że tzw. system kanclerski jest swoistą odmianą systemu parlamentarno-gabinetowego i nie powinien być kwalifikowany jako odmienny system rządów.

⁹ Tak w odniesieniu np. do b. prezydenta Włoch G. Leone w latach 70 XX w. Por. szerzej – Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 93–94. Autor pisał o odpowiedzialności politycznej *in via diffusa*, która zastępowała brak zinstytucjonalizowanej odpowiedzialności politycznej.

¹⁰ Mam na myśli powszechnie znane zarzuty odnoszone do prezydenta L. Wałęsy, który podejmował działania co najmniej na granicy prawa i zgodności z konstytucją, jednak bez należytej reakcji ze strony klasy politycznej. Por. szerzej – B.M. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 271–281, 335–340.

¹¹ Chodzi o zarzuty wobec b. prezydenta A. Kwaśniewskiego dotyczące jego rzeckiej zgody na czynności dokonywane na terytorium Polski przez funkcjonariuszy CIA względem osób podejrzanych o terroryzm, które mogły być niezgodne z wiążącym RP prawem międzynarodowym.

publiczną. Co do ostatniej kwestii należy zwrócić uwagę na przypadek Niemiec, tj. głośne odwołania prezydentów RFN: H. Kohlera, który dymisją zareagował na krytykę medialną jego wypowiedzi publicznych jako wykraczających poza konstytucyjne kompetencje¹² oraz Ch. Wulffa – w reakcji na zarzuty niedopuszczalnego oddziaływania na dziennikarzy. Wobec Ch. Wulffa podniesiono argumenty natury prawnej, zaś po ustąpieniu z urzędu b. prezydent zasiadł również na ławie oskarżonych za przyjmowanie korzyści majątkowych przed objęciem urzędu¹³. Na uwagę zasługuje także dymisja Prezydenta Węgier P. Schmitta, który w trakcie sprawowania urzędu został zasadnie posądzony o popełnienie plagiatu w okresie przed objęciem urzędu¹⁴. Inny wymiar miały przesłuchania i tymczasowe zatrzymanie b. prezydenta Francji N. Sarkozy’ego, któremu bezskutecznie zarzuczano nadużywanie władzy przed oraz w trakcie sprawowania urzędu, co w końcu zostało uznane głównie za element rozgrywki politycznej¹⁵.

Odpowiedzialność konstytucyjna i karna Prezydenta RP odnoszona jest do działań (albo zaniechań) o cechach deliktu konstytucyjnego albo przestępstwa. Jak wiadomo, może ona być egzekwowana wyłącznie przed Trybunałem Stanu, według konstytucyjnie (art. 145 Konstytucji) i ustawowo¹⁶ określonej procedury, przy czym uchwała Zgromadzenia Narodowego o postawieniu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawia, że z dniem jej podjęcia prezydent jest zawieszony w sprawowaniu urzędu. Odpowiedzialność konstytucyjna dotyczy tylko takiego kwalifikowanego naruszenia konstytucji lub ustawy, które ma cechy deliktu konstytucyjnego, natomiast odpowiedzialność karna¹⁷ odnoszona jest do każdego naruszenia ustawy karnej o cechach przestępstwa¹⁸. Wykładnia art. 145

70

¹² H. Kohler uznał, że nie okazano należytego szacunku urzędowi Prezydenta RFN w kontekście jego wypowiedzi na temat kilku aspektów polityki zagranicznej oraz krytyki tych wypowiedzi w mediach, http://wyborcza.pl/1.76842.7962966.Prezydent_Niemiec_zrezygnowal_bo_czul (dostęp 16.08.2015).

¹³ Dotyczyło to kwoty 800 euro i zakończyło się uniewinnieniem, <http://polskieradio.pl/5/Artykul/978479.Byly-prezydent-Niemiec> (dostęp 16.08.2015).

¹⁴ Prezydent Węgier Pal Schmitt przyznał, że „w sytuacji, w której moja osobista sprawa raczej rozdiera ukochany naród niż go jednoczy, moim obowiązkiem jest zakończenie służby”, http://wyborcza.pl/1.76842.prezydent_Wegier_opodal_sie_dodymisji (dostęp 16.08.2015).

¹⁵ <http://wiadomosci.dziennik.pl/siwat/artykuly/463341,byly-prezydent-francji> (dostęp 15.08.2015).

¹⁶ Zob. m.in. art. 2, 4, 6, 7–13 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu – Dz.U. 2002, nr 101, poz. 952 ze zm. (dalej u.TS).

¹⁷ D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 92 i n.

¹⁸ Na temat różnic między deliktem konstytucyjnym, który jest pojęciem doktrynalnym, a przestępstwem – por. wyrok TK z 21 lutego 2002 r., sygn. P 12/00 OTK ZU

Konstytucji wyklucza zatem podległość Prezydenta sądowi powszechnemu w sytuacji, gdy pojawiłby się zarzut popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa oraz – co wynika z wnioskania *a maiori ad minus* – każdego wykroczenia.

Odrębnym zagadnieniem staje się odpowiedzialność Prezydenta RP za naruszenie prawa międzynarodowego lub pochodnego prawa unijnego¹⁹. Doniosłe staje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy, jeśli ma ona miejsce, to może być egzekwowana wyłącznie przed Trybunałem Stanu, czy też również – w sytuacji zdecydowanie hipotetycznej – przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK)²⁰. Punktem wyjścia powinno być uznanie za prawdziwą (albo fałszywą) wypowiedzi: „Skoro prezydent naruszył ratyfikowaną umowę międzynarodową albo akt prawa pochodnego UE, a akty te, w myśl art. 91 Konstytucji, mają pierwszeństwo przed ustawami, to prezydent (nie) popełnił delikt konstytucyjny, w tym naruszył art. 9 w związku z art. 91 Konstytucji RP”. Powołane argumenty dają, w moim przekonaniu, podstawę do rekonstrukcji reżimu odpowiedzialności karnej za naruszenie prawa międzynarodowego. Czy jednak powinna ona być egzekwowana przed instytucją zewnętrzną wobec państwa polskiego? Na uwagę zasługiwały stanowiska przeciwstawne, w tym wykluczające odpowiedzialność przed MTK bez zmiany konstytucji²¹.

Wskażmy postanowienia Statutu MTK, który definiując szczególnie zbrodnie prawa międzynarodowego²², stanowią zarazem, że Trybunał ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości²³. Z punktu widzenia powagi, prestiżu, zagadnienia infamii i ochrony suwerenności Polski trudno sobie wyobrazić stawianie piastuna organu symbolizującego naszą państwowość przed sądem międzynarodowym. Dlatego odmowa uznania jurysdykcji MTK wobec Prezydenta powinna być poprzedzona wypowiedzeniem traktatu, niezależnie od wskazywania argumentów konstytucyjnych, tj. podległości wyłącznie Trybunałowi Stanu.

Nie możemy wszakże wykluczać ryzyka stawiania zarzutów naruszenia konstytucji i prawa międzynarodowego (aczkolwiek nie dotyczy to

nr 3/2001, poz. 47. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 364–365.

¹⁹ W przypadku prawa pochodnego UE trudno jednak mówić o ryzyku naruszenia norm prawa karnego.

²⁰ Zob. Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego – Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708.

²¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 643.

²² Por. art. 5–8 Statutu. MTK.

²³ Art. 1 Statutu. Por. szerzej – I. Izydorczyk, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków 2004, s. 63.

zbrodni sądzonych przed MTK). Uwagę zwraca okoliczność, że w literaturze sformułowano i dowodząco tezę, iż Prezydent A. Kwaśniewski naruszył art. 9, 26 ust. 2 Konstytucji oraz art. 2 § 4 i art. 42 Karty Narodów Zjednoczonych. Miało to mieć miejsce w następstwie wydania postanowienia o udziale Sił Zbrojnych RP w wojnie w Iraku w 2003 r.²⁴

Odnosząc się do sekwencji zdarzeń i czynności związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną i karną Prezydenta RP, możemy wskazać pięć możliwych sytuacji: 1) zaistnienie deliktu konstytucyjnego oraz pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej w okresie kadencji lub w okresie do 10 lat od popełnienia deliktu²⁵; 2) popełnienie przestępstwa lub wykroczenia przed objęciem urzędu albo po objęciu urzędu oraz egzekwowanie odpowiedzialności wyłącznie przed TS w trakcie kadencji; 3) popełnienie przestępstwa albo wykroczenia w okresie urzędowania i egzekwowanie odpowiedzialności po upływie kadencji, co będzie miało miejsce przed sądem powszechnym; 4) popełnienie przestępstwa (wykroczenia) przed objęciem urzędu i egzekwowanie odpowiedzialności po zakończeniu kadencji, co ułatwia zawieszenie biegu przedawnienia²⁶; 5) popełnienie przestępstwa (wykroczenia) po upływie kadencji, co doprowadzi byłego prezydenta do odpowiedzialności przed sądem powszechnym. Jest niesporne, że w sytuacjach wskazanych w pkt 3, 4, 5 w grę wchodzi kompetencje prokuratury i podległość im osoby byłego prezydenta²⁷.

72

W związku z omawianą odpowiedzialnością prezydenta należy wyrazić uwagi krytyczne co do trzech kwestii.

Pierwsza jest odnoszona do rozwiązania ustrojowego, które znajduje wyraz w obecności instytucji Trybunału Stanu jako organu władzy sądowniczej, który, moim zdaniem, w przypadku odpowiedzialności za przestępstwa, pełni również funkcję wymiaru sprawiedliwości (por. jednak art. 175 ust. 1 Konstytucji). Jest to organ, którego skład określa bieżąca reprezentacja polityczna w Sejmie i którego *ratio* sprowadza się bardziej do istnienia niż do działania. Dlatego uważam, że zasadne byłoby powierzenie kompetencji jurysdykcyjnej nowej izbie odpowiedzialności konstytucyjnej w Sądzie Najwyższym, zaś orzekanie w sprawach odpowiedzialności karnej powinno należeć do sądów powszechnych. Możliwe staje się również rozważe-

²⁴ Por. art. 2 pkt 1 lit. a w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa – Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1117 ze zm. Obszernie – B.M. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 341–355.

²⁵ Por. art. 23 ust. 1 u.TS.

²⁶ Art. 2 ust. 2 u.TS. W przepisie ustawy jest mowa o zawieszeniu biegu przedawnienia karalności przestępstw i przestępstw skarbowych. Interpretacja wskazująca art. 32 Konstytucji każe rozważyć, czy dopuszczalne byłoby wyłączenie przedawnienia co do wykroczeń?

²⁷ Por. J. Ciapała, *Zagadnienie...*, s. 114.

nie przyznania pierwszej z kompetencji, tj. do orzekania w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej, Trybunałowi Konstytucyjnemu, na wzór RFN i kilku państw²⁸. W tym miejscu trudno mi jest podzielić stanowisko, w myśl którego wykluczanie kognicji sądów powszechnych i Sądu Najwyższego mogłoby być uzasadniane ryzykiem zaistnienia sytuacji *iudex inhabilis*, skoro sędziowie ci mogą być powoływani przez stającego przed danym sądem Prezydenta RP²⁹. Ani postanowienia art. 41 i art. 40 k.p.k.³⁰, ani, co szczególnie doniosłe, ustrojowa zasada niezawisłości sędziego (art. 178 ust. 1 Konstytucji), ani charakter kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów³¹ nie przemawiają za tezą o takim ryzyku.

Druga kwestia dotyczy braku precyzji języka tekstu konstytucji oraz ustawy o Trybunale Stanu. W art. 145 ust. 1 Konstytucji jest mowa o naruszeniu konstytucji, ustawy lub popełnieniu przestępstwa, natomiast w art. 2 ust. 1 u.TS wskazuje się na odpowiedzialność za naruszenie konstytucji, naruszenie ustawy, przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Podstawowe argumenty z logiki każą uznać, że przestępstwo stanowi zawsze naruszenie normy z przepisu karnego ustawy, termin „przestępstwo skarbowe” jest zakresowo podrzędny względem „przestępstwa”, zaś naruszenie ustawy może dotyczyć również deliktu prawa cywilnego.

Po trzecie, zgodnie z art. 20c ust. 3 u.TS, od wyroku TS wydanego w drugiej instancji nie przysługuje kasacja, co paradoksalnie, w przypadku przestępstw, stawia Prezydenta w gorszej sytuacji prawnej niż „zwykłego” obywatela. Nasuwa to myśl o naruszeniu przez ten przepis ustawy norm z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

73

Immunitet

Co się tyczy instytucji immunitetu, to podstawową doniosłość mają postanowienia art. 145 w związku z art. 198 Konstytucji. Powstaje jednak wątpliwość, czy regulacje te uznać należy za wyczerpujące oraz na ile dopuszczalne są wnioski o instrumentalnym albo logicznym

²⁸ Por. art. 61 [w:] *Ustawa zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. A.M. Sadowski, wyd. polskie, Deutscher Bundestag, Berlin 2010. Por. także J. Ciapała, *Zagadnienie...*, s. 120.

²⁹ D. Dudek, *Autorytet...*, s. 81.

³⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. 1999, nr 83, poz. 931 ze zm.

³¹ Por. J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.

wynikaniu norm, aby formułować konkretne wnioski, np. o możliwości wprowadzania ograniczeń i kreowania koncepcji immunitetu wyłącznie na podstawie postanowień konstytucyjnych wyznaczających pozycję konstytucyjną Prezydenta, jego funkcje i zadania w systemie władzy państwowej (por. zwłaszcza art. 10 i 126).

W literaturze wyrażono zasadny pogląd o wynikaniu „pośrednim” **immunitetu formalnego** oraz **szczególnej ochrony osoby Prezydenta** z postanowień o trybie pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej³². W myśl konstytucji, immunitet formalny odnoszony jest do naruszeń konstytucji, ustawy lub popełnienia przestępstwa, zaś jego istota wyraża się w wyodrębnieniu szczególnej procedury postępowania i ustanowieniu *privilegium fori*. Mamy zatem do czynienia z immunitetem pełnym, odnoszonym do deliktu konstytucyjnego oraz każdego przestępstwa³³, jednakże względnym, albowiem może on być uchylony według bardzo restryktywnych postanowień Konstytucji (art. 145 ust. 2). W moim przekonaniu regulacje te praktycznie wykluczają ryzyko egzekwowania takiej odpowiedzialności, chyba że będziemy mieli czynienia ze zdecydowaną wolą klasy politycznej oraz zarazem z oczywistością naruszeń prawa. Zatem przesłanki polityczne stanowią i stanowić będą podstawowy czynnik determinujący szanse egzekwowania odpowiedzialności, czego dobitnie dowodziła sprawa zarzutów wobec b. Prezydenta PRL W. Jaruzelskiego³⁴. Odnosząc się już do samej odpowiedzialności karnej i jej egzekwowania przez piastuna urzędu, należy mieć na uwadze standardy wyznaczone orzecznictwem strasburskim, w tym potrzebę wykazania dużego stopnia tolerancji wobec uczestników debaty publicznej³⁵. Inicjatywy ze strony Kancelarii Prezydenta RP lub prokuratury w celu ochrony prawnokarnej mogą być przeciwnie skuteczne i, paradoksalnie, nie będą sprzyjać kreowaniu autorytetu.

Poczynione uwagi skłaniają do prób kontestacji standardu regulacji konstytucyjnej i formułowania postulatów *de lege ferenda*, choćby w po-

³² D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s. 72–73.

³³ Delikt konstytucyjny jako pojęcie doktrynalne, znajdujące wyraz w kwalifikowanym naruszeniu konstytucji lub ustaw, jednak nie może być utożsamiany z przestępstwem – por. wyrok TK z 21 lutego 2002 r., sygn. P 12/00 OTK ZU nr 3/2001, poz. 47.

³⁴ Problem dotyczył poleceń zniszczenia dokumentów z posiedzeń Biura Politycznego KC PZPR, co, zdaniem wnioskującego TK, stanowiło naruszenie m.in. ustawy o archiwach i prawa karnego. Por. postanowienie przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego z 29 grudnia 2003 roku z sprawie umorzenia postępowania wobec W. Jaruzelskiego. Por. obszernie – J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 212–228.

³⁵ A. Krzywoń, *Prawnokarna ochrona głów państw i innych organów konstytucyjnych versus wolność wypowiedzi – polskie rozwiązania na tle standardów europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 5, s. 20 i n.

równaniu z bardziej eksponowaną ochroną parlamentarzystów (art. 105 i 108) oraz sędziów (art. 181 i 180). Regulacja konstytucyjna jest bowiem zakresowo zbyt wąska i niespójna. Prowadzi to powołania trafnych i krytycznych uwag przedstawicieli doktryny, którzy, jak B. Banaszak, negatywnie oceniają immunitet Prezydenta w porównaniu z konstrukcją immunitetu parlamentarzystów³⁶. Tytułem przykładu, zwróćmy uwagę na dwa odmienne przykłady: Francji oraz Stanów Zjednoczonych. Regulacja immunitetu Prezydenta V Republiki jest w miarę precyzyjna i wyczerpująca³⁷. Z drugiej w przypadku sytuacji prawnej Prezydenta St. Zjednoczonych mamy do czynienia z brakiem odpowiedniego unormowania w konstytucji i w prawie pozytywnym. W konsekwencji, w Stanach Zjednoczonych to sąd zezwolił na proces cywilny przeciwko urzędującemu Prezydentowi (jako pozwanemu) oraz następnie wezwał go na świadka, aby złożył zeznania na okoliczność postępowania w sprawach obyczajowych, mających miejsce przed objęciem urzędu. Zatem brak pozytywnej regulacji immunitetu dał w istocie asumpt do kontrowersji prawnych oraz do intryg politycznych. Osobliwa decyzja sądu oraz zwłaszcza same zeznania Prezydenta przyczyniły się, w dalszej kolejności, do wszczęcia procedury *impeachment* i kryzysu o konstytucyjnym wymiarze³⁸.

Dodać należy, że polski ustawodawca zwykły przyjął daleko idącą ochronę osoby Prezydenta poprzez typizację przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (zamach na jego życie oraz zniewaga³⁹), a także przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych (znieważenie⁴⁰), co trafnie prowadzi niektórych Autorów do akcentowania

³⁶ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 642.

³⁷ Zgodnie z art. 67 Konstytucji Francji, nie ponosi on odpowiedzialności za czyny popełnione w ramach sprawowanego urzędu, z zastrzeżeniem możliwej odpowiedzialności przez Międzynarodowym Trybunałem Karnym i sytuacji złożenia z urzędu w razie uchybienia obowiązkowi związanym z pełnioną funkcją i w sposób wyraźny niedający się pogodzić z wykonywanym mandatem, o czym orzeka Parlament zebrany w charakterze Wysokiego Trybunału. Jednocześnie w czasie trwania kadencji nie może on być wezwany na świadka przez żaden sąd ani władze administracyjne, jak również nie może być przeciwko niemu prowadzone jakiegokolwiek postępowanie, czynności wyjaśniające, śledcze bądź ściganie. W takim przypadku zarówno bieg przedawnienia, jak i inne terminy ulegają zawieszeniu. Wszystkie instytucje i procedury, które nie mogły być zastosowane, mogą zostać wznowione lub wszczęte przeciwko osobie Prezydenta po upływie miesiąca od zakończenia sprawowania urzędu. Por. także art. 68 i 53(2) Konstytucji, [w:] *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekład i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011.

³⁸ W 1997 r. prezydent W.J. Clinton był oskarżany o utrudnianie wymiaru sprawiedliwości poprzez „mijanie się z prawdą” w zeznaniach przed sądem cywilnym, Zob. *Clinton vs. Jones*, https://en.wikipedia.org/wiki/Clinton_v_Jones (dostęp 15.08.2015).

³⁹ Art.134 i art.135 ustawy z 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* – Dz.U., nr 88, poz. 553 ze zm.

⁴⁰ Art. 226 § 1 k.k.

koncepcji tzw. indemnitetu⁴¹. Wyraża się więc pogląd, że silnej ochronie prawnokarnej na poziomie ustawowym powinien towarzyszyć odpowiedni, szeroko ujęty immunitet formalny na poziomie unormowań konstytucyjnych⁴².

Jednym z mankamentów unormowań konstytucyjnych jest okoliczność, że ustawodawca konstytucyjny zaniechał, odmiennie niż to ma miejsce wobec parlamentarzystów, regulacji **immunitetu materialnego**. W istocie chodziłoby o czasowe ograniczenie możliwości podejmowania inicjatyw prawnych w okresie sprawowania urzędu. Zatem Prezydent ponosi odpowiedzialność cywilną oraz karną (tutaj z zastrzeżeniem art. 145 Konstytucji) za wypowiedzi publiczne, sądy wartościujące, ocenne mogące godzić w dobre imię osób lub instytucji. O ile wypowiedzi związane ściśle z wykonywaniem kompetencji raczej nie stwarzają takiego ryzyka, to szereg innych wypowiedzi w trakcie wystąpień publicznych, wywiadów itp. może być odebrana jako bezprawne w rozumieniu materialnego prawa cywilnego albo nawet karnego. Współcześnie, na gruncie pojmowania norm konstytucyjnych, w tym zasady równości – niezależnie od postanowień art. 18 ust. 3 u.TS, wykluczających powództwo cywilne przed Trybunałem Stanu – niedopuszczalne byłoby ograniczanie odpowiedzialności cywilnej osoby piastującej najwyższy urząd w państwie. Nie powinno to stać na przeszkodzie wprowadzeniu instytucji zawieszenia biegu przedawnienia roszczeń.

76

Prezydent a sąd cywilny

Odpowiedzialność cywilną ponosi piastun urzędu zarówno za czyny podejmowane jako osoba prywatna, jak i jako organ władzy publicznej, zaś zasady tej odpowiedzialności muszą być rekonstruowane na podstawie kodeksu cywilnego⁴³ i innych adekwatnych merytorycznie ustaw. Punktem wyjścia powinno być przy tym dualistyczne spojrzenie na problem takiej odpowiedzialności.

Z jednej strony mamy do czynienia z osobą piastującą urząd, lecz zdarzenia wywołujące skutki prawne dotyczą jej sfery prywatności, życia rodzinnego, życia zawodowego przed objęciem urzędu lub praw osób

⁴¹ D. Dudek, *Autorytet...*, s. 72.

⁴² G. Górka, *Prawnokarna ochrona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 3.

⁴³ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* – Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm. Mam na myśli zwłaszcza art. 405, 415, 417, 417(1), 417(2) oraz 471 k.c.

najbliższych. Nie pozostają one w związku z wykonywanym kompetencjami. W takich sytuacjach Prezydent może być pozwany, uczestnikiem postępowania lub wytaczającym powództwo⁴⁴. Rozstrzyganie takich sporów i przeprowadzanie postępowań ma miejsce przed sądem powszechnym lub w drodze mediacji, zaś odpowiedzialność może przybrać postać deliktowej, kontraktowej albo z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Nie widzę podstaw do ograniczeń dochodzenia praw, pomimo że piastun urzędu musi liczyć się z ryzykiem uwikłania w debatę publiczną, zaś np. granice jego wolności wypowiedzi będą oceniane przez pryzmat funkcji publicznej i niezależnie od intencji mogą powodować konsekwencje polityczne⁴⁵. W kontekście takich spraw należy liczyć się z praktycznymi utrudnieniami w postępowaniu przed sądem i problemami, jakie może napotkać sąd w razie potrzeby wyznaczania rozpraw, zawieszenia postępowania lub wyłączenia jawności rozprawy⁴⁶.

Jako organ władzy publicznej Prezydent RP odpowiada cywilnie na ogólnej podstawie z art. 77 ust. 1 z związku z art. 7 Konstytucji. Rozważamy tutaj odpowiedzialność odszkodowawczą, przy czym termin „szkoda” na gruncie Konstytucji obejmuje zarówno szkodę materialną, jak i krzywdę⁴⁷. Odpowiedzialność ta została sprecyzowana w art. 417 i 417(1) k.c., co daje podstawę do wskazania Skarbu Państwa jako strony, zaś w praktyce instytucjonalnej przyjęto kwalifikację *statio fisci* – Kancelarii Prezydenta RP, tj. jego organu pomocniczego (art. 143 Konstytucji). Ma ona charakter odpowiedzialności deliktowej, czyli w przypadku Prezydenta, niezależna jest od ustalenia winy i będzie się opierać na przesłance stwierdzonej wyrokiem bezprawności⁴⁸. Rzecz jasna występować mogą sytuacje pozywania „w imieniu” Prezydenta innych podmiotów prawa cywilnego⁴⁹. Przyjmuje, że jego odpowiedzialność cywilna może nabrać większej doniosłości w związku z narastającym problemem tzw. bezprawia legislacyjnego⁵⁰. W konsekwencji, do definitywnego rozstrzygnięcia pozo-

⁴⁴ Np. A. Kwaśniewski wystąpił w charakterze powoda o ochronę dóbr osobistych przeciwko wydawcy tygodnika „Wprost”, zaś prezydent B. Komorowski wystąpił z pozwem przeciwko posłowi J. Sasinowi na tle oceny przez posła reakcji ówczesnego Marszałka Sejmu B. Komorowskiego na katastrofę smoleńską.

⁴⁵ Por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lutego 2005 r. w sprawie *Pakdemiri p-ko Turcji*.

⁴⁶ Por. art. 173, 174, 177, 206 i 211 *Kodeksu postępowania cywilnego* – ustawa z 17 listopada 1964 r., Dz.U., nr 43, poz. 296 ze zm.

⁴⁷ Wyrok TK z 23 września 2003 r. – sygn. K 20/02 - OTK ZU nr 7A/2003, poz. 76.

⁴⁸ Uchwała 7 sędziów SN z 18 października 2011 r. – sygn. III CZP 25/11, <http://lex.online.wolterkluwer.pl> (dostęp 30.06.2015).

⁴⁹ I. Kasprzyk, *Prezydent pozywa konserwatora*, <http://www.rp.pl/arttykul/200699.html> (dostęp 14.06.2015).

⁵⁰ Por. szerzej – L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.

staje również wskazanie podmiotu zobowiązanego do świadczenia: samego Prezydenta RP⁵¹, Kancelarię Prezydenta RP⁵² albo ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa⁵³.

Prezydent a sąd administracyjny

Niesporne staje się także „**uwikłanie**” Prezydenta w stosunki administracyjnego prawa materialnego⁵⁴. Uznać należy, że tylko *prima facie* jako organ władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji) nie jest on organem administracji publicznej. Pojawia się jednak pytanie o kwalifikację tych aktów urzędowych Prezydenta, poprzez które podejmowane są rozstrzygnięcia odnoszone do wolności, praw i obowiązków jednostek, np. postanowień o powołaniu na stanowiska sędziowskie, nadaniu obywatelstwa, nadaniu tytułu naukowego profesora. Wykonywanie wielu kompetencji musi być analizowane i weryfikowane, mając w pierwszym rzędzie na uwadze doniosłość art. 77 ust. 2 czy art. 60 w związku z art. 30, który to przepis, od strony aksjologicznej, powinien determinować wykładnię konstytucji i holistyczne podejście do jej postanowień.

78

Najwyższy Sąd Administracyjny trafnie przyjmował, że w sferze, w której Prezydent działa jako głowa państwa, symbolizując majestat Rzeczypospolitej Polskiej i suwerenność państwa, nie realizuje on funkcji administracyjnej i nie podlega kontroli sądownictwa administracyjnego⁵⁵. Tak rzecz się ma w przypadkach stosowania prawa łaski, nadawania orderów i odznaczeń (art. 138 i 139 Konstytucji), a także, w moim przekonaniu, nadawania obywatelstwa (art. 137 Konstytucji)⁵⁶. Czy jednak symboliczna funkcja głowy państwa determinuje pozycję Prezydenta w sytuacjach, gdy wydaje on postanowienia o powołaniu na stanowiska sędziowskie (art. 179 Konstytucji) czy o nadaniu tytułu naukowego⁵⁷,

⁵¹ Na taką, moim zdaniem, wątpliwą kwalifikację wskazywałby wyrok SN, który uznał, że materialna reprezentacja Skarbu Państwa należy do Sejmu – wyrok SN z 23 września 2003 r. I CK 143/03 OSNC 6/2004, poz. 72.

⁵² Za czym przemawia wykładnia art. 67 § 2 k.p.c.

⁵³ Por art. 1060(1) § 1 k.p.c.

⁵⁴ W tym miejscu pomijam oczywisty fakt, że jako „osoba prywatna” jest adresatem decyzji organów administracji publicznej, np. podatkowych albo organów gminy.

⁵⁵ Uchwała NSA z 9 listopada 1998 r. – sygn OPS 4/98 ONSA nr 1/1999, poz. 6.

⁵⁶ Co do obywatelstwa – odmiennie B.M. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 319–320. Autor omawia również problemy związane z powoływaniem a stanowiska sędziowskie – zob. s. 326–328.

⁵⁷ Art. 25 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowy oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz.U. 2003, nr 65, poz. 595 ze zm.

a zatem w sytuacjach, gdy ma miejsce uprzednia weryfikacja wiedzy, dorobku i kwalifikacji osobistych przez odrębne organy, np. Krajową Radę Sądownictwa czy Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów oraz gdy w grę wchodzi konstytucyjne lub ustawowe prawa jednostki? Co więcej, możemy zapytać, czy w warunkach współczesnego państwa oraz standardów demokracji nie powinniśmy już publicznie weryfikować sposobu wykonywania niektórych prerogatyw o historycznym rodowodzie, np. poprzez wskazanie na obowiązek publikowania uzasadnień postanowień o ułaskawieniu. Dodajmy też, że Prezydent staje się także „pośrednio” zobowiązany do udostępniania informacji publicznej (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji). Uznać należy, że okoliczność, że jako organ władzy wykonawczej nie jest organem administracji publicznej, nie wyklucza, iż nie podejmuje, w szczególnych sytuacjach, czynności z zakresu tej administracji, oddziałując władczo na sferę wolności i praw indywidualnych podmiotów prawa.

W tym miejscu należy wskazać na pozycję Kancelarii Prezydenta RP jako organu pomocniczego. Jej ujęcie w art. 143 Konstytucji nie jest fortunne, albowiem „kancelaria” jest tradycyjnie kwalifikowana jako „urząd”, zaś za organ pomocniczy powinien być uznany Szef Kancelarii Prezydenta RP. Jedną z sądów administracyjnych uznały kwalifikację Kancelarii Prezydenta RP jako organu, np. w zakresie obowiązków wydawania decyzji o udostępnianiu informacji publicznej, która następnie podlega zaskarżeniu na zasadach i w trybie postępowania sądownoadministracyjnego⁵⁸.

79

Prezydent jako świadek

Kolejne uwagi należy sformułować odnośnie do pozycji Prezydenta RP i osoby piastującej urząd jako **świadka** z postępowaniach przed Trybunałem Stanu i sądami. Punktem wyjścia musi być przyjęcie, że wyłączność podległości Prezydenta ustawom musi znajdować odpowiednie uzasadnienie prawne, ponieważ stanowi, ściśle interpretowany, wyjątek od zasady równości wobec prawa. Na wstępie zwróćmy uwagę, że ustawodawca w okresie II Rzeczypospolitej dopuszczał przesłuchanie Prezydenta w charakterze świadka, tj. powołanie go przez sąd w tym charakterze

⁵⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm. Por. wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r. – sygn. I OSK 2499/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D4F9B0B185> (dostęp 25.07.2015).

w procesie cywilnym oraz karnym. Zarazem akcentowano konieczność uzgadniania terminów, tak aby nie przeszkadzać w wykonywaniu obowiązków państwowych. Uznawano priorytet kompetencji Kancelarii Prezydenta RP do określania terminów⁵⁹. Postanowienia te nie zostały zmienione po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej.

W moim przekonaniu, na gruncie obowiązującej konstytucji konieczne staje się odrębne ujęcie problemu stawiennictwa i składania zeznań przed sejmowymi komisjami śledczymi oraz odpowiedzialności konstytucyjnej, w porównaniu ze stawiennictwem i z zeznawaniem przed organami władzy sądowniczej. Cześć doktryny i TK skłaniają się do wniosku, że brak jest jedynie jednoznacznych podstaw do uznania obowiązku stawiennictwa przed sejmową komisją odpowiedzialności konstytucyjnej oraz sejmową komisją śledczą⁶⁰. Z jednej strony są to – niezależnie od politycznego wymiaru prac obu komisji – organy ustanawiane przez Sejm jako organ władzy ustawodawczej, któremu nie przysługuje funkcja kontrolna względem prezydenta. Jednakże – z drugiej strony brak jest, moim zdaniem, podstaw normatywnych ujętych *expressis verbis* w aktach rangi ustawy, aby stwierdzić obowiązywanie immunitetu Prezydenta⁶¹. Zatem nowelizacji powinny podlegać ustawa o sejmowej komisji śledczej oraz w zakresie, w jakim odnosi się do czynności komisji odpowiedzialności konstytucyjnej – ustawa o Trybunale Stanu.

Jeżeli przyjmiemy podległość Prezydenta RP jedynie względem władzy sądowniczej, to możemy rozważać powinność składania zeznań na wezwanie sądu powszechnego, albowiem z przepisów art. 177 i n. k.p.k oraz art. 259–261 k.p.c nie można wywnioskować normy upoważniającej prezydenta do innego postępowania. Podobny wniosek nasuwa się, gdy wskażemy art. 18 ust. 1, 2, 5 u.TS. Dlatego szczególnie zasadny

⁵⁹ K. Knoppek, *Przesłuchanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako świadka w postępowaniu sądowym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 1, s. 53.

⁶⁰ Por. niejednolite opinie J. Trzecińskiego, J. Mordwilki, P. Sarneckiego, M. Granata oraz W. Sokolewicz na temat możliwości wzywania prezydenta na świadka przez sejmową komisję śledczą, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2004 nr 1. Podtrzymuję swoje stanowisko co do problematyczności wyprowadzania norm kompetencyjnych, np. wyłączających podległość ustaw z przepisów konstytucyjnych o innej doniosłości normatywnej, tj. postanowień o funkcjach (zadaniach). Z postanowień o funkcjach (zadaniach) prezydenta nie można wyciągać wniosków co do obowiązywania (albo nieobowiązywania) norm kompetencyjnych – J. Ciapała, *Zagadnienie...*, s. 118. Co do wykluczenia obowiązku stawiennictwa przed komisją śledczą z uwagi na przymiot niezależności od parlamentu – zob. nie do końca precyzyjną wypowiedź TK w wyroku z 22 września 2006 – sygn U 4/06 OTK nr 8A/2006, poz. 109.

⁶¹ Por. art.11 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej – Dz.U., nr 35, poz. 31 ze zm. Por. także art. 177 k.p.k, art. 259 i art. 261 k.p.c.

staje się postulat rozważenia i ujęcia *expressis verbis* w postanowieniach ustaw obowiązku (albo jego wyłączenia) stawiennictwa osoby prezydenta. Taka argumentacja może być podnoszona również w odniesieniu do wezwań ze strony prokuratury. Wezwanie Prezydenta RP staje się wezwaniem „pierwszego” obywatela w charakterze świadka. Argumentacja ta jest tym bardziej zasadna, że prezydenci A. Kwaśniewski⁶² i B. Komorowski⁶³ składali w Pałacu Prezydenckim i w Belwederze zeznania przed prokuratorem, co można już uznać za ustalenie standardu postępowania. Z kolei odmowa uzgodnienia terminu składania zeznań w postępowaniu prowadzonym przez prokuratora albo sąd miałyby zdecydowanie negatywny wydźwięk z punktu widzenia kultury politycznej i prawnej. Zarazem status ustrojowy Prezydenta RP każe rozważyć inny sposób uzgadniania terminu i miejsca składania ze zeznań, tym bardziej że Prezydent może zawsze powołać się na doniosłe obowiązki państwowe. Nasuwa to myśl o odwołaniu się do uregulowań międzywojennych, tj. przyjęciu ich jako wskazówek co do pożądanego *modus procedendi*, chyba że ustawodawca zwykły zdecyduje się wprowadzić adekwatne regulacje. W odmiennym przypadku napotkamy również kontrowersyjny problem nakładania kar porządkowych (art. 276 § 1 i § 2 k.p.c – przy nieuzasadnionej odmowie zeznań, art. 285 § 1 k.p.k. – przy braku stawiennictwa), przy czym niedopuszczalne staje się, moim zdaniem, przymusowe doprowadzenie świadka (art. 274 § 1 k. p. c. oraz art. 285 § 2 k.p.k. – przy nieusprawiedliwionym niestawiennictwie). Poza sporem, mamy tutaj do czynienia ze sferą zachowań, przy której nawet najbardziej kazuistyczne unormowania nie zastąpią kurtuazji oraz kultury prawnej i politycznej.

Odrębną kwestią o sporej doniosłości może stać się wykluczenie kompetencji sądu oraz tym bardziej prokuratora co do zwolnienia Prezydenta z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej (art. 179 k.p.k. oraz art. 259 pkt 2 k.p.c), czyli w istocie tajemnic kwalifikowanych jako informacje niejawne⁶⁴. Wobec braku organu upoważnionego do zwolnienia prezydenta z zachowania takich tajemnic nie ma podstaw, moim zdaniem, do wyciągania negatywnych konsekwencji, tym bardziej, że w grę mogą wchodzić informacje związane z racją stanu.

⁶² Prezydent zeznawał w sprawie Rywina, [za:] B.M. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 311.

⁶³ *Przesłuchanie Prezydenta Bronisława Komorowskiego*, <http://wiadomości.onet.pl/kraj/elgww> (dostęp 14.03.2015).

⁶⁴ Art. 5–8 oraz art. 4 ust. 2 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych – Dz.U. 2010, poz. 1228.

Wnioski podstawowe

82

Poczynione uwagi prowadzą do kilku refleksji i wniosków końcowych. Po pierwsze, konstytucyjna regulacja kilku rodzajów odpowiedzialności prawnej Prezydenta RP jest nieadekwatna do współczesnych uwarunkowań, charakteryzuje ją brak kompleksowości i spójności unormowań. Nie mamy do czynienia z obecnością „myśli porządkującej” kwestie odpowiedzialności na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym. Po drugie, instytucji i osoby prezydenta nie powinniśmy – w polskich warunkach i na podstawie doświadczeń z praktyk sprawowania władzy od 1989 r. – wyłączać spod ryzyk i konsekwencji zjawisk, które C. Schmitt identyfikował pod znamienym określeniem „polityczność”. To zaś czyni realnym problem relacji z władzą sądowniczą w kontekście możliwych inicjatyw prawnych kierowanych przeciwko Prezydentowi albo kierowanych przez piastuna urzędu. Po trzecie, jego udział w postępowaniach przed organami władzy sądowniczej każe akcentować potrzebę pełnego pozytywnego unormowania immunitetów formalnego oraz materialnego, jednak wyłącznie w celu „zawieszania” odpowiedzialności prawnej w okresie kadencji, tak aby nie stwarzać ryzyka naruszenia zasady równości wobec prawa. Może to nastąpić zarówno poprzez nowelizację konstytucji, jak i poprzez przyjęcie ustawy o ochronie osoby Prezydenta RP⁶⁵, która zastępowałaby zabiegi legislacyjne w kodeksach postępowania karnego oraz cywilnego.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
 Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.
 Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
 Ciapała J., *Uwagi ogólne na temat pozycji ustrojowej prezydenta w projektach i postanowieniach konstytucji II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Prawnicze” 1993, nr 5.
 Ciapała J., *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.
 Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej*, Lublin 2013.
 Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2014.
 Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.

⁶⁵ Szczególną ustawą dotyczącą prezydenta jest już ustawa z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. 1996, nr 75, poz. 356 ze zm.

- Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006.
- Górka G., *Prawnokarna ochrona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 3.
- Izydorzyczyk I., *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków 2004.
- Kasprzyk I., *Prezydent pozywa konserwatora*; <http://www.rp.pl/arttykul/200699> (dostęp 14.06.2015).
- Knoppek K., *Przesłuchanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako świadka w postępowaniu sądowym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 1.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekład i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011.
- Krzywoń A., *Prawnokarna ochrona głów państw i innych organów konstytucyjnych versus wolność wypowiedzi – polskie rozwiązania na tle standardów europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 5.
- Opinie J. Trzcinkińskiego, J. Mordwiłki, P. Sarneckiego, M. Granata oraz W. Sokolewicz, *W sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.
- Przesłuchanie Prezydenta Bronisława Komorowskiego*, <http://wiadomości.onet.pl/kraj/elgwz> (dostęp 14.03.2015).
- Szczurowski B. M., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, [rozprawa doktorska, niepubl.], UJ, Kraków 2012.
- Szumilo-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
- Uchwała 7 sędziów SN z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt III CZP 25/11, <http://lex.online.wolterkluwer.pl> (dostęp 30.06.2015).
- Uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA nr 1/1999, poz. 6.
- Ustawa zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. A.M. Sadowski, wyd. polskie, Deutscher Bundestag, Berlin 2010.
- Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wyrok etpcz z dnia 22 lutego 2005 r., w sprawie Pakdemiri p-ko Turcji.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. Akt I OSK 2499/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D4F9B0B185> (dostęp 25.07.2015).
- Wyrok SN z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt I CK 143/03, OSNC 6/2004, poz. 72.
- Wyrok TK z dnia 21 lutego 2002 r., P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU nr 7A/2003, poz. 76.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK nr 8A/2006, poz. 109.
- Zalesny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

Kilka uwag na temat odpowiedzialności członków parlamentu przed Trybunałem Stanu

Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej w polskiej doktrynie oznacza odpowiedzialność osób piastujących najwyższe urzędy państwowe za delikt konstytucyjny, czyli „zawinione działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia konstytucji lub ustaw (kryterium formalne), wywołujące szkodę dla interesu publicznego bądź wywołujące niebezpieczeństwo powstania takiej szkody (kryterium materialne)”¹. W związku z powyższym, zgodnie z art. 198 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych oraz posłowie i senatorowie. Z punktu widzenia materialnego zakres odpowiedzialności wyżej wskazanych podmiotów jest różny. Część z nich ponosi odpowiedzialność za każde naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania, część zaś wyłącznie tytułem naruszenia określonych przepisów konstytucyjnych i ustawowych. Szczególną grupę podmiotów wśród wyżej wskazanych stanowią członkowie parlamentu.

Analizując odpowiedzialności członków parlamentu przed Trybunałem Stanu, podobnie jak wyżej, z uwagi na zakres ponoszonej odpowiedzialności można wyróżnić dwie kategorie podmiotów. Jedną stanowią Marszałek Sejmu i Senatu, drugą posłowie i senatorowie.

* Dr hab., prof. UŁ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ K. Działocha, T. Zalasieński, *Trybunał Stanu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

Odpowiedzialność Marszałka Sejmu i Senatu

Po raz pierwszy unormowania dotyczące odpowiedzialności Marszałka Sejmu i Senatu wprowadzone zostały w Konstytucji z 21 marca 1921 r.² Regulując odpowiedzialność członków Rady Ministrów, solidarną i indywidualną, za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57), wprowadziła także odpowiedzialność, zastępującego go na podstawie art. 40 Konstytucji, Marszałka Sejmu. Wydana na podstawie Konstytucji marcowej ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r.³ potwierdziła, że odpowiedzialności podlega Marszałek Sejmu przejściowo sprawujący urząd Prezydenta⁴. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.⁵ zniósła odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta tym samym zastępującego go Marszałka Senatu. Następnie ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁶, odwołując się do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej, przywróciła konstytucyjną odpowiedzialność Prezydenta (art. 13). Z dniem wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁷, aż do nowelizacji z 26 marca 1982 r.⁸, polski system prawny nie przewidywał instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Dopiero nowelizacja Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.⁹ spowodowała, że odpowiedzialnością konstytucyjną objęty został Prezydent. Oznaczało to konieczność nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu, która została uchwalona 12 grudnia 1992 r.¹⁰ Konstytucja z 1997 r. utrzymała w mocy odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu (po nowelizacji dokonanej 6 września 2001 r.¹¹) marszałków Sejmu i Senatu w zakresie, w jakim tymczasowo zastępują w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP. Wstępny wniosek o pociągnięciu marszałka do odpowiedzialności może zostać złożony przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Decyzję o wszczęciu postępowania podejmuje Zgromadzenie Narodowe w dro-

² Dz.U., nr 44, poz. 267.

³ Dz.U., nr 59, poz. 415.

⁴ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 74–76.

⁵ Dz.U., nr 30, poz. 227.

⁶ Dz.U., nr 78, poz. 71.

⁷ Dz.U., nr 33, poz. 232.

⁸ Dz.U., nr 11, poz. 83.

⁹ Dz.U., nr 19, poz. 101.

¹⁰ Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

¹¹ Dz.U., nr 125, poz. 1372.

dze uchwały podjętej większością 2/3 głosów. Mimo, że odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) w sytuacji, gdy zastępowałby Prezydenta RP, nie była nowością w historii polskiego konstytucjonalizmu, to wywołała jednak sprzeciw niektórych przedstawicieli doktryny. M. Zubik zwracał szczególną uwagę na „niejasne uzasadnienie aksjologiczne” takiego rozwiązania oraz wątpliwości co do jego zgodności z art. 198 Konstytucji¹². Pogląd ten, słusznie, nie znalazł szerszego poparcia wśród przedstawicieli doktryny. Przeciwnie, zdecydowana większość stoi na stanowisku, że wyrazem niespójności systemowej byłoby, gdyby Marszałek odpowiadał w innym zakresie niż Prezydent¹³.

Bezspornie zakres odpowiedzialności ponoszonej przez Marszałka Sejmu, ewentualnie także Senatu, powinien być ograniczony wyłącznie do czynów wchodzących w zakres zastępstwa. Tym samym wyłączone winny być zachowania wynikające z realizacji funkcji Marszałka. Jednak wyłączenie ich odpowiedzialności byłoby sprzeczne z istotą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i pozycją marszałków Sejmu i Senatu zastępujących głowę państwa.

Odpowiedzialność posłów i senatorów

Odmienna zarówno podstawa prawna, jak i zakres ponoszonej odpowiedzialności ma miejsce w przypadku posłów i senatorów. Regulacja dotycząca tej formy odpowiedzialności jest przede wszystkim przejawem realizacji zasady niepołączalności stanowisk w znaczeniu materialnym jako zakaz podejmowania, wykonywania określonej działalności przez parlamentarzystów¹⁴. Regulacja ta nazywana jest także antykorupcyjną. Współcześnie takie uregulowania, dotyczące deputowanych, występują powszechnie. Ich celem jest zapobieganie sytuacji konfliktu interesów i wykorzystania pozycji deputowanego dla prowadzenia własnych interesów¹⁵.

W Polsce po raz pierwszy takie rozwiązanie znalazło się w Konstytucji marcowej (art. 22) uzupełnionej następnie postanowieniami „noweli sierpniowej” z 1926 r. Podobne regulacje zawierała także Konstytucja

¹² Zob. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170.

¹³ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 174.

¹⁴ Szerzej M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 134.

¹⁵ D. Łukasz, *Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 1997; W. Kręcis, *Regulacje antykorupcyjne w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 4,

kwietniowa (art. 44), Mała konstytucja z 1947 r. (art. 11 w związku z art. 22 Konstytucji marcowej). Konstytucja z 1952 r. pominęła w swej regulacji zagadnienie niepołączalności i regulacji antykorupcyjnych. Powróciły one dopiero w latach 90. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁶ sformułowała szereg zakazów dotyczących także posłów i senatorów. Podobną regulację przyjęto w art. 2 Małej konstytucji, gdyż odnosiła się ona nie tylko do deputowanych, ale także do innych osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne w państwie określone w ustawie konstytucyjnej¹⁷. To uregulowanie było jednak znacznie szersze od znanych polskiemu systemowi rozwiązań międzywojennych. Odnosiło się poza deputowanymi także do innych osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne w państwie określone w ustawie konstytucyjnej. Na mocy przywołanych przepisów zakazano prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowanym mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie. Nakazano także składanie oświadczeń majątkowych. Zakres tej regulacji był bardzo szeroki i nieprecyzyjny. Niektóre z wątpliwości znalazły wyjaśnienie w orzecznictwie¹⁸. Doświadczenia te spowodowały, że w 1997 r. uchwalono ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁹. Ustawa ta nie normuje jednak sytuacji deputowanych. Unormowania takie zostały zawarte w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁰.

88

Konstytucja z 1997 r. uregulowała te zagadnienia w art. 107. Zgodnie z jego treścią w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Oznacza to, że posłowie i senatorowie ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie w sytuacji naruszenia przepisów, które określone są właśnie jako antykorupcyjne.

Pewne wątpliwości w polskiej doktrynie budzi konstytucyjny charakter tej odpowiedzialności. Słuszny jednak wydaje się pogląd, iż naru-

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1992, nr 56, poz. 247.

¹⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

¹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 VI 1993 r., W.17/92, OTK 1993, cz. II, s. 420 i n.; z 13 IV 1994 r., W 2/94, OTK cz. I, s. 188 i n.; orzeczenie z 23 IV 1996, K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10, str. 104 i n.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679 z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora tj., Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29; nr 117, poz. 676; 2012, poz. 1544; 2015, poz. 1224, 1309.

szczenie art. 107 ust. 1 Konstytucji jest szczególnym rodzajem deliktu konstytucyjnego, a tym samym odpowiedzialność parlamentarzystów przed Trybunałem Stanu to odpowiedzialność konstytucyjna. Jedynie zakres przedmiotowy deliktu konstytucyjnego jest ograniczony do naruszeń przepisów antykorupcyjnych²¹. Z całą pewnością powyżej określone naruszenie nie może być popełnione „w zakresie swojego urzędowania” przez deputowanego, bo nie może być powiązane z zakresem sprawowania przez niego mandatu. Natomiast aktywność posła lub senatora polegająca na prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jak również nabywaniu takiego majątku można uznać za popełnienie czynu zabronionego „w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Tym samym nie ma wątpliwości, że czyn taki będzie deliktem konstytucyjnym.

Ograniczenie działalności gospodarczej i nabywania majątku przez deputowanych, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, postrzegać należy w kategoriach ograniczenia praw i wolności jednostki²². Jednakże, jak słusznie zauważył Trybunał, „zasadnicze znaczenie należy przypisać charakterowi mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służbie publicznej, polegającej między innymi na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele”. Celem tej regulacji, czytamy w orzeczeniu, jest zapobieżenie zaangażowaniu osób publicznych w sytuacji i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale też osłabiać autorytet konstytucyjnych organów państwa²³. Słusznie także podkreśla się w doktrynie, że ze względu na szczególną funkcję i pozycję, jaką deputowani zajmują, interpretacja nakładanych w drodze regulacji prawnych szczególnych nakazów i zakazów musi brać pod uwagę ochronę integralności i autorytetu parlamentu w oczach opinii publicznej i wyborców, a „jest to wartość konstytucyjna na tyle wysoka, że uzasadniać może odwrócenie powszechnych reguł interpretacyjnych i dopuszczenie rozszerzającej wykładni ograniczeń ustanowionych na poziomie tak konstytucyjnym, jak i ustawowym”²⁴.

Podkreślić należy szczególne znaczenie prawne art. 107 Konstytucji, które oznacza ustanowienie obowiązku rozwinięcia ustanowionych w nim zakazów w ustawodawstwie zwykłym oraz powiązanie określonych

²¹ D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6, s. 30.

²² Por. Uchwała TK z 2 VI 1993 r. ..., s. 426.

²³ Uchwała TK z 13 IV 1994 r. ..., s. 191–193.

²⁴ L. Garlicki, *Artykuł 107 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 4; Dz.U., nr 44, poz. 267.

w nim obowiązków z sankcją w postaci utraty mandatu. Rozwinięcie tych regulacji nastąpiło, jak już wyżej wspomniano, w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z jej postanowieniami posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. A wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny. Ponadto deputowani nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez posła lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

90

O wszczęciu wobec deputowanych postępowania przed Trybunałem Stanu decydują odpowiednio Sejm lub Senat bezwzględną większością głosów na wniosek właściwego Marszałka. Procedura ta krytykowana jest przez przedstawicieli doktryny, zarzucając jej, że sprowadza ona odpowiedzialność konstytucyjną posłów i senatorów wyłącznie do instytucji o charakterze prewencyjnym²⁵. Wątpliwości budzi przede wszystkim to, że jedynym wnioskodawcą uprawnionym do wszczęcia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej jest właściwy Marszałek. Jest on uprawniony do wszczęcia procedury, ale nie ma obowiązku korzystania tej kompetencji. Brzmienie art. 107 Konstytucji (poseł „może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”) sugeruje, że jest to uprawnienie fakultatywne i dozwolone²⁶, a powinno mieć ono charakter obligatoryjny. Stąd też słuszny wydaje się pogląd, że prawo wnioskowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej parlamentarzystów winien mieć również podmiot zewnętrzny wobec parlamentu oraz że właściwym do tego organem byłaby Najwyższa Izba Kontroli²⁷.

²⁵ Zob. w szczególności: M. Granat, *Normatywny model...*, s. 134–137; D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie...*, s. 30–32.

²⁶ D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie...*, s. 31.

²⁷ *Ibidem*, s. 32.

Wadą procedury pociągania posła i senatora do odpowiedzialności jest także to, że decyzje o postawieniu w stan oskarżenia powierzono Sejmowi i Senatowi, co sprawia, iż tryb ten „bardziej przypomina odpowiedzialność regulaminową, która realizuje się przed organami izby niż odpowiedzialność prawną”²⁸. Jednakże, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, ani Marszałek Sejmu (Senatu), składając wniosek do odpowiedniej izby parlamentu, ani izby, podejmując odpowiednie postępowanie, nie powinni kierować się oceną polityczną deputowanego²⁹.

Jedyną karą, jaką orzec może Trybunał Stanu, jest pozbawienie deputowanego mandatu. Oznacza to, że nie ma on uprawnienia do nakładania innych kar określonych w ustawie o Trybunale Stanu, np. kary pozbawienia prawa wyborczego, co wydaje się postulatem słusznym.

Wykaz literatury

- Działocha K., Zalaśkiński T., *Trybunał Stanu*, [w:] L.Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Artykuł 107 Konstytucji*, [w:] L.Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005.
- Kręcisław W., *Regulacje antykorupcyjne w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Lis-Staranowicz D., *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6.
- Orzeczenie TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10.
- Uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W.17/92, OTK 1993, cz. II, s. 420 i n.; z 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK cz. I.
- Zalesny 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.

²⁸ *Ibidem*, s. 40.

²⁹ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 269.

Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich

Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich wyznacza w sposób bardzo ogólny art. 208 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu polski ombudsman stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych. Ustrojodawca użył w tym postanowieniu pojęcie nieostre, co skutkuje możliwością przyjęcia szerokiej wykładni zakresu podmiotowego i przedmiotowego działania Rzecznika. Pamiętać należy, że sformułowanie „stoi na straży” zostało zastosowane w postanowieniach konstytucji kilkakrotnie, przy określaniu kompetencji różnych organów państwowych. Terminu takiego użyto także w odpowiednich przepisach regulujących kompetencje Prezydenta RP, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jednakże, dokonując wykładni tego pojęcia, należy czynić to przez pryzmat funkcji, jaką ustrojodawca wyznaczył poszczególnym organom. Oznacza to, że inaczej pojęcie to należy interpretować w stosunku do poszczególnych podmiotów. Wszak Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1) i w związku z tym organ ten wyposażony już został w konkretne kompetencje dotyczące przede wszystkim spraw personalnych sędziów. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przyznano zaś określone kompetencje w celu skutecznego stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213). W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich w celu scharakteryzowania funkcji organu jako „strażnika” wskazuje się zazwyczaj szereg zasad działania oraz kompetencje ombudsmana¹. Rozwija

* Dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 101–103.

się w ten sposób tę nieostrą formułę. Zdaniem W. Sokolewicza, formuła „strażnika praw” była wielokrotnie wyśmiewana w literaturze i publicystyce². Bez względu jednak na stosunek do niej jest ona swego rodzaju wartością konstytucyjną, przez pryzmat której należy interpretować kompetencje Rzecznika przyznane mu przez ustawodawcę. Z drugiej strony na treść tej formuły składają się wszystkie środki prawne, w które wyposażony został RPO.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w postaci strażnika praw, zbliżony jest do podobnych instytucji funkcjonujących w innych systemach prawnych. Celem podejmowanych przez niego czynności jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Podejmuje on działania kontrolne z punktu widzenia legalności czy sprawności działania lub też, tak jak polski ombudsman, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, w związku z funkcjonowaniem wszelkich organów władzy publicznej w zakresie podejmowanych przez nich działań, które wywołują skutki w sferze wolności i praw jednostki. W związku z powyższym jest on strażnikiem wolności i praw lub, jak wskazują inni, jego celem jest „służenie ochronie praw i wolności”³. Niestuszne jest natomiast kwalifikowanie polskiego ombudsmena jako rzecznika interesu publicznego⁴.

94 W związku z powyższym zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczony ogólnie w przepisach konstytucji uszczegółowiony jest w poszczególnych postanowieniach ustawy o RPO.

Podmiotowy zakres działania

Podmiotowy zakres działań podejmowanych przez ombudsmena jest znacznie szerszy niż podmiotowy zakres sprawowanej przez niego ochrony. Z jednej strony wyznacza go krąg podmiotów objętych ochroną realizowaną przez Rzecznika, z drugiej zaś krąg podmiotów, które podlegają kontroli Rzecznika.

Krąg podmiotów objętych ochroną realizowaną przez Rzecznika określony został przede wszystkim w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”.

² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003, s. 12.

³ R. Balicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] A. Preisner, B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 791.

⁴ Szerzej por. F. Prusak, *Niesądowe organy ochrony*, Warszawa 2004, s. 19.

Treść przywołanego wyżej przepisu pozwala na twierdzenie, że krąg podmiotów objętych ochroną Rzecznika uregulowany został bardzo szeroko. W zasadzie art. 208 Konstytucji nie przewiduje ograniczeń, jeśli tylko spełniona została przesłanka naruszenia prawa lub wolności podmiotu określone normą prawną. Przywołany przepis koresponduje z treścią art. 80 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W ten sposób wskazane wyżej postanowienia konstytucji wyznaczają podmiotowy zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Z ich treści wynika, że każdy ma prawo zwrócić się do Rzecznika, jeżeli jest w stanie wykazać, że jest podmiotem praw lub wolności⁵. Użyte pojęcie „każdy” sugeruje, że ustawodawca nie przewidział żadnych wyłączeń podmiotowych. Ochroną w związku z tym objęte są zarówno osoby fizyczne – obywatele polscy, cudzoziemcy, bezpaństwowcy, jak również ich zrzeszenia, a także osoby prawne oraz inne podmioty, jeżeli tylko są adresatami praw lub wolności określonych w konstytucji lub innym akcie normatywnym⁶. Ponieważ zdecydowana większość praw i wolności przynależy człowiekowi, a nawet wężziej obywatelowi RP, w związku z tym przyjąć należy, że w stosunku do jednostki zakres ochrony jest zdecydowanie szerszy niż do osoby prawnej. Są też takie prawa, które odnoszą się do pomiotów zbiorowych (np. prawa związków wyznaniowych) lub też pomiotów gospodarczych nie będących osobami fizycznymi (np. prawa dotyczące wolności działalności gospodarczej, prawo własności)⁷. W takim przypadku krąg podmiotów objętych ochroną także ulegnie zmianie. Tak więc do Rzecznika może wystąpić każdy, kto jest beneficjentem praw lub wolności określonych w normach prawnych⁸, i to właśnie treść owej normy wyznacza zakres podmiotowy sprawowanej przez Rzecznika ochrony realizowanej w konkretnym przypadku⁹.

⁵ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 103–105.

⁶ Por. także J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 55.

⁷ Szerzej por. orzeczenie TK SK 12/98, Sygn. akt Ts 35/04, a także wyrok z dnia 24 lutego 2009 r., Sygn. akt SK 34/07 – rozważania TK dotyczą co prawda skargi konstytucyjnej, ale w zakresie, w jakim odnoszą się do wyjaśnienia pojęcia „każdy”, mogą mieć tu zastosowanie.

⁸ Na temat podmiotów konstytucyjnych wolności i praw por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 139–157; M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2(60), s. 26–43; na temat ochrony praw jednostki por. Z. Brodecki (red.), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 38–52, 101–106.

⁹ Szerzej, A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 104.

Wśród osób fizycznych ochroną Rzecznika objęci są zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy. Choć żaden z przepisów nie definiuje pojęcia „obywatel”, przyjąć możemy, że jest nim każda jednostka posiadająca polskie obywatelstwo. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku cudzoziemca. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach¹⁰, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że ochroną Rzecznika objęci są zarówno obywatele innych państw znajdujący się pod władztwem Rzeczypospolitej i korzystający z przysługujących im praw i wolności, jak i bezpaństwowcy. Istotne jest jednak, że katalog wolności, praw i obowiązków cudzoziemca jest odmienny niż analogiczny katalog przysługujący obywatelowi. Wynika to przede wszystkim z treści art. 37 ust 1 i 2 Konstytucji¹¹. Stanowi on, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji RP (ust. 1), ale w stosunku do cudzoziemców wyjątki od tej zasady określa ustawa (ust. 2). Ustawodawca został tym samym upoważniony do swobodnego ograniczania wolności i praw cudzoziemców. Granice te wyznacza wyłącznie treść konstytucji oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Pojawiające się w doktrynie poglądy wyłączające z kręgu podmiotów objętych ochroną rzecznika cudzoziemców, w moim przekonaniu, nie znajdują potwierdzenia ani w treści obowiązujących norm, ani orzecznictwie TK. Termin „każdy” użyty w art. 208 Konstytucji RP nie przewiduje takowych wyłączeń, a ponadto takie twierdzenie byłoby sprzeczne z treścią art. 18 ustawy, zgodnie z którym przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela odnoszą się również odpowiednio do osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw¹². Przepis ten koresponduje z art. 37 Konstytucji, zgodnie z którym, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji.

Na marginesie warto także zauważyć, że ochroną Rzecznika objęte są także dzieci¹³. Zgodnie z art. 1 ust 2a ustawy o RPO w sprawach dzieci

¹⁰ Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz.U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.

¹¹ Zdaniem M. Zubika art. 37 ust. 2 Konstytucji daje potencjalnie możliwość do ustawowego ograniczenia zakresu podmiotowego działania Rzecznika. Jednak jak słusznie twierdzi Autor, w świetle art. 9 pkt 3 i art. 18 ustawy o RPO dostęp do Rzecznika pozostaje otwarty także dla cudzoziemców. Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 8.

¹² Zastosowanie ma tu także art. 37 Konstytucji ustęp 1. Por. orzeczenie TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99.

¹³ Zgodnie z wolą ustrojodawcy (art. 72 ust 4 Konstytucji) w dniu 6 stycznia 2000 r. uchwalona została ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U., nr 6, poz. 69 ze zm.). Za-

Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Unormowanie to jednak nie wyłącza dzieci z zakresu podmiotów objętych ochroną ombudsmána, a jedynie zobowiązuje go do współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, jeśli naruszone zostały wolności lub prawa podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁴.

Podmiotem wolności i praw określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych są, poza osobami fizycznymi, także osoby prawne. Należy uznać już za ugruntowany zarówno w doktrynie, jak i w praktyce pogląd, zgodnie z którym ochroną Rzecznika objęte są także osoby prawne w szczególności spółdzielnie, spółki, stowarzyszenia i inne podobne twory zespalaające działalność obywatela¹⁵. Przeciwny pogląd prezentuje w doktrynie L. Garlicki, podnosząc, że z zakresu podmiotowego działania RPO wyłączone są osoby prawne, organy samorządu terytorialnego i innych samorządów¹⁶. Podobny pogląd prezentował także w przeszłości Sąd Najwyższy. Jeden ze składów sędziowskich Sądu Najwyższego¹⁷ odrzucił rewizję nadzwyczajną Rzecznika od wyroku NSA w sprawie podatkowej, konkludując, że Rzecznik nie może chronić praw spółki kapitałowej, a jedynie osób fizycznych. Pogląd ten spotkał się ze zdecydowaną krytyką. W głosie do wskazanego postanowienia A. Zieliński zauważył, iż „brak jest podstaw do przyjęcia, że pojęcie »każdy« z art. 80 Konstytucji nie obejmuje spółek handlowych. Także spółki handlowe mogą bronić swoich praw przed sądem oraz wnosić skargi konstytucyjne. Jedyne ograniczenie odnoszące się do skarg konstytucyjnych osób prawnych może dotyczyć osób prawnych prawa publicznego. Uznaje się bowiem, że osoby prawne prawa publicznego powinny korzystać z tego środka konstytucyjnego jedynie w sprawach, w których sytuacja tych osób jest analogiczna do sytuacji obywateli”¹⁸. Słusznie Sąd Najwyższy odciął się od poglądu prezentowanego w krytykowanym postanowieniu w orzeczeniu z 5 kwietnia 2002¹⁹. Wszak nie znajdował on uzasadnienia w postanowieniach, ani Konstytucji, ani ustawy o RPO, ani innego aktu prawnego.

daniem tego organu jest ochrona praw dzieci, przy czym zgodnie z art. 1 ust 2a ustawy w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z RPO.

¹⁴ W rozumieniu ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości.

¹⁵ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. III, s. 7–8 oraz przywoływane przez Autora orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 417.

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego nr sygn. III RN 199/00 z 18 stycznia 2002 r. Orzeczenie nie publikowane, teza postanowienia w „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 99; por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 1999 r., nr rep. SA/Bk 208/99 NSA OZ w Białymstoku.

¹⁸ „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 101.

¹⁹ Wyrok SN z 5 kwietnia 2002 r., nr rep. III RN 133/01.

Jak wynika z powyższych rozważań, krąg podmiotów objętych ochroną Rzecznika jest bardzo szeroki. Ombudsman stoi na straży wolności i praw osób fizycznych będących zarówno obywatelami polskimi, jak i cudzoziemcami, także apatrydami, osobami prawnymi posiadającymi osobowość prawną, ale także jej nie mających, jeśli wyposażone są w choćby ograniczoną zdolność do czynności prawnych²⁰. Należy podzielić pogląd W. Sokolewicza, choć ma on swoich przeciwników wśród przedstawicieli doktryny, że ochroną Rzecznika objęte są również podmioty tych praw, które przysługują ze swej natury tylko zbiorowościom, np. mniejszościom narodowym, związkom wyznaniowym czy społecznościom lokalnym²¹.

Dla określenia podmiotowego zakresu ochrony wolności i praw sprawowanej przez Rzecznika nie bez znaczenia jest także treść art. 9 ustawy o RPO. Przełamuje on bowiem zasadę indywidualnej ochrony realizowanej przez ombudsmiana, gdyż z wnioskiem o pomoc może zwrócić się uprawniony podmiot zarówno we własnej sprawie, jak i na rzecz innej, przy jednoczesnym wskazaniu wnioskodawcy i osoby, której wolności lub prawa zostały naruszone²².

Węższy, niż wyżej wskazany, jest natomiast zakres podmiotów podlegających kontroli Rzecznika. Bardzo ogólnie wyznacza go także treść art. 80 Konstytucji oraz art. 1 ust. 3 ustawy o RPO. Pierwszy z przywołanych przepisów używa terminu „organy władzy publicznej”, drugi zaś „organy, organizacje i instytucje, obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw”. Wyznaczając krąg podmiotów na podstawie art. 80 Konstytucji, należy przyjąć, że przez „organy władzy publicznej” rozumie się organy dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi (*imperium*)²³. W związku z powyższym są to zarówno organy państwa, jak i samorządu terytorialnego, a w przypadku przekazania kompetencji na drodze ustawy także inne podmioty, np. organizacje obywatelskie. Jednakże zakres podmiotów podlegających kontroli Rzecznika wyznaczają oba przepisy. Stąd też należy przyjąć, że kontrolą objęte są wszelkie podmioty, które na mocy obowiązujących norm prawnych sprawują tzw. władztwo²⁴. Tak więc kontrolą tą objęte są wszelkie organy bez względu na ich miejsce w strukturze państwowej. Będą do kręgu tego należały zarówno organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent RP, podmioty administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego), jak

²⁰ Przykładem takich podmiotów mogą być np. wspólnoty mieszkaniowe.

²¹ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. III, s. 8.

²² Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 8.

²³ W. Sokolewicz za P. Winczorkiem, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, art. 7, s. 7.

²⁴ Szerzej por. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 56–57.

i sądowniczej (np. Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne), ale także NIK, NBP, KRRiT oraz inne podmioty wykonujące zadania administracji publicznej na podstawie ustawy²⁵. Tak więc zakresem kontroli objęte są wszelkie podmioty, które zobowiązane są do przestrzegania i realizacji praw i wolności pomiotów objętych ochroną Rzecznika. Ograniczony może być natomiast zakres owej kontroli, który wyznaczają środki prawne przyznane mu na mocy ustawy, czyli możliwy zakres jego ingerencji. Oznacza to, że zakres kontroli sprawowanej przez Rzecznika nie obejmuje stosunków cywilnoprawnych między jednostkami. Zaś w stosunku do organów władzy sądowniczej zakres kontroli ograniczony jest ponadto konstytucyjną zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Słusznie zauważył S. Trociuk, że kompetencje Rzecznika nie dotyczą działań instytucji lub organów Unii Europejskiej, a wyłącznie organów krajowych²⁶.

Przedmiotowy zakres działania ombudsmana

W przedmiotowym zakresie działania ombudsmana także można wskazać dwa aspekty. Pierwszy dotyczy przedmiotu ochrony, drugi dokonywanej kontroli. Redakcja przywoływanego już wielokrotnie art. 208 ust. 1 oraz 80 Konstytucji wskazuje, że Rzecznik jest zobowiązany do ochrony całokształtu praw i wolności gwarantowanych w konstytucji oraz innych aktach prawnych. Ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie przewidzieli w tej kwestii żadnych ograniczeń²⁷. Dla wyznaczenia zakresu przedmiotowego działania Rzecznika odwołać się należy do prowadzonego szeroko w doktrynie dyskursu na temat pojęcia praw i wolności²⁸. Zakresem ochrony Rzecznika objęte są w związku z tym przede wszystkim prawa i wolności określone w konstytucji bez względu na ich umiejscowienie w ustawie zasadniczej²⁹. Ponadto zakresem tym objęte są prawa

²⁵ Por. P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej* (Druk Sejmowy nr 2188), „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 1(1) I-III, s. 87.

²⁶ S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 9.

²⁷ Szerzej por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 107.

²⁸ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 2–61; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980; C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994; R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 19–58; M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 7 i n.; L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *ibidem*, s. 58 i n.

²⁹ Por. M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 8.

i wolności określone w innych aktach normatywnych. Do takiej kategorii aktów zaliczyć należy w pierwszej kolejności ustawy. Przemawia za tym, powszechnie akceptowany już w doktrynie, pogląd o wyłączności ustawowej drogi regulowania praw obywatelskich, co w zasadzie wyłącza możliwość ustanowienia nowego prawa podmiotowego w rozporządzeniu³⁰. Innymi aktami normatywnymi regulującymi te kwestie są także umowy międzynarodowe. Należy docenić pionierską pracę, jaką włożyli rzecznicy, przede wszystkim I i II kadencji, wprowadzając do krajowego obrotu prawnego prawnomiędzynarodowe standardy ochrony praw człowieka. Czynie to mimo sprzeciwu zarówno niektórych przedstawicieli doktryny, jak i ugrupowań politycznych³¹. Promocja praw człowieka czyniona przez ombudsmánów dotyczyła przede wszystkim Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, w tym Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a także Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności Człowieka. Rzecznik I kadencji wskazywała na rozbieżności polskiego prawa i praktyki ze standardami europejskimi³². Rzecznik II kadencji w swych wystąpieniach do parlamentu, rządu i Trybunału Konstytucyjnego wskazywał, że określone działania organów naruszają nie tylko obowiązujące przepisy konstytucyjne, lecz także godzą w międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie przestrzegania praw człowieka³³. Istotne jest, że wszyscy rzecznicy kolejnych kadencji dostrzegali swą powinność w ochronie praw człowieka zapisanych w aktach prawa międzynarodowego, a stanowiących część krajowego porządku prawnego. Żaden także nie kwestionował zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę. Ilekroć Rzecznik podnosił zarzut naruszenia któregoś z praw lub wolności zapisanych w konstytucji i aktach prawa międzynarodowego, zawsze przywoływał je posiłkowo. Ponadto Rzecznik stoi także na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w prawie Unii Europejskiej. Poza przedmiotem ochrony Rzecznika są natomiast prawa, które wynikają bądź znajdują uzasadnienie w prawie zwyczajowym. Bezasadny wydaje się pogląd jakoby ochroną objęte były także prawa wynikają-

100

³⁰ Por. J. Oniszczuk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 95.

³¹ Zob. L. Wiśniewski, *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika praw Obywatelskich*, „*Studia Prawnicze*” 1992, nr 3–4, s. 33–34 oraz M. Jurek, *Prawa człowieka czy... troska o naród ludzi*, „*Sprawa Polska*” 1992, nr 12, s. 1.

³² E. Łętowska, *Promocja praw człowieka w działalności polskiego ombudsmána*, „*Biuletyn RPO-Mat.*” 1992, nr 13, s. 5 i n.; T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, *ibidem*, 1993, nr 17, s. 25 i n.; *ibidem*, 1990, nr 5, s. 17; *ibidem*, 1991, nr 9, s. 31.

³³ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008, s. 45 i n.

ce nie tylko z prawa zwyczajowego czy tzw. standardów międzynarodowych albo nawet z prawa naturalnego³⁴. Tym samym także bezzasadny był zarzut podnoszony przeciw Rzecznikowi w roku 1992, jakoby nie uwzględniał w swej działalności prawa naturalnego³⁵.

Wspomnieć jedynie można, że ustrojodawca, zastępując sformułowanie „przepisy prawa”, z art. 36a Konstytucji z 1952 r. oraz art. 1 ustawy o RPO, obowiązującym na mocy art. 208 Konstytucji, terminem „akty normatywne” zawęził zakres przedmiotowy działania ombudsmana, gdyż dotychczasowe sformułowanie można było interpretować szeroko, obejmując nim także akty nienormatywne³⁶. Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym przedmiotem zainteresowania i ochrony Rzecznika są wszelkie unormowania, bez względu na ich rangę, autora czy datę wydania³⁷.

W ostatnich latach, na skutek nowelizacji aktów dotyczących ombudsmana, rozszerzeniu uległ zakres przedmiotowy działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Pismem z dnia 18 stycznia 2008 r. Minister Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r., powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (w skrócie: OPCAT)³⁸. Do zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji należy regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Ponadto przedstawianie rekomendacji właściwym władzom, w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, przedstawianie propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych, a także sporządzanie rocznego raportu z działalności, który jest następnie publikowany.

³⁴ R. Balicki, *Rzecznik Praw...*, s. 792–793.

³⁵ Zob. wystąpienie posła M. Jurka podczas dyskusji nad sprawozdaniem Rzecznika, Spr. Stenogram z 6 pos. Sejmu w dniu 24 I 1992 r., s. 162.

³⁶ Por. rozważania na ten temat Z. Witkowskiego, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Toruń 2002, s. 551–552 oraz S. Patyra, *Organy kontroli...*, s. 447.

³⁷ D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 118–119.

³⁸ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2007, nr 30, poz. 192).

Ponadto, wypełniając zobowiązanie wynikające z treści postanowień tzw. dyrektyw równościowych UE³⁹, Rzecznik wskazany został jako organ realizujący zasady równego traktowania⁴⁰. Do jego kompetencji należy świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji przy wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją, wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci⁴¹.

Przedmiotem kontroli sprawowanej przez Rzecznika, zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o RPO, jest badanie zarówno działań, jak i zaniechań, czyli bezczynności organów organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw. Rzecznik wielokrotnie w swych wystąpieniach zwracał uwagę właściwym podmiotom na ich bezczynność, przez co naruszane były prawa i wolności podmiotów podlegających jego ochronie⁴². Poza zakresem zainteresowania Rzecznika pozostaje sfera działania lub zaniechania osób fizycznych i podmiotów prawa prywatnego⁴³.

Ani Konstytucja RP, ani ustawa nie przewidują także żadnych ograniczeń kontroli ze względu na prawną formę działania organu podlegającego kontroli. Oznacza to, że chodzi tu zarówno o bezprawne działania

³⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. WE L 180 z 19 lipca 2000, s. 22–26), dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37–43) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204 z 26 lipca 2006).

⁴⁰ Na mocy przepisów ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania powierzono z dniem 1 stycznia 2011 r. – obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010, nr 254, poz. 1700).

⁴¹ Ten dodatkowy obowiązek wynika z dyrektywy 2006/54/WE.

⁴² Por. np. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem *de lege ferenda* o spowodowanie wprowadzenia do k.p.c. i k.p.k. przepisów procesowych umożliwiających stornom wnoszenie środków prawnych w razie bezczynności sądów (RPO/314654/99/IV i RPO/365780/01/II); często wystąpienia Rzecznika dotyczą niewydania przez właściwe organy aktów normatywnych o charakterze wykonawczym bądź też przedłużania się procesu nowelizacji aktu prawnego – np. wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku odpowiedzi na pismo dotyczące stanu prac nad nowelizacją kodeksu karnego w zakresie niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego – 28 lipca 2009 r. RPO 533891-II/06/PS.

⁴³ Szerzej por. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, s. 13 i n.

faktyczne⁴⁴, jak i prawne formy działania⁴⁵, na skutek których nastąpiło naruszenie wolności lub praw człowieka. Istotny wyjątek, w tym zakresie, stanowią orzeczenia sądowe⁴⁶.

Analiza działań podejmowanych od początku funkcjonowania tej instytucji pozwala wnioskować, że w celu usprawnienia sprawowanej przez ombudsmana ochrony rzecznicy kolejnych kadencji zmierzali do wyspecjalizowania instytucji. Świadczą o tym zmiany w strukturze organizacyjnej. Tworzone w ramach Biura komórki o zawężonym zakresie działania służyły m.in. temu celowi⁴⁷. Podobny cel przyświecał powołaniu pełnomocników Rzecznika – Pełnomocnika Rzecznika Praw Obywatelskich do Spraw Rodziny, do Spraw Komunikacji Społecznej i Społeczeństwa Obywatelskiego, Pełnomocnika Rzecznika do Spraw Prezentacji Medialnej i Wystąpień Publicznych, Pełnomocnika Rzecznika do Spraw Wewnętrznej Kontroli Jakości Pracy (ombudsman wewnętrzny), Głównego Koordynatora Programu Pomocy Ofiarom Przestępstw⁴⁸. Przejawem podejmowanych prób specjalizacji, w celu zintensyfikowania działań na rzecz skutecznej ochrony praw i wolności człowieka, było także powołanie Komisji Ekspertów i Rady Społecznej. Zadaniem Rady Społecznej jest wspieranie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych działań. Członkowie Rady Społecznej utrzymują kontakty z organami władzy publicznej oraz innymi podmiotami, w szczególności organizacjami społecznymi. Na prośbę RPO członkowie Rady Społecznej reprezentują Rzecznika podczas spotkań oraz innych uroczystości okolicznościowych⁴⁹.

Terytorialny zakres działania Rzecznika

Przed uchwaleniem ustawy o RPO rozważane były trzy możliwości powołania instytucji chroniącej prawa i wolności człowieka i obywatela: powołanie ombudsmana ogólnokrajowego bądź rzeczników lokalnych,

⁴⁴ Np. bezprawne usunięcie obywatela z lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego, zjawisko tzw. fali itp.

⁴⁵ Mogą to być działania w sferze stanowienia prawa jak i jego stosowania.

⁴⁶ Szerzej por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 109–110.

⁴⁷ Zadania i organizację Biura określa statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, który został nadany Zarządzeniem Nr 25/2014 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 września 2014 r. Biuro zapewnia wykonywanie zadań Rzecznika określonych w ustawie o RPO.

⁴⁸ Regulamin organizacyjny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lutego 2008.

⁴⁹ Inauguracja działalności Rady miała miejsce 10 grudnia 2010 r.

powołanie społecznych rzeczników na szczeblu wojewódzkim działających przy radach narodowych bądź też powołanie ogólnokrajowego i lokalnych (wojewódzkich) rzeczników⁵⁰. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja ustanowienia jednego rzecznika ogólnokrajowego. Jednocześnie postanowienia ówczesne do obowiązującej ustawy umożliwiły powołanie przez Rzecznika, za zgodą Sejmu, pełnomocników terenowych⁵¹.

Treść obowiązujących postanowień Konstytucji RP oraz ustawy o RPO nie wskazują, by zakres terytorialny działania ombudsmana był w jakikolwiek sposób określony. Można w związku z tym wnioskować, że *de facto* obowiązkiem Rzecznika jest ochrona podmiotu – adresata prawa lub wolności bez względu na to, gdzie się w danym momencie znajduje. Jednakże w całym okresie funkcjonowania instytucji RPO dostrzec można podejmowane próby takiej organizacji Biura RPO, by zawęzić terytorialny zakres działania jednostki organizacyjnej w ramach instytucji. W początkowym okresie wskazywano na potrzebę regionalizacji urzędu. Krytycy tej propozycji podnosili, że doprowadzi to do rozproszenia autorytetu ombudsmana⁵². Kolejni rzecznicy natomiast mieli świadomość konieczności dostosowania przepisów w tym zakresie do zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy z 23 września 1985 r., w którym wskazywano na potrzebę powoływania instytucji ombudsmanskich na szczeblu regionalnym⁵³. Od 1995 r. wzmocniono działania zmierzające do stworzenia biur terenowych RPO. Kolejni rzecznicy, choć obawiali się zarzutu wprowadzenia dwuinstancyjności, to jednak dostrzegali, że bezpośredni kontakt ze skarżącym może zwiększyć skuteczność podejmowanych przez ombudsmana działań⁵⁴. Ostatecznie, 27 sierpnia 2004 r., Sejm wyraził zgodę na ustanowienie pierwszego pełnomocnika terenowego z siedzibą we Wrocławiu⁵⁵. I tak zgodnie z art. 22 ustawy o RPO ombudsman powołał pełnomocnika we Wrocławiu, potem Gdańsku i Katowicach. W ostatecznym kształcie przyjęto, że zakres pełnomocnictwa do dokonywania czynności na podstawie

⁵⁰ S. Gebethner, *Sejmowi strażnicy czy lokalni rzecznicy*, „Życie Warszawy” z 18 września 1986 r. Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 37–48.

⁵¹ Początkowo uprawnienie to regulował art. 20, a od 1991 r. art. 22 ustawy o RPO. „Rzecznik, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych”.

⁵² A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 154.

⁵³ T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 46–47.

⁵⁴ Zob. *Uzasadnienie komisijnego projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocników terenowych*, Druk Sejmowy 3057 z dnia 1 lipca 2004 r.

⁵⁵ Uchwała Sejmu z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibą we Wrocławiu (M.P. 2004, nr 37, poz. 649).

ustawy o RPO ustala pełnomocnikowi terenowemu sam Rzecznik. *De facto* powołanie pełnomocników nie zmieniło zakresu działania Rzecznika, a miało na względzie zwiększenie dostępności urzędu Rzecznika dla obywateli. Pełnomocnicy z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu zajmują się wszelkimi sprawami wchodzącymi w zakres działania ombudsmana z wyjątkiem tych, które wymagają osobistej jego aktywności oraz z wyłączeniem kompetencji procesowych do wnoszenia środków prawnych. Działalność pełnomocników terenowych, w ocenie kolejnych rzeczników, okazała się skutecznym instrumentem realizującym funkcję strażnika praw i wolności człowieka i obywatela. Organizowanie przyjęć interesantów poza siedzibą, w innych miejscowościach, przybliżyło urząd potrzebującym ochrony ludziom.

Wykaz literatury

- Balicki R., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] A. Preisner, B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Brodecki Z. (red.), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Dudek D. (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Gebethner S., *Sejmowi strażnicy czy lokalni rzecznicy*, „Życie Warszawy”, 18 IX 1986.
- Jurek M., *Prawa człowieka czy... troska o naród ludzi*, „Sprawa Polska” 1992, nr 12.
- Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka*, Warszawa 2002.
- Łętowska E., *Promocja praw człowieka w działalności polskiego ombudsmana*, „Biuletyn RPO-Mat.” 1992, nr 13.
- Mik C., *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994.
- Oniszczyk J., *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Prusak F., *Niesądowe organy ochrony*, Warszawa 2004.
- Radziejewicz P., *O projekcie ustawy o działalności lobbingsowej* (Druk Sejmowy nr 2188), „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 1(1) I-III.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Uzasadnienie komisijnego projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocników terenowych*, Druk Sejmowy 3057 z dnia 1 lipca 2004 r.
- Winczorek P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, art. 7.

- Wiśniewski L., *Ochrona wolności obywatelskich w działalności Rzecznika praw Obywatelskich*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Toruń 2002.
- Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 1 lipca 1999 r., Nr rep. SA/Bk 208/99 NSA OZ w Białymstoku.
- Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r. Nr rep. III RN 133/01.
- Zieliński A., *Glosa do postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2002 r. Nr sygn. III RN 199/00*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
- Zieliński T., *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Biuletyn RPO-Mat” 1993, nr 17.
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008.
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2(60).
- Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11.

Skuteczność i ostrożność Jeszcze o trybie wprowadzania stanu nadzwyczajnego

W badaniach naukowych prowadzonych przez Dariusza Góreckiego znaczące miejsce zajęła problematyka pozycji ustrojowej Prezydenta i rządu¹. Jednym z ważnych elementów relacji pomiędzy tymi organami jest ukształtowanie kompetencji w zakresie wprowadzania stanu nadzwyczajnego. Jak słusznie zauważa M. Brzeziński, tryb wprowadzania stanu nadzwyczajnego jest pochodną tradycji konstytucyjnej, historycznego doświadczenia i przyzwyczajień nie znajdujących racjonalnych, doktrynalnych wyjaśnień. Czynnikiem przesądzającym o wyborze konkretnego rozwiązania jest jednak przyjęty w państwie system rządów, a w szczególności układ relacji pomiędzy Prezydentem a premierem².

107

I. Zdaniem Carla Schmitta, w gruncie rzeczy nie jest możliwe określenie warunków koniecznych do uznania danej sytuacji za wyjątkową w prostych i jasnych kategoriach. O stanie nadzwyczajnym (dla niego wyjątkowym) rozstrzyga suweren, który stoi ponad normalnym porządkiem prawnym. „Nie da się również dokładnie wyliczyć, jakie działania są dopuszczalne, w sytuacji naprawdę skrajnej, którą chcemy opanować. Warunki i treść kompetencji są skrajnie nieograniczone. Dlatego z punktu widzenia państwa i prawa taka kompetencja w ogóle nie istnieje”³. Jeżeli określimy kompetencje niezbędne do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,

* Dr hab., prof. WSPiA., Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu.

¹ W szczególności mam na myśli mającą dwa wydania monografię: *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, wyd. I, Łódź 1992; wyd. II, Łódź 1995.

² Zob. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 24–25.

³ *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M.A. Cichoński, Kraków 2000, s. 34.

wskazemy instytucje kontrolującą, wprowadzimy pewne czasowe ograniczenia, czy wyliczymy wyjątkowe kompetencje, zostanie ograniczona suwerenność rozumiana jako prawo decydowania o stanie wyjątkowym⁴. Dla C. Schmitta zdolność do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest graniczną miarą suwerenności⁵. Jego *Teologię polityczną* otwiera zdanie: „Ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym, jest suwerenny”⁶. W doktrynie C. Schmitta rozstrzygał o stanie nadzwyczajnym będzie zawsze ten, kto może dysponować siłą⁷. Prawo, posługując się konstytucyjną instytucją stanu nadzwyczajnego, zmierza do wyeliminowania tego typu suwerena⁸. Nie oznacza to, iż nie ma zależności pomiędzy realną możliwością dysponowania siłą w imieniu państwa a prawem do wprowadzania stanu nadzwyczajnego. Należy konstruować te uprawnienia, dbając jednocześnie o skuteczność wprowadzania stanu nadzwyczajnego, jak i maksymalne ograniczenie niebezpieczeństwa nadużywania nadzwyczajnych kompetencji. Zawsze będzie to musiał być kompromis pomiędzy skutecznością decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego a ostrożnością w jej podejmowaniu. Decyzja o zastosowaniu stanu nadzwyczajnego powinna być podjęta szybko⁹, czemu nie sprzyjają rozbudowane regulacje proceduralne związane z jego wprowadzeniem. Jeżeli ustrojodawca szerzej reguluje ten proces, to znaczy, że kierują nim inne względy. Jest to wówczas zabezpieczenie przed nadużywaniem kompetencji do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego¹⁰.

Istotą stanu nadzwyczajnego, jako instytucji konstytucyjnej, jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego¹¹.

Jerzy Stembrowicz wyodrębnił dwa modele regulacji stanu nadzwyczajnego: monarchiczny i republikański¹². Podział ten utrwalił Lech Mażewski, który przeprowadził badania zmierzające do ustalenia, jaki model

⁴ *Ibidem*, s. 38.

⁵ Zob. F. Ryszka, *Historia, polityka, państwo. Wybór studiów*, t. II, Toruń 2002, s. 267.

⁶ *Teologia polityczna...*, s. 33.

⁷ Zob. F. Ryszka, *Historia, polityka...*, s. 273.

⁸ Zauważa to sam Schmitt, zob. *Teologia polityczna...*, s. 34.

⁹ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 30.

¹⁰ Zob. R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 101.

¹¹ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 12–25.

¹² *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 41–42.

stanu nadzwyczajnego dominował w polskim prawie konstytucyjnym¹³. Krzysztof Prokop, akceptując tę klasyfikację, najpierw uzupełnił ją o model anglosaski w postaci tzw. prawa wojennego (*martial law*)¹⁴, a następnie wyróżnił także model dyktatury rzymskiej oraz model konstytucyjnej reglamentacji stanu nadzwyczajnego¹⁵. W modelu anglosaskim decyzję o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego podejmuje dowódca wojskowy wraz z wystąpieniem określonych okoliczności. W modelu monarchicznym uprawnienie to powierzane jest prezydentowi, w modelu republikańskim i modelu konstytucyjnej reglamentacji stanu nadzwyczajnego przyjmuje się rozwiązania wymagające współdziałania kilku organów¹⁶.

II. Skuteczność instytucji stanu nadzwyczajnego jest jej naczelną wartością¹⁷. Finistyczna (materialna)¹⁸ skuteczność stanu nadzwyczajnego¹⁹ zależy od zdolności państwa do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, stosowania rygorów stanu nadzwyczajnego oraz powrotu do normalnego porządku prawnego.

Państwo jest zdolne do skutecznego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jeżeli przewidziane prawem procedury gwarantują szybką, adekwatną do okoliczności reakcję jego organów. Z tego punktu widzenia wystarczyłoby jedynie wskazanie podmiotu, który ma taką kompetencję. Uregulowanie innych elementów trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego służy zabezpieczeniu przed jego nadużywaniem.

L. Mażewski, badając polskie prawo konstytucyjne, sformułował zasadę „jednego pana stanu nadzwyczajnego”. Jego zdaniem, obowiązywała ona począwszy od pierwszego prowizorium konstytucyjnego (w latach 1918–1922) aż po uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁰.

¹³ Zob. np. *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.

¹⁴ *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 11.

¹⁵ *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 22–23.

¹⁶ *Ibidem*, s. 335–357.

¹⁷ Zob. M. Brzeziński, *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] S. Sulowska, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40.

¹⁸ Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 494–495; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 203.

¹⁹ Polega ona na osiągnięciu celu stanu nadzwyczajnego, czyli przywróceniu naruszonego dobra będącego odpowiednikiem określonej wartości lub usunięciu zagrożenia dla tego dobra. Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako...*, s. 294–298.

²⁰ Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn.zm.

Zasada, o której mowa, sprowadza się do tego, iż w zakresie proklamacji i obowiązywania stanu nadzwyczajnego istnieje jeden ośrodek, podejmujący najważniejsze decyzje²¹.

Z formalnego punktu widzenia we wskazanym okresie tylko Konstytucja PRL z 1952 r.²² powierzała samodzielne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jednemu podmiotowi. Teza o obowiązywaniu zasady „jednego pana stanu nadzwyczajnego” w okresie międzywojennym i w pierwszych latach powojennych oparta jest na realiach politycznych, a nie na przepisach konstytucyjnych. Zdaniem L. Mażewskiego, pod rządami Konstytucji z 1921 r. decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego w sensie politycznym należała do Rady Ministrów, a pod rządami Konstytucji z 1935 r. do Prezydenta. W okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. stany nadzwyczajne była władna wprowadzać Rada Państwa z Prezydentem jako jej przewodniczącym²³.

Z formalnego punktu widzenia Konstytucja z 1935 r. dla wprowadzenia stanu wojennego wymagała udziału dwóch organów Prezydenta i rządu. Stan wojenny mógł zarządzić Prezydent²⁴, ale uprawnienie to nie znalazło się wśród jego prerogatyw²⁵, a więc do swej ważności wymagało podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (bądź nawet wszystkich członków rządu²⁶).

110 Konstytucja z 1921 r. oraz Mała konstytucja z 1947 r. w proces wprowadzania stanu nadzwyczajnego włączały trzeci podmiot – Sejm. Jego udział był obligatoryjny. Zatwierdzenia przez Sejm wymagało zarówno wprowadzenie stanu wyjątkowego przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta według Konstytucji marcowej, jak i wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego przez Radę Państwa na wniosek Rady Ministrów, według ustawy konstytucyjnej z 1947 r. Pierwsza z nich przewidywała szczegółową procedurę zatwierdzania, druga stanowiła jedynie o obowiązku przedłożenia Sejmowi do zatwierdzenia stosownego zarządzenia na najbliższym posiedzeniu. We wprowadzaniu stanu wyjątkowego na mocy konstytucji z 1935 r. parlament nie uczestniczył. Jego rola ograniczała się do fakultatywnej kontroli takiej decyzji w postaci prawa żądania jej uchylecia²⁷.

Zgodnie z Konstytucją PRL decyzja Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego nie musiała być poprzedzona wnioskiem jakiegokolwiek organu. Nie wymagano także jej zatwierdzenia przez parlament. Iden-

²¹ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, s. 293–295.

²² Dz.U., nr 33, poz. 232; tekst jednolity Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 z późn.zm.

²³ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 293–295.

²⁴ Art. 79.

²⁵ Art. 13.

²⁶ Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 75–76.

²⁷ Szerzej. zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 77–79.

tycznie po 1983 r. uregulowano tryb wprowadzania stanu wyjątkowego. Nowością było to, że „w wypadkach niecierpiących zwłoki” Radę Państwa mógł zastąpić jej Przewodniczący²⁸. Ustawa o stanie wyjątkowym z 5 grudnia 1983 r.²⁹ precyzowała, iż stosowne postanowienie mógł on wydać, na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju, ale także z własnej inicjatywy³⁰. Tak więc wniosek nadal nie był konieczny.

W skutek nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r.³¹ prawo wprowadzania stanu nadzwyczajnego uzyskał Prezydent. Mimo, że w doktrynie sformułowano pogląd, iż niezbędny był do tego uprzedni wniosek Rady Ministrów³², wprowadzenie stanu wojennego czy wyjątkowego nadal było uprawnieniem tylko jednego organu. Do czasu uchwalenia w 1992 r. Małej konstytucji nie ukazała się zapowiadana przez art. 32 f ust. 2 Konstytucji PRL ustawa wskazująca „akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”, więc nie ma pewności, czy wprowadzanie stanu nadzwyczajnego objęte byłoby kontrasygnatą. Należy jednak domniemywać, że tak by było.

Od uchwalenia Małej konstytucji z 1992 r. rozpoczął się proces odchodzenia od koncepcji jednego decydenta w sprawie wprowadzania stanu nadzwyczajnego³³. Podzielam pogląd L. Mażewskiego, iż nie jest to dobre rozwiązanie³⁴. Dla skuteczności wprowadzania stanu nadzwyczajnego należy zrezygnować z wymuszania współdziałania Prezydenta i rządu przy wprowadzaniu stanu wojennego i wyjątkowego. Wymogi ostrożności przy podejmowaniu tych decyzji winna zapewnić wzmocniona kontrola parlamentarna.

III. Mała konstytucja z 1992 r. wprowadziła konieczność kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, „którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”³⁵. Akty wprowadzające stan wojenny i wyjątkowy nie zostały wyłączone spod kontrasygnaty³⁶, tak więc współdziałanie Prezydenta i przedstawiciela rządu w przypadku podejmowania takich decyzji byłoby niezbędne.

²⁸ Art. 33 ust. 3 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. wprowadzony ustawą z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U., nr 39, poz. 175).

²⁹ Dz.U., nr 66, poz. 297.

³⁰ Art. 2 ust. 1.

³¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.

³² Zob. K. Prokop, *Stan wojny, stan wojenny i stan klęski żywiołowej w noweli kwietniowej z 1989 r.*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 2, s. 66.

³³ Zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 228.

³⁴ *Ibidem*, s. 295.

³⁵ Art. 46.

³⁶ Art. 47.

Konstytucja z 1997 r. w identyczny sposób reguluje tryb wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego³⁷. Wprowadza je Prezydent na wniosek Rady Ministrów, a jego rozporządzenie w tej sprawie jest dodatkowo kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów. Stan klęski żywiołowej jest wprowadzany przez Radę Ministrów³⁸.

Dualistyczny model władzy wykonawczej przyjęty w Konstytucji z 1997 r. oparty na równowadze pomiędzy obydwoma jej członkami powoduje, że decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego, także w sensie politycznym, a nie tylko formalnym, jest wspólnym dziełem rządu i Prezydenta wymagającym pełnej ich współpracy³⁹. Podzielam wyrażaną w doktrynie obawę, że może to znacznie utrudniać wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego, zwłaszcza w warunkach kohabitacji⁴⁰. Zbieżność poglądów obu organów władzy wykonawczej ma pełnić rolę zabezpieczającą przed nadużywaniem instytucji stanu nadzwyczajnego, ale istnieje niebezpieczeństwo, że warunek ten może osłabić jej skuteczność. Należy zatem zastanowić się, czy w tym przypadku ustrojodawca nie powinien odstąpić od zasady współdziałania obciążonej „ładunkiem subiektywnego nastawienia na współpracę”⁴¹ i uczynić wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego samodzielną kompetencją jednego z organów władzy wykonawczej. Kluczowym problemem do rozstrzygnięcia będzie oczywiście odpowiedź na pytanie, który z nich ma otrzymać takie uprawnienia – Prezydent, Rada Ministrów czy Prezes Rady Ministrów? Można również rozważyć podmiotowe zróżnicowanie trybu wprowadzania stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

IV. We wcześniejszych opracowaniach prezentowałem stanowisko, iż kompetencja wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego powinna należeć do Prezesa Rady Ministrów⁴². W skutek uchwalenia ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obro-

³⁷ Art. 229, 230 i 231.

³⁸ Art. 232.

³⁹ Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 102.

⁴⁰ Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 300–301 i przytoczona tam literatura.

⁴¹ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 141.

⁴² Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 303–306. Podobnie B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 265–266.

ny Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁴³ bardzo wyraźnie zaznaczyła się tendencja do wzmocnienia pozycji Prezydenta jako podmiotu kierującego obroną państwa. Zakładając, iż ma ona charakter trwały, proponuję, aby uprawnienie do wprowadzania stanu wojennego jednak pozostawić w rękach głowy państwa⁴⁴. Każde inne rozwiązanie byłoby jednoznacznie sprzeczne z reformą modelu kierowania obroną państwa. Dzięki nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent uzyskał możliwość korzystania z pomocy „kompetentnego organu, który będzie mu doradzał w procesie kierowania obroną państwa”⁴⁵. Jest nim Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który z dniem wejścia w życie nowelizacji stał się „organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”⁴⁶. W ten sposób osłabiony został zarzut, iż Prezydent nie dysponuje środkami pozwalającymi mu dokonać oceny przyczyn i stopnia zagrożenia w celu podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego⁴⁷. Należy przy tym jednakże pamiętać, iż w czasie pokoju Szef Sztabu Generalnego jest organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej⁴⁸, a Prezydent ma kierować obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów „z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”⁴⁹.

W odniesieniu do kompetencji wprowadzania stanu wyjątkowego argumenty przemawiające za oddaniem jej w ręce Prezesa Rady Ministrów zachowują swoją aktualność. W szczególności ten mówiący, że zwalczanie wszystkich zagrożeń objętych przesłankami stanu wyjątkowego mieści się w zadaniach Rady Ministrów, a funkcje Prezydenta obejmują tylko jedną z nich (zagrożenie „konstytucyjnego ustroju państwa”), oraz ten mówiący, że Prezydent nie sprawuje zwierzchnictwa nad wyspecjalizowanymi organami służącymi ochronie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego⁵⁰.

⁴³ Dz.U. 2015, poz. 529.

⁴⁴ Na wniosek Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy, bez konieczności kontrasygnaty.

⁴⁵ Zob. uzasadnienie przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2609; sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=148521AC3DDE6BE4C1257D170026587C> (dostęp 11.11.2015).

⁴⁶ Art. 4a ust. 1b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷ Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 305.

⁴⁸ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2013, poz. 189 z późn.zm.).

⁴⁹ Art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁰ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 304–305.

Silna pozycja polityczna Prezesa Rady Ministrów w rządzie i parlamencie wydaje się niezagrażona bez względu na to, w jakim kierunku zmierzać będzie ewolucja ustrojowa systemu sprawowania władzy Polsce. Nawet jeżeli nie będzie ona prowadzić w kierunku wzmocnienia elementów kancleryzmu, a w kierunku wzmocnienia Prezydenta, Prezes Rady Ministrów, pozostanie podmiotem koordynującym i kontrolującym pracę członków Rady Ministrów. Niezależnie od tego, czy praktyka polityczna ostatnich lat (zwłaszcza z okresu sprawowania funkcji premiera przez Leszka Millera, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska), polegająca na kreowaniu niekwestionowanych liderów politycznych stojących na czele rządu będzie kontynuowana, formalna odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów, w tym także za wprowadzenie stanu wyjątkowego, spoczywać będzie na jej Prezesie. W obowiązującym stanie prawnym właściwie też tak jest, konieczność bowiem kontrasygnaty rozporządzeń o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego powoduje, iż to Prezes Rady Ministrów w ostateczności ponosi za nie odpowiedzialność.

Podsumowując, zgodnie z kryterium skuteczności samodzielnej kompetencję wprowadzania każdego stanu nadzwyczajnego powierzyć należy jednemu organowi: stanu wojennego – Prezydentowi, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej – Prezesowi Rady Ministrów.

114 Pozostaje do rozwiązania drugi, trudniejszy problem polegający na konieczności zapewnienia „ostrożności” w korzystaniu ze stanu nadzwyczajnego, czyli zabezpieczeniu państwa przed nieuzasadnionym użyciem stanu nadzwyczajnego, przed wykorzystaniem go „do realizacji tej czy innej koncepcji politycznej”⁵¹. Funkcję taką pełni procedura rozpatrywania przez Sejm rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego. Powinna być ona utrzymana i być może poszerzona o stan klęski żywiołowej ogłaszany na znacznym obszarze, np. więcej niż jednego województwa. Dodatkowo należy stworzyć nowy mechanizm, który mógłby zadziałać wówczas, gdyby Sejm nie był w stanie zebrać się na posiedzenie⁵².

Takim mechanizmem mogłoby być, znane już polskiemu konstytucjonalizmowi, upoważnienie parlamentu do działania w czasie stanu nadzwyczajnego w zmniejszonym składzie (tzw. parlament szkieletowy albo kadłubowy)⁵³. Wydaje się, iż idea ta zbyt łatwo została porzucona w czasie prac nad konstytucją⁵⁴.

⁵¹ C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948, s. 304.

⁵² Na temat warunków jakie powinien on spełniać szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 309.

⁵³ Szerzej zob. *ibidem*, s. 127–128.

⁵⁴ Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 42.

Koncepcja wyposażenia Prezydenta, Marszałka Sejmu i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w prawo wspólnego, wiążącego żądania uchylecia rozporządzeń o wprowadzeniu stanu wojennego bądź wyjątkowego⁵⁵ przy pozostawieniu głowie państwa kompetencji do wprowadzania stanu wojennego oczywiście może być zastosowana tylko w odniesieniu do tego drugiego⁵⁶. W przypadku stanu wojennego skierowane do Prezydenta żądanie uchylecia rozporządzenia, które ten stan wprowadziło, musiałyby być sformułowane przez inne podmioty. W gronie tym powinien pozostać Prezes Trybunału Konstytucyjnego oceniający rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego z punktu widzenia jego konstytucyjności i Marszałek Sejmu potwierdzający niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Proponuję, aby dodatkowo w jego skład wchodził Prezes Rady Ministrów jako reprezentant sił politycznych tworzących rząd oraz ministrowie obrony narodowej i spraw zagranicznych jako osoby, które z racji pełnienia swoich urzędów dysponują największą wiedzą w zakresie wystąpienia zagrożeń będących przesłankami wprowadzenia stanu wojennego.

V. Nie ulega wątpliwości, iż zmiany w układzie konstytucyjnych kompetencji związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać generalnym regułom wyznaczających wzajemną pozycję organów egzekutywy i powinny być osadzone w szerszym kontekście ustrojowym. Z drugiej jednak strony, poszukiwanie optymalnego rozwiązania dotyczącego dysponowania instytucją stanu nadzwyczajnego, rozwiązania spełniającego jednocześnie kryteria skuteczności i ostrożności może być ważnym elementem w dyskusji nad kierunkiem, w którym winna zmierzać ewolucja systemu sprawowania władzy w Polsce.

115

Wykaz literatury

- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXX, Warszawa 1996.
Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
Brzeziński M., *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

⁵⁵ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 307–308.

⁵⁶ Również stanu klęski żywiołowej, jeżeli Sejm zostanie wyposażony w prawo zatwierdzania decyzji o jego wprowadzeniu.

- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, wyd. I, Łódź 1992; wyd. II, Łódź 1995.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stan wojny, stan wojenny i stan klęski żywiołowej w noweli kwietniowej z 1989 r.*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 2.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Rossiter C. L., *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948.
- Ryszka F., *Historia, polityka, państwo. Wybór studiów*, t. II, Toruń 2002.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Szmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M. A. Cichocki, Kraków 2000.
- Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2609, sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=148521AC3DDE-6BE4C1257D170026587C> (dostęp 11.11.2015).
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak, M. La-skowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.

Wolność człowieka – doktrynalna analiza pojęcia normatywnego zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Wolność jest tylko jedną z wielu wartości i nie można jej wcielać w życie bez żadnych zasad i ograniczeń¹.

Pojęcie wolności jest jedną z podstawowych kategorii badawczych występujących w każdej doktrynie polityczno-prawnej, jak i w każdym systemie prawa. Jednak jego zakres znaczeniowy może odbiegać od treści normatywnych przepisów prawa. Dlatego celem niniejszego artykułu jest wskazanie modelu wolności człowieka na bazie analizy obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.² przy zastosowaniu aparatu pojęciowego doktryn polityczno-prawnych. Oryginalność prowadzonego wywodu wiąże się także z wyborem tematu badawczego, ponieważ dla przedstawicieli dogmatyki prawa konstytucyjnego pojęcie wolności człowieka niemal nigdy nie stanowiło oddzielnego tematu badawczego, lecz zawsze wiązało się z prawami człowieka³. Dla precyzyjnego określenia obszaru badawczego pragnę dodać, że nie stanowią obiektu dociekań ani prawne środki ochrony wolności, ani organy stojące na straży wolności i praw człowieka i obywatela, jak również i pojęcie wolności związane z pełnieniem funkcji publicznych (np. sędzia, poseł, senator).

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ I. Berlin, *Pokrzywione drzewo człowieczeństwa*, Warszawa 2004, s. 227.

² Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Jedynym tekstem naukowym *stricto* o pojęciu wolności w obowiązującej Konstytucji RP jest artykuł A. Ławniczaka, *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010, s. 367–412.

Normatywne pojęcie wolności

118

Dla klarowności wywodu należy rozpocząć rozważania od zdefiniowania pojęcia wolności. Isaiah Berlin, który był jednym z najwybitniejszych badaczy koncepcji wolności, twierdził, że istnieje ponad 200 odmiennych znaczeń tego pojęcia⁴. Również dla dogmatyków prawa konstytucyjnego termin „wolność” ma charakter wieloznaczny⁵. Jak jednak słusznie zauważyła Małgorzata Augustyniak, „Brak precyzyjnych definicji oprócz oczywistych niedogodności ma jednak tę zaletę, że wywołuje dyskusje wokół treści praw człowieka, co w rezultacie daje możliwość doskonalenia, redefiniowania, wprowadzania modyfikacji wynikających z konieczności dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości⁶”. Tak więc brak jednoznacznej normatywnej definicji pojęcia wolności jest zabiegiem celowym dokonany przez ustawodawcę w celu osiągnięcia jak najszerszej ochrony wolności i praw istoty ludzkiej⁷. Nauka prawa konstytucyjnego wypracowała jednak pewną spójną formułę określającą wolność jako: „uprawnienia nie wynikające z prawa w sensie przedmiotowym, gdyż prawo to określa jedynie ich granice, których przestrzeganie daje możliwość legalnego korzystania z wolności⁸”. Wynika z tego, że wolność jest wartością naturalną, przyrodzoną i niezbywalną. Celem istnienia państwa i pochodnego wobec niego prawa pozytywnego jest zatem zagwarantowanie korzystania z wolności, a nie zaś przyznawanie jej człowiekowi⁹. Można więc spotkać się z określeniem wolności mianem prawa negatywnego¹⁰.

Wolność to możliwość podejmowania według własnej woli takich działań, które nie są zakazane przez ustawodawcę. Z przedstawionej konstrukcji wynikają dwa istotne wnioski – po pierwsze, że ustawodawca, normując wolność człowieka, może jedynie określić granice jej postępo-

⁴ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1991, s. 113.

⁵ A. Ławniczak, *Wolność i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 141–145.

⁶ M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006, s. 11.

⁷ M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002, s. 11.

⁸ I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 17.

⁹ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. I, s. 51.

¹⁰ L. Wiśniewski, *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka*, [w:] M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, Warszawa 2002, s. 111.

wania¹¹, oraz po drugie, że w przypadku wystąpienia sporu pomiędzy jednostką a organami państwa dotyczącego korzystania z wolności to na organie publicznym spoczywa obowiązek podania podstawy prawnej ograniczającej daną wolność¹². Przeciwnieństwem wolności prawnie reglamentowanych, czyli takich, które posiadają normatywne ograniczenia służące zagwarantowaniu wszystkim ludziom równej możliwości korzystania z nich, są wolności prawnie niereglamentowane, wobec których ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń, a jedynie obejmuje je ochroną¹³.

Wprawdzie celem niniejszego artykułu jest jedynie analiza kategorii wolności, ale rzetelność naukowa nakazuje określić, czym są prawa jednostki, aby móc te dwa pojęcia od siebie odróżnić – „to uprawnienia wynikające z prawa w sensie przedmiotowym, a więc z aktów normatywnych, służące do ochrony interesów podmiotów tego prawa”¹⁴. Wynika z tego, że ludzie, korzystając ze swoich uprawnień, nie mogą podejmować takich działań, które wykraczających poza przyznane im możliwości. Tak rozumiane prawo człowieka jest zatem roszczeniem do świadczenia ustalonego w akcie normatywnym¹⁵. Należy dodać, że dla polskiego ustrojodawcy wolności człowieka stoją wyżej w hierarchii ontologicznej od praw człowieka, czego najlepszym wyrazem jest sama nazwa rozdziału II Konstytucji¹⁶.

Źródło wolności człowieka według Konstytucji

Według art. 30 Konstytucji: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Oznacza to, że każdy człowiek zyskuje godność w momencie

¹¹ Akt normatywny dotyczący wolności zawiera normę deklarującą wolość (nie kreującą), ograniczenia wolności (zakazy, nakazy, sankcje) oraz gwarancje prawne dotyczące możliwości realizacji wolności w części nie podlegającej ograniczeniom, L. Wiśniewski, *Prawo a wolności człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 158–159.

¹² I. Malinowska, *Ochrona praw...*, s. 18.

¹³ M. Chmaj, *Pojęcie i geneza...*, s. 12.

¹⁴ I. Malinowska, *Ochrona praw...*, s. 17.

¹⁵ M. Chmaj, *Pojęcie i geneza...*, s. 12.

¹⁶ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 94.

stania się istotą ludzką i posiada ją aż do momentu swojej śmierci¹⁷. Godności nie można się zrzec ani zostać jej pozbawionym, a jej ochrona jest obowiązkiem władzy publicznej. Przepis ten stanowi samoistną normą prawną, co wynika z art. 8.2 głoszącego, że: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”¹⁸. Wynika z tego, że akty indywidualno-konkretne mogą być wydawane także wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej¹⁹.

Po zbrodniczych doświadczeniach II wojny światowej ukształtował się nowy międzynarodowy model praw człowieka, którego jednym z podstawowych założeń było uznanie równej i niezbywalnej godności każdego człowieka²⁰. Znajdziemy takie unormowania m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r., Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka z 16 grudnia 1966 r., Deklaracji Narodów Zjednoczonych z 20 listopada 1963 r.²¹ Dlatego w większości obowiązujących konstytucji państw europejskich pojawiają się regulacje dotyczące ochrony, równości i nienaruszalności godności ludzkiej (Albania, Bułgaria, Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Niemcy, Rosja²², Słowacja, Słowenia, Szwecja, Ukraina, Węgry, Włochy)²³. Podkreślić jednak należy, że tylko i wyłącznie polska konstytucja ujmuje godność jako źródło wolności. Oznacza to otwarcie się najwyższego aktu prawa pozytywnego na zewnątrz i nadrzędny porządek prawno-naturalny przy jednoczesnym ustanowieniu podstawowej wartości, która wyznacza kierunek wykładni oraz stosowania konstytucji²⁴. Dlatego można postrzegać godność człowieka jako meta-

120

¹⁷ M. Chmaj, *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. I, s. 84.

¹⁸ L. Wiśniewski, *Państwo a jednostka w projekcie Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha, A. Pułło (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998, s. 87; W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 47.

¹⁹ A. Łabno-Jabłońska, *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza prawnoporównawcza*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa...*, s. 64; W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 70; L. Leszczyński, *Istota i typy ochrony praw i wolności człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. I, s. 95; B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 33–334.

²⁰ M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 43.

²¹ J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa...*, s. 43–45.

²² Niestety, zawarte w konstytucjach sformułowania rażąco w praktyce nie są przestrzegane, czego przykładem może być Rosja, której ustawa zasadnicza w art. 22 stanowi: „Godność jednostki chroniona jest przez państwo. Nic nie może uzasadniać jej pomniejszenia”.

²³ M. Chmaj, *Godność człowieka...*, s. 79–82.

²⁴ M. Chmaj, *Źródła wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa...*, s. 50–51.

foryczny łącznik pomiędzy konstytucją, która jest hierarchicznie najwyżej stojącym prawem stanowionym, a porządkiem prawno-naturalnym²⁵.

Pojęcie godności człowieka pojawia się w konstytucji jeszcze w dwóch miejscach²⁶. Po pierwsze, odnajdziemy je w preambule (o czym będzie mowa później podczas analizy pojęcia wolności w preambule) oraz w art. 233 ust. 1 stanowiącym, że zakres ograniczeń wolności możliwych do wprowadzenia na mocy oddzielnej ustawy w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego nie może naruszać godności człowieka. Taka regulacja wskazuje jednoznacznie na szczególną ochronę godności jednostki²⁷.

Podobnie do pojęcia wolności również i godność człowieka jest terminem niedookreślonym, dzięki czemu w konkretnej rzeczywistości pozaprawnej jego treść może ulegać zmianom odzwierciedlającym dynamiczny charakter relacji wewnątrzspołecznych²⁸. Nie ulega jednak wątpliwości, że zawarte w konstytucji pojęcie godności odpowiada formie godności osobowej (aksjologiczno-ontycznej), gdyż jako wartość przyrodzona przysługuje wszystkim ludziom i jest niestopniowalna oraz niezbywalna²⁹. Tylko takie rozumienie pojęcia godności może stanowić podstawę konstytucyjnego katalogu wolności człowieka³⁰. Stanowi ona zatem regułę interpretacyjną służącą do odkodowywania treści i zakresu poszczególnych wolności człowieka³¹.

Z punktu widzenia badacza doktryn polityczno-prawnych zawarta w konstytucji ranga godności ludzkiej nawiązuje do nauczania św. Tomasza z Akwinu jak i późniejszej katolickiej nauki społecznej. Podobne zapisy znajdziemy m.in. w encyklice *Pacem in terris* napisanej przez papieża Jana XXIII w 1963 r. Do godności odnoszą się również współcześni przedstawiciele personalizmu chrześcijańskiego, tacy jak Jacques Maritain i Emmanuel Mounier³². Sama jednak idea godności ludzkiej ma jeszcze starsze pochodzenie. Jak zauważył Mirosław Sadowski, „Argumentacja,

121

²⁵ I.J. Bišta, *Zasada poszanowania godności człowieka i jej wpływ na interpretację konstytucyjnego uregulowania praw i wolności jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 366.

²⁶ Na marginesie można dodać, że konstytucja zawiera ponadto odwołania do godności narodu (zaprzysiężenie Prezydenta art. 130) oraz godności określonych urzędów publicznych (sędziogo art. 178 ust. 2, sędziogo TK art. 195 ust. 2, Prezesa NIK art. 205 ust. 3, RPO art. 209 ust. 3, członka KRRiT art. 214 ust. 2 oraz Prezesa NBP art. 227 ust. 4).

²⁷ Szerzej: K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Warszawa 2002.

²⁸ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa...*, s. 19.

²⁹ M. Augustyniak, *Pojęcie, istota...*, s. 15; M. Chmaj, *Źródła wolności...*, s. 35.

³⁰ M. Chmaj, *Godność człowieka...*, s. 74.

³¹ I.J. Bišta, *Zasada poszanowania...*, s. 337.

³² Szerzej: J. Maritain, *Humanizm integralny*, Kraków 1967; E. Mounier, *Co to jest personalizm?*, Kraków 1960.

przywołująca ideę godności ludzkiej, swoimi korzeniami tkwi zarówno w starożytnej filozofii greckiej, jak i myśli judeochrześcijańskiej, a trafnie odzwierciedla ją maksyma stoików: człowiek dla człowieka rzeczą świętą (*homo homini res sacra*)³³. Można więc z całą stanowczością stwierdzić, że godność człowieka pojawiła się wraz z początkiem myśli politycznej naszej cywilizacji.

Klasyfikacja wolności występujących w Konstytucji RP

Pojęcie wolności występuje w obowiązującej ustawie zasadniczej w różnych jej częściach. Odnajdziemy je w preambule, w rozdziale I zatytułowanym *Rzeczpospolita*, w rozdziale II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w rozdziale III *Źródła prawa*, w rozdziale IV *Sejm i Senat*, w rozdziale VIII *Sądy i trybunały*, w rozdziale IX *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* oraz w rozdziale XI *Stany nadzwyczajne*. Problematyce wolności i praw zostało poświęcone ponad 25% ustawy. Do odnalezienia odpowiedzi na pytanie, czym jest wolność oraz co jest jej podstawą i jakie są jej granice według obowiązującej Konstytucji RP, najważniejsza będzie analiza preambuły oraz rozdziału I i II. Na potrzeby niniejszego artykułu posłużę się klasyfikacją wolności opartą na systematyce konstytucji, ponieważ samo miejsce zamieszczenia regulacji dotyczących wolności w treści ustawy zasadniczej ma istotne i zamierzone znaczenie³⁴.

Przepisy zawarte w rozdziale I i II, czyli zawierające m.in. podstawowe wolności jednostki, są dodatkowo chronione przez prawo, ponieważ zgodnie z art. 235 ust. 5 i 235 ust. 6 ich zmiana nie może być uchwalona przez Sejm wcześniej niż 60 dni po pierwszym czytaniu projektu, a ponadto 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej dysponują prawem zażądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego projektowane zmiany³⁵. Same jednak jednostki pozbawione są inicjatywy ustrojodawczej, nie mogą więc zgłosić obywatelskiego projektu

³³ M. Sadowski, *Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, „Studia Erasmiانا Wratislaviensia – Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyt Naukowy Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego” 2007, s. 11.

³⁴ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 48; M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności...*, s. 79.

³⁵ B. Banaszak, *Konstytucyjna regulacja praw wolności jednostki w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 185.

ustawy o zmianie konstytucji³⁶. Obowiązująca konstytucja pozbawiła je tego prawa, bowiem ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. w brzmieniu nadanym ustawą konstytucyjną z 22 kwietnia 1992 r. prawo takie dawała grupie 500 tys. obywateli (tzw. projekt „Solidarności”)³⁷.

Pojęcie wolności w preambule do Konstytucji RP

Wprawdzie posiadanie preambuł nie jest dla konstytucji niezbędne, jednak są one najwłaściwszym miejscem do zaprezentowania wartości, na których powinno być zbudowane państwo³⁸. Analiza preambuły jest istotna nie tylko dlatego, że stanowi ona *sui generis* manifest ideologiczny ustrojodawcy pomagający w procesie stosowania prawa do odkodowania norm prawnych zawartych w odrębnych przypisach, ale także dlatego, iż może stanowić ona samoistne źródło prawa znajdujących zastosowanie w rozstrzygnięciach organów władzy sądowej (jak np. zasada subsydiarności)³⁹. Ponadto wśród przedstawicieli dogmatyków prawa konstytucyjnego panuje również przekonanie, że treść preambuły powinna stanowić wskazówkę w procesie nowelizacji konstytucji⁴⁰.

Już w samej preambule można dostrzec aż trzy sformułowania odnoszące się do wolności różniące się jednak swym zakresem przedmiotowym. Pierwszy zwrot brzmi: „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Wynika z niego, że poprzedzający ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oparty był na aksjologii komunistycznej negującej priorytet wolności i praw człowieka. Użyte w tym kontekście pojęcie wolności dotyczy zatem wolności pojmowanej jako immanentna część praw człowieka. Drugi występujący w preambule zwrot to: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym

³⁶ M. Bernaczyk, *Procedura zmiany Konstytucji RP a gwarancje ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 231.

³⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2a ust. 1, Dz.U., nr 67, poz. 336, ze zm.; Dz.U. 1994, nr 61, poz. 251.

³⁸ D. Górecki, *Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – potrzebna czy zbędna?*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 39.

³⁹ J. Trzeciński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 59, 68–71.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 77.

oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot". Jego analiza prowadzi do wniosku, że wolność jest pierwszą i najważniejszą zasadą, na której oparte jest funkcjonowanie kraju⁴¹. Tak rozumiana wolność nie jest możliwa do precyzyjnego dookreślenia, niemniej jednak można zauważyć, że dotyczy ona zarówno całego społeczeństwa, jak i wszystkich ludzi. Trzeci zawarty w preambule zwrot został zredagowany następująco: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Tak określona wolność zostanie rozwinięta w art. 30 Konstytucji. Jednak uważny czytelnik już z powyższego zwrotu zdekoduje, że wolność indywidualna każdej jednostki wynika z godności człowieka, a przez to stanowi niezbywalny i nienaruszalny przymiot jednostki w jej relacjach z państwem i społeczeństwem (koncepcja prawno-naturalna). Należy zauważyć także, iż tak rozumiana wolność nie jest zasadą samoistną (jak występuje w koncepcjach liberalnych), ale została przez ustrojodawcę połączona z zasadą obowiązku solidarności z innymi ludźmi (koncepcje republikańskie). Wynika z tego, że omawiana koncepcja wolności człowieka nie ma jednoznacznie indywidualistycznego charakteru, ale odczytywana jest w kontekście dobra wspólnego wszystkich obywateli, o czym także świadczy art. 1 Konstytucji⁴².

W przytoczonym powyżej cytacie z preambuły wątpliwości interpretacyjne budzi natomiast zwrot „jego [człowieka] prawa do wolności”, który według wykładni językowej zaprzeczałby wszystkim omówionym dotychczas kwestiom, gdyż nakazywałby mniemać, że wolność człowieka zostaje konstytutywnie nadana przez państwo i nie ma charakteru prawno-naturalnego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że tylko i wyłącznie w tym jednym przypadku ustrojodawca posłużył się takim określeniem. Kierując się zatem zasadą jednolitości i niesprzeczności systemu prawa, należy uznać przywołane sformułowanie za poważny błąd stylistyczny.

Pojęcie wolności w rozdziale I Konstytucji

Rozdział I Konstytucji, zatytułowany *Rzeczpospolita*, zawiera naczelne zasady ustrojowe. Jako pierwszy istotny dla prowadzonego wywodu jest art. 5 o brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nie-

⁴¹ A. Ławniczak, *Wolność i prawa...*, s. 167–177.

⁴² P. Kaczmarek, *Rozumienie praw i wolności jednostki w Konstytucji RP (między dobrem wspólnym a ideą indywidualistyczną)*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 290–291.

naruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W odniesieniu do pojęcia wolności stanowi to powtórzenie wymienionej już w preambule ochrony wolności i praw człowieka ze strony państwa. Kolejny art. 11 ust. 1 stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Termin „wolność” użyty w tym kontekście posiada dwa znaczenia. Po pierwsze, konstytucja wyraża istnienie wolności przysługującej ludziom do tworzenia partii politycznych. To rzadki przypadek wolności o charakterze zbiorowym⁴³. Wprawdzie wolność taka przysługuje każdemu obywatelowi (a nie każdemu człowiekowi), niemniej jednak, aby utworzyć partię polityczną, konieczna jest współpraca więcej niż jednego obywatela. Co warte podkreślenia, jest to przypadek wolności o charakterze pozytywnym⁴⁴. Po drugie, wolność, o której mowa w art. 11, dotyczy także samego funkcjonowania partii politycznych. Oznacza to, że owa wolność przysługuje zalegalizowanym partiom politycznym – dotyczy więc podmiotów zbiorowych, a nie indywidualnego człowieka. Wolność ta jest więc podstawą istnienia pluralizmu politycznego w państwie, ponieważ celem funkcjonowania partii politycznych jest możliwość oddziaływania na politykę prowadzoną przez organy publiczne⁴⁵. Wolność tworzenia i działania partii politycznych ma charakter zbiorowy również dlatego, gdyż dotyczy ona przede wszystkim relacji pomiędzy jednostkami a państwem, nie zaś stosunków zachodzących tylko pomiędzy ludźmi⁴⁶. Zasadne jest więc określenie jej mianem wolności obywatelskiej nie tylko z powodów podmiotowych, ale i także przedmiotowych.

Przytoczona wolność budzi jednak pewne kontrowersje interpretacyjne – analiza przepisu wskazuje, że jest to wolność przysługująca jedynie obywatelom polskim; tymczasem, jak dowiadujemy się z preambuły oraz przedstawionego później art. 30, źródłem wolności jest przyrodzona godność człowieka. Czemu więc skoro wszyscy ludzie dysponują identyczną godnością, nie są równi w wolnościach? Status obywatelstwa ma charakter normatywny, a nie prawno-naturalny, czego uzasadnieniem

⁴³ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności...*, s. 100–101.

⁴⁴ Dokładne rozróżnienie pomiędzy wolnością pozytywną a negatywną jest zawarte w: R. Legutko, *Traktat o wolności*, Gdańsk 2007; W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000, s. 223–228.

⁴⁵ J. Juchniewicz, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa...*, s. 157.

⁴⁶ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 53.

jest konstytucyjna procedura nadania obywatelstwa dokonywana przez Prezydenta RP (art. 137)⁴⁷. Wydaje się zatem, że właściwsze byłoby posłużenie się przez ustrojodawcę sformułowaniem „uprawnienie” lub „prawo do” tworzenia partii politycznych, nie zaś pojęciem wolności. Aby rozwiązać ten problem interpretacyjny, można posłużyć się następującą wykładnią art. 11 – wolność do tworzenia partii politycznych przysługuje wszystkim ludziom, jednak państwo polskie ogranicza normatywnie możliwość korzystania z tejże wolności jedynie dla obywateli RP (ograniczenie wolności podmiotowe)⁴⁸. W duchu takiej interpretacji można przywołać argument przedstawiony przez Andrzeja Wróbla, który napisał, że: „uznanie Rzeczypospolitej za dobro wspólne obywateli polskich stanowi dostatecznie ważny powód do ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej na rzecz wyłącznie obywateli polskich”⁴⁹. Artykuł 13 wprowadza natomiast ograniczenie o charakterze przedmiotowym, zakazuje bowiem tworzenia i funkcjonowania „partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Zakaz ten służy ochronie godności każdego człowieka oraz zagwarantowaniu istnienia demokratycznego państwa prawnego⁵⁰.

Podobny zbiorowy charakter wolności zawiera art. 12 głoszący, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. W tym przypadku wolność zakładania i funkcjonowania wymienionych powyżej organizacji nie jest ograniczona podmiotowo tylko do obywateli polskich⁵¹. Rozwinięciem tej wolności oraz jednoczesnym

⁴⁷ B. Mielnik, *Zasada poszanowania obywatelstwa polskiego i zapewnienia opieki obywatelowi przebywającemu poza granicami kraju*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 475.

⁴⁸ M. Jabłoński, *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 538.

⁴⁹ A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. I, s. 152.

⁵⁰ J. Juchniewicz, *Wolności i prawa...*, s. 158.

⁵¹ Cudzoziemiec, nie mający zameldowania na terytorium Polski, może wstąpić do stowarzyszenia, którego statut przewiduje taką możliwość. Cudzoziemcy, mający zameldowanie w naszym kraju, mogą tworzyć stowarzyszenia zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich (art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* z dnia 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 ze zm.).

otoczeniem jej ochroną jest art. 17 zawierający możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, który w ust. 2 wskazuje, że samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Jeśli chodzi natomiast o samą wolność podejmowania działalności gospodarczej, to została ona uregulowana w art. 20 brzmiącym: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Wolność ta oznacza swobodę zarówno podejmowania, jak i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych na zasadzie samodzielności. Ograniczenie tejże wolności znajduje się art. 22, według którego jest ono dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Szczegółowo reguluje te kwestie ustawa z 2 lipca 2007 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵². Można jednak stwierdzić, że ograniczenie wolności gospodarczej ma charakter paternalistyczny, gdyż jego celem jest ochrona życia i zdrowia człowieka, ochrona środowiska oraz przeciwdziałanie powstawaniu monopoli związane z interwencjonizmem państwowym. Dodatkowe ograniczenia tej wolności wynikają z przepisów dotyczących podejmowania działalności zabronionej, a zatem regulowanych przez prawo karne i prawo autorskie.

Do naczelných zasad ustrojowych Konstytucja zalicza także w art. 14 wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Jest to wprawdzie klasyczna wolność osobista jednostki, jednak z racji, że korzystanie z niej jest nieodłącznym warunkiem funkcjonowania demokracji, została uznana ona przez ustrojodawcę za jedną z podstawowych zasad ustroju państwa⁵³. Umieszczenie wolności prasy w rozdziale I Konstytucji stanowi także oznakę radykalnego zerwania z jakąkolwiek formą publicznej cenzury, która występowała w PRL, a czego bezpośrednim wyrazem jest treść art. 54. 2 (zakaz cenzury). Na zakończenie omawiania niniejszej problematyki należy jeszcze dodać, że w literaturze przedmiotu można spotkać się z opiniami poddającymi w wątpliwość zasadność umieszczenia analizowanych powyżej wolności w rozdziale I Konstytucji, gdyż mogłyby one zostać zamieszczone z pozostałymi wolnościami jednostki w rozdziale II⁵⁴.

⁵² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 ze zm.

⁵³ S. Jarosz- Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 111.

⁵⁴ B. Banaszak, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 188.

Pojęcie wolności w rozdziale II Konstytucji

Rozdział II Konstytucji nosi tytuł *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Zastosowano w nim klasyczny podział wolności i praw człowieka ukształtowany regulacjami międzynarodowymi, w szczególności, takimi jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. Rozdział II rozpoczyna się od przedstawienia przewodnich zasad ogólnych, wśród których znajduje się omówiony już wcześniej art. 30 dotyczący godności człowieka i nawiązujący do prawno-naturalnego ujęcia koncepcji wolności⁵⁵. W następnej kolejności zostały uregulowane trzy grupy wolności: pierwsze – osobiste, drugie – polityczne oraz trzecie – ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

Kluczowym dla prowadzonej analizy jest art. 31 głoszący, że: „1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ustęp pierwszy i drugi wyraża klasyczną liberalną zasadę poszanowania i ochrony wolności człowieka⁵⁶. Natomiast ustęp 3 dotyczy zakresu dopuszczalnego ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych. O ile więc analiza ustępu 1 i 2 nasuwa bezpośrednie skojarzenie z wolnością negatywną charakterystyczną dla klasycznego liberalizmu oraz libertarianizmu, o tyle już dopuszczalność ograniczenia wolności ujęta w ustępie 3 bliższa jest syntezie liberalizmu spod znaku Johna Rawlsa, myśli współczesnej socjaldemokracji, a nawet ekologizmu antropocentrycznego. Bez wątpienia artykuł ten wyraża w swojej treści oraz sformułowaniach eklektyczny i kompromisowy charakter całej konstytucji.

⁵⁵ M. Chmaj, *Godność człowieka...*, s. 74–75.

⁵⁶ „Prawo równej wolności” autorstwa Herberta Spencera brzmiało: „każdy człowiek posiada wolność czynienia czegokolwiek, jeżeli jego zachowanie nie narusza takiej samej wolności innego człowieka” – H. Spencer, *Social Statics, or the Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed*, London 1951, s. 103; O. Górecki, *Obrońca państwa ograniczonego. Polityczno-prawna doktryna Herberta Spencera*, Kraków 2013, s. 54–56; szerzej: Z. Rau, *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Warszawa 2000.

Następnym przepisem poświęconym wolności jest art. 35 ust. 1, według którego: „wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”. Należy podkreślić, że jest to wolność ograniczona podmiotowo jedynie dla obywateli polskich⁵⁷. Wśród zasad ogólnych znajduje się jeszcze jeden merytorycznie właściwy dla prowadzonej analizy artykuł – art. 37 stwierdzający, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji, ale wyjątki od tej zasady, dotyczące statusu cudzoziemców, zostaną określone w odrębnej ustawie⁵⁸. Regulacja ta potwierdza wcześniejszy wniosek, że pomimo tego, iż godność jest źródłem wolności i uprawnień wszystkich ludzi, to państwo poprzez wprowadzenie normatywnej kategorii obywatelstwa ogranicza wolności i reglamentuje uprawnienia⁵⁹.

Następne poddane analizie artykuły znajdują się już w części rozdziału II Konstytucji zatytułowanej *Wolności i prawa osobiste*. Ustrojodawca zamieścił w nich podstawowe wolności osobiste, których ilościowo jest znacznie mniej od wymienionych w niniejszym podrozdziale uprawnień. Dla prowadzonego wywodu kluczowe znacznie odgrywa art. 41, który w ust. 1 stanowi, że: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Stanowi on bowiem podstawę do wprowadzenia następnie licznych gwarancji bezpieczeństwa chroniących jednostkę przed określonymi działaniami ze strony organów państwowych oraz samego prawa. W literaturze przedmiotu nazywa się te gwarancje mianem „wolności od”, chociaż w samej redakcji przywoływanych artykułów konstytucyjnych nie występuje pojęcie wolności⁶⁰. Do tego katalogu można zaliczyć: wolność od eksperymentów naukowych, w tym medycznych, bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39), wolność od poddawania torturom oraz okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu, połączona z zakazem stosowania kar cielesnych (art. 40), wolność od skazania za czyn niebędący czynem zabronionym w momencie jego popełnienia (art. 42 ust. 1), wolność od pozasądowego decydowania o przepadku rzeczy (art. 46) oraz wolność od pozasądowego pozbawiania rodziców przysługujących im praw rodzicielskich (art. 48 ust. 2). Dyskusyjne jest nazywanie wymienionych gwarancji mianem

⁵⁷ Szerzej: D. Górecki (red.), *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.

⁵⁸ M. Jabłoński *Zasada różnicowania...*, s. 542–543.

⁵⁹ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 59.

⁶⁰ B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa...*, s. 123.

„wolności od”, ponieważ w moim przekonaniu opisują one jedynie, jakimi kwalifikowanymi działaniami państwo może naruszyć wolność człowieka.

Do wolności osobistych ustawodawca zaliczył także wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49), wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1) połączone z wolnością swobodnego opuszczenia terytorium państwa (art. 52 ust. 2), wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1)⁶¹, a także wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54. ust. 1). Na marginesie można zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu brak jest jednolitego stanowiska, czy wolność słowa powinna być klasyfikowana jako wolność osobista, czy jako wolność polityczna, gdyż może ona służyć obydwu celom⁶². W mojej opinii wolność słowa wyrażająca poglądy polityczne jest szczególną formą wolności słowa. Świadczy o tym także umieszczenie przez ustrojodawcę przepisu regulującego wolność słowa w katalogu wolności osobistych⁶³.

Do grupy wolności politycznych konstytucja zalicza: wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57)⁶⁴, wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1) w szczególności w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (art. 59 ust. 1)⁶⁵. Powyższe wolności polityczne są rozwinięciem wolności uregulowanych w art. 12, o którym była już mowa wcześniej. Nadmienić należy, że o ile w art. 12 wolności mają charakter zbiorowy, o tyle w art. 58 i 59 dotyczą indywidualnego człowieka. Wolności polityczne stanowią uzupełnienie praw politycznych, dzięki czemu

130

⁶¹ Przejawami wolności religii jest wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują (art. 53 ust. 2). Wspomnieć należy także art. 48 ust. 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

⁶² B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa...*, s. 132.

⁶³ Szerzej: L. Wiśniewski, *Wolność i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998.

⁶⁴ Szerzej: P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998; A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, Kraków 2002, s. 9–49.

⁶⁵ Szerzej: P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998; E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się*, Warszawa 1992; M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. III, s. 51–113.

dają możliwość jednostce aktywnego udziału w rządzeniu państwem, jak i wpływu na prowadzona przez niego politykę⁶⁶.

Do katalogu wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych ustawodawca zaliczył: wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), wolność rodziców do wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3), wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73). Treść art. 73 pozostaje w ścisłym związku z art. 54, który gwarantuje wolność wyrażania swoich poglądów przy jednoczesnym zakazie wprowadzania cenzury⁶⁷. Wymienione powyżej wolności zaliczane są do tzw. wolności drugiej generacji, gdyż powstały później od wolności osobistych i politycznych⁶⁸. O ile należące do tej grupy konstytucyjne prawa powstały inspirowane wartościami reprezentowanymi przez myśl socjalistyczną i katolicką naukę społeczną, o tyle same wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne nie mają już tak jednoznacznie oczywistej korelacji z wymienionymi doktrynami.

Podsumowując zbiór wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji, należy zauważyć, że wszystkie wymienione powyżej wolności osobiste podlegają ochronie ze strony państwa, a jakkolwiek ich ograniczenia mogą nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym ustawowo. Ponadto wolności te przysługują każdemu człowiekowi bez względu na posiadane obywatelstwo z wyjątkiem art. 35 i 37.

Ograniczenia wolności zawarte w Konstytucji RP

Podstawowa zasada dotycząca możliwości normatywnego ograniczenia konstytucyjnych wolności została zawarta w przywołanym już wcześniej art. 30 ust. 3 Konstytucji. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek formalny, aby norma ograniczająca wolność została uchwalona w ustawie, oraz wymóg materialny, jakim jest konieczność, aby ograniczenie wolności wynikało z zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w państwie demokratycznym albo było podyktowane ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo ochroną wolności i praw innych

⁶⁶ J. Juchniewicz, *Wolności i prawa...*, s. 137.

⁶⁷ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 68.

⁶⁸ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności...*, t. III, s. 183–184.

osób⁶⁹. Podczas omawiania występujących w konstytucji wolności na bieżąco zaznaczałem, jakie określone jej ograniczenia zostały przez ustrojodawcę wprowadzone. Dla uzupełnienia jednak tej problematyki należy jeszcze dodać przewidzianą w ustawie zasadniczej możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w sytuacjach wyjątkowych zagrożeń, kiedy to zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające⁷⁰. Istnieje wówczas możliwość wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Według art. 228 ust. 3 „Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”, która również według art. 228 ust. 4 „może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”. W czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie można zmienić konstytucji, a co z tego wynika, nie można na stałe zmodyfikować obowiązującego w normalnych warunkach zakresu wolności (art. 228 ust. 6).

Istotne znaczenie odgrywa jeszcze art. 233 zawierający katalog wolności, które w trakcie trwania konkretnych stanów nadzwyczajnych nie mogą podlegać ograniczeniu. I tak w przypadku stanu wojennego i wyjątkowego (art. 233 ust. 1) nie może ograniczać godności człowieka, jego nietykalności osobistej i wolności osobistej, wolności sumienia i wyznania oraz – poddanej przeze mnie w wątpliwość, czy są to w ogóle wolności – wolności od eksperymentów naukowych, w tym medycznych, bez dobrowolnie wyrażonej zgody, a także wolności od poddawania torturom oraz okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu, połączona z zakazem stosowania kar cielesnych. Wymienione powyżej wolności można określić mianem niederogowalnych, co oznacza, że nawet w sytuacji wystąpienia określonych stanów nadzwyczajnych są one objęte dodatkową gwarancją chroniącą jednostkę przed instrumentalnym traktowaniem przez państwo⁷¹.

Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej konstytucja odwrotnie wymienia jedynie, które wolności mogą zostać ograniczone (art. 233 ust. 3) – są to wolność działalności gospodarczej, nietykalność osobista i wolność osobista, wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolność pracy. Wyszczegól-

⁶⁹ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 70.

⁷⁰ Szerzej: M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, Wrocław 2014, s. 337–351.

⁷¹ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności...*, s. 81–82.

nione ograniczenia wolności związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego nie mogą być jednak motywowane różnicami rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz stanu majątkowego (art. 233 ust. 2).

Normatywne typy wolności

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na rozróżnienie dwóch typów normatywnego pojęcia wolności w ujęciu podmiotowym: wolności człowieka i wolności obywatela. W tym celu posłużę się definicją wolności sformułowaną przez Geralda MacCalluma, który opisywał wolność jako relację trójczłonową: wolność X od Y do Z. W modelu tym X oznacza podmioty, Y – bariery ograniczenia, wpływy, okoliczności, zaś Z – działania, cechy charakteru lub okoliczności. Zaletą tej koncepcji jest to, że nie jest ona ani jednoznacznie negatywna, ani jednoznacznie pozytywna w rozumieniu definicji wolności zaproponowanej przez Isaiaha Berlina⁷². G. MacCallum uważał, iż wolność to możliwość decydowania o sobie. Dlatego każdą wolność można odnieść do przedstawionego modelu. Wolność zawsze bowiem jest *czyjaś* – jest cechą jakiejś osoby, jakiegoś ludzkiego podmiotu; jest wolnością *od* czegoś – od zewnętrznych barier, utrudnień, co ważniejsze jeszcze: od przymusu i ingerencji ze strony innych lub po prostu władzy; w końcu jest realną możliwością *do* zrobienia lub niezrobienia czegoś, stawania się czymś lub niestawania, podejmowania pewnych działań lub rezygnacji z nich⁷³. Na potrzeby analizy tekstu normatywnego, posługując się konstrukcją wolności MacCalluma, należy jeszcze dodać, że granice postępowania jednostki wyrażoną zwrotem „wolność do Z” mogą być wprost określone przez reguły prawne.

133

Typ podstawowy

Typ podstawowy jest modelem wolności, który dotyczy wszystkich ludzi, bez względu na ich status normatywny, mieści zatem podmiotowo zarówno obywateli polskich, cudzoziemców, jak i bezpaństwowców. W literaturze dogmatyków prawa konstytucyjnego występuje rozróżnienia

⁷² Szerzej: M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw...*, s. 337–351.

⁷³ G.C., MacCallum Jr., *Negative and positive freedom*, „Philosophical Review” 1967, vol. 76, Issue 3, s. 314.

na „wolności i prawa człowieka” oraz „wolności i prawa obywatelskie”⁷⁴. Prezentowany typ podstawowy wolności człowieka stanowi zatem odzwierciedlenie „praw i wolności człowieka” z zaznaczeniem, że przedmiotowo ogranicza się tylko do kategorii wolności konstytucyjnych oraz oparty jest na metodologii charakterystycznej dla doktryn polityczno-prawnych.

Podmiotem wolności jest człowiek, rozumiany jako istota ludzka posiadająca przyrodzoną i niezbywalną godność chronioną przez prawo (art. 30, art. 31 ust. 1, art. 41 ust. 1; wolność X), który w zgodzie z własną wolą (co oznacza, że nikt nie może zmuszać jej do czynienia tego, czego prawo nie nakazuje – art. 31 ust. 2; wolność od Y), może podejmować dowolne działania, o ile nie naruszają one takiej samej wolności innych ludzi ani nie są zakazane przez ustawodawcę (art. 31 ust. 2, art. 31 ust. 3; wolność do Z). Istotą wolności negatywnej człowieka (wolność od Y) jest zapewnienie mu nietykalności osobistej (art. 41 ust. 1), co w szczególności oznacza, że ze strony państwa jednostka jest wolna od eksperymentów naukowych (w tym medycznych; art. 39), od poddawania torturom oraz poniżającemu i okrutnemu traktowaniu (w tym karaniu przy zastosowaniu kar cielesnych; art. 40), od skazania za czyn niebędący czynem zabronionym w momencie jego popełnienia (art. 42 ust. 1), od pozasądowego decydowania o przepadku jej własności (art. 46) oraz od pozasądowego pozbawiania jej praw rodzicielskich (art. 48 ust. 2).

134

Przykładem wolności, która nie jest ani jednoznacznie wolnością negatywną, ani pozytywną, jest wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1). Z jednej strony zapewnia ona jednostce możliwość swobodnego wyboru własnego systemu aksjologicznego (w szczególności wyboru dowolnie wyznawanej religii), co stanowi wyraz „wolności od Y”, ale jednocześnie „wolność sumienia i religii” polega także na uzewnętrznianiu praktyk określonych dla danego kultu (jak np. modlitwa, uczestniczenie w obrzędach czy nauczanie), a to już w odniesieniu do konstrukcji G. MacCalluma jest odpowiednikiem „wolności do Z”.

Tak rozumiany człowiek (wolność X) zgodnie z dalszą analizą konstytucji dysponuje licznymi wolnościami pozytywnymi (wolności do Z), takimi jak: wolność komunikowania się (art. 49)⁷⁵, wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), która jest pokrewna z wolnością prasy i innych środków społeczniego przekazu (art. 14), oraz z wolnością twórczości artystycznej, badań na-

⁷⁴ B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa...*, s. 116; M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności...*, s. 93; W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 39; A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie...*, s. 153.

⁷⁵ Chociaż wyrażona w art. 49 tajemnica korespondencji jest już wyrazem „wolność od X”, podobnie jak zawarty w art. 54 zakaz wprowadzania cenzury.

ukowych i ogłaszania ich wyników, wolnością nauczania, a także wolnością korzystania z dóbr kultury (art. 73). Ponadto każda jednostka może swobodnie (wolność do Z) poruszać się po terytorium państwa oraz wybierać miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1), jak i dokonywać wyboru wykonywanego zawodu oraz miejsca pracy (art. 65 ust. 1), podejmować, jak i prowadzić działalność gospodarczą w dowolnie wybranych formach prawnych (art. 20), zaś w przypadku braku satysfakcjonujących alternatyw związanych z życiem w Polsce zawsze może także swobodnie opuścić terytorium państwa (art. 52 ust. 2). Dodatkowo każdy rodzic dysponuje wolnością do wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3; wolność do Z).

Ostatnimi wolnościami o charakterze *stricte* pozytywnym (wolność do Z) jest: wolność do zakładania i bycia członkiem związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12), wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57)⁷⁶, oraz wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1), w szczególności w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (art. 59 ust. 1).

Typ kwalifikowany

Podmiotem wolności w typie kwalifikowanym jest obywatel Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷. Obywatelstwo determinuje bezpośrednio status prawny jednostki w państwie, a przez to określa zakres przysługujących człowiekowi wolności⁷⁸. O doniosłości instytucji obywatelstwa najlepiej świadczy fakt, że ustrojodawca w pierwszych dwóch rozdziałach konstytucji posłużył się tym pojęciem aż dwudziestokrotnie⁷⁹. Podstawą dokonania kwalifikacji zawężającej podmiotowo jest art. 37 stwierdzający, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji, ale wyjątki od tej zasady dotyczące cudzoziemców zostaną określone w odrębnej ustawie⁸⁰.

W treści samej konstytucji odnaleźć można jedynie dwa rodzaje wolności należące do omawianego typu, które podmiotowo nie mieściły się

⁷⁶ A. Wróbel, *Wolność zgromadzania...*, s. 9–49.

⁷⁷ Szerzej: J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998.

⁷⁸ M. Jabłoński, *Zasada różnicowania...*, s. 528–529; I. Malinowska, *Ochrona praw...*, s. 20.

⁷⁹ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny. Kwartalnik Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” 2007, R. XIV, nr 2(60), s. 31a.

⁸⁰ Ustawa o cudzoziemcach, z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz.U. 2013, poz. 1650 ze zm.

w typie podstawowym. Pierwszą z nich jest wolność obywatela (wolność X), który w zgodzie z własną wolą (art. 31 ust. 2; wolność od Y) może tworzyć i działać w partiach politycznych, aby wpływać metodami demokratycznymi na kształtowanie się polityki państwa (art. 11 ust. 1; wolność do Z)⁸¹. Druga natomiast to wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury (art. 35 ust. 1; wolność do Z). Intrygujące jest, że konstytucja nie gwarantuje *explicitie* identycznej wolności dla cudzoziemców i bezpaństwowców, lecz nadaje przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych jedynie prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i służących ochronie tożsamości religijnej oraz prawo do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich własnej tożsamości kulturowej (art. 35 ust. 2)⁸². Oczywiście, można by na drodze sądowej próbować dowodzić istnienia analogicznych wolności wyprowadzając je z kategorii godności ludzkiej lub z określonych wolności wymienionych w typie podstawowym (jak np. wolność sumienia)⁸³, nie stanowi to jednak przedmiotu niniejszego wywodu⁸⁴.

Typ kwalifikowany wolności jednostki stanowi rozwinięcie typu podstawowego. Oznacza to, że każdy obywatel RP posiada wszystkie wolności wymienione w typie podstawowym, a ponadto cieszy się dodatkowymi dwoma wolnościami przynależącymi już wyłącznie do typu kwalifikowanego.

136

Podsumowanie

Konkludując, należy pamiętać, że całość konstytucyjnych regulacji dotyczących wolności człowieka wyznaczony jest przez czynniki ideologiczne, wśród których ważne miejsce zajmują koncepcje aksjolo-

⁸¹ W odniesieniu do wolności obywatelskich należy wspomnieć o istnieniu koncepcji wolności republikańskiej zwanej także przez Quentina Skinnera mianem przed-liberalnej wolności neorzymskiej, dla której charakterystyczne jest założenie, że obywatelskie korzystanie z wolności politycznych ma zasadnicze znaczenie na kształtowanie się wolności osobistej. P. Kelly, *Liberalizm*, Warszawa 2007, s. 81–87; szerzej: Q. Skinner, *Wolność przed liberalizmem*, Toruń 2013.

⁸² A. Malicka, *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 517.

⁸³ B. Szmulik, A. Pogłódek, *Wolność sumienia i religii. Rozważania nad artykułem 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów 2015, s. 237.

⁸⁴ Szerzej: J.J. Preece, *Prawa mniejszości*, Warszawa 2007.

giczno-filozoficzne wyznawane przez twórców konstytucji⁸⁵. Dlatego dla zrozumienia treści pojęcia wolności jednostki ważne jest zrozumienie kontekstu politycznego⁸⁶. Jak powszechnie wiemy, obowiązujący kształt konstytucji jest wynikiem kompromisu politycznego, gdyż do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpłynęło aż siedem projektów ustawy zasadniczej, które to w wielu kwestiach zarówno zasadniczych, jak i bardziej szczegółowych różniły się od siebie wzajemnie⁸⁷. Zatem oceniając całokształt określonych pojęć i instytucji prawnych zawartych w konstytucji, należy pamiętać o tym, że charakteryzuje się ona „eklektyzmem filozoficznym oraz pluralizmem aksjologicznym”⁸⁸. W społeczeństwie pluralistycznym kompromis polityczny przy tworzeniu konstytucji polega więc na kompilacji w takim zakresie systemów aksjologicznych, aby nie pozostawały one wobec siebie w sprzeczności⁸⁹.

Przeprowadzona analiza badawcza ukazała, że w świetle obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. można wykazać istnienie dwóch typów wolności jednostki. Jak napisał Jacek Kloczkowski we wstępie do monografii poświęconej rozwojowi polskiej idei wolności: „Interdyscyplinarne syntezy są zatem cennym zwieńczeniem badań prowadzonych z zastosowaniem różnych metodologii przy korzystaniu z różnych źródeł”⁹⁰. Uważam, że przywołane słowa stanowią najlepsze podsumowanie przedstawionego wywodu.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006.
- Banaszak B., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucyjna regulacja praw wolności jednostki w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.

⁸⁵ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog...*, s. 38–39.

⁸⁶ M.A. Krąpiec, *Ludzka wolność i jej granice*, Lublin 2008, s. 153.

⁸⁷ Szerzej: Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 49–64.

⁸⁸ Za: K. Działocha, *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa...*, t. I, s. 7.

⁸⁹ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 231–232.

⁹⁰ J. Kloczkowski, *Wolność – niegasnąca polska kontrowersje*, [w:] J. Kloczkowski, *Wolność i jej granice*, Kraków 2007, s. 11.

- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1991.
- Berlin I., *Pokrzywione drzewo człowieczeństwa*, Warszawa 2004.
- Bernaczyk M., *Procedura zmiany Konstytucji RP a gwarancje ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Biśta I.J., *Zasada poszanowani godności człowieka i jej wpływ na interpretację konstytucyjnego uregulowania praw i wolności jednostki*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Bułajewski S., Dąbrowski M., *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, Kraków 2002.
- Chmaj M., *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002.
- Chmaj M., *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002.
- Chmaj M., *Wolność zrzeszania się*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, Kraków 2002.
- Chmaj M., *Źródła wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006.
- Complak K. (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Warszawa 2002.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- Działocha K., *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Freeman M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2007.
- Górecki D. (red.), *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.
- Górecki D., *Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – potrzebna czy zbędna?*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.
- Górecki O., *Obrona państwa ograniczonego. Polityczno-prawna doktryna Herberta Spencera*, Kraków 2013.
- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Jabłoński M., *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998.
- Jarosz-Żukowska S., *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Juchniewicz J., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006.
- Kaczmarek P., *Rozumienie praw i wolności jednostki w Konstytucji RP (między dobrem wspólnym a ideą indywidualistyczną)*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Kelly P., *Liberalizm*, Warszawa 2007.
- Kloczkowski J., *Wolność – niegasnąca polska kontrowersje*, [w:] J. Kloczkowski, *Wolność i jej granice*, Kraków 2007.

- Krapiec M.A., *Ludzka wolność i jej granice*, Lublin 2008.
- Krukowski J., *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Kwaśnicki W., *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000.
- Legutko R., *Traktat o wolności*, Gdańsk 2007.
- Leszczyński L., *Istota i typy ochrony praw i wolności człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002.
- Łabno-Jabłońska A., *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza prawnoporównawcza*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Ławniczak A., *Wolność i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Ławniczak A., *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- MacCallum Jr. G.C., *Negative and positive freedom*, „Philosophical Review” 1967, vol. 76, Issue 3.
- Malicka A., *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Malinowska I., *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009.
- Maritain J., *Humanizm integralny*, Kraków 1967.
- Mielnik B., *Zasada poszanowania obywatelstwa polskiego i zapewnienia opieki obywatelowi przebywającemu poza granicami kraju*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Mounier E., *Co to jest personalizm?*, Kraków 1960.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Polanowska-Sygułska B., *Filozofia wolności Isaiaha Berlina*, Kraków 1998.
- Preece J.J., *Prawa mniejszości*, Warszawa 2007.
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, Wrocław 2014.
- Rau Z., *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Warszawa 2000.
- Sadowski M., *Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, „Studia Erasmianna Wratislaviensia – Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyt Naukowy Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego” 2007.
- Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
- Skinner Q., *Wolność przed liberalizmem*, Toruń 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się*, Warszawa 1992.
- Spencer H., *Social Statics, or the Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed*, London 1951.
- Stawrowski Z., *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Szumlik B., Pogłówek A., *Wolność sumienia i religii. Rozważania nad artykułem 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów 2015.

- Trzeciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010.
- Wiśniewski L., *Państwo a jednostka w projekcie Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha, A. Pułło (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolności człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Wolność i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998.
- Wiśniewski L., *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka*, [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-praktyka*, Warszawa 2002.
- Wróbel A., *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002.
- Wróbel A., *Wolność zgromadzania się*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, Kraków 2002.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny. Kwartalnik Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” 2007, R. XIV, nr 2(60).

Litewskie regulacje odpowiedzialności konstytucyjnego głowy państwa

Litewski ustrojodawca¹, dokonując prawnego uregulowania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, wzorował się, przynajmniej częściowo, na typowej dla systemów anglosaskich instytucji impeachmentu². Instytucję tę – w jej klasycznej wersji – charakteryzuje to, że o odpowiedzialności najważniejszych osób w państwie decyduje parlament posiadający uprawnienia do orzekania w tym zakresie, przy czym jedna z izb składa wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności, a druga orzeka w sprawie, uprzednio przeprowadzając postępowanie. Modyfikacja klasycznego impeachmentu była nieodzowna w przypadku Litwy, gdyż posiada ona parlament jednoizbowy³.

141

Ustrojodawca litewski zastosował oryginalne uregulowanie przedmiotu odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta⁴. Deliktem konstytucyjnym, w rozumieniu przepisów art. 74 Konstytucji Litwy i art. 8 ust. 2 ustawy o Prezydencie Litwy⁵, jest nie tylko naruszenie konstytucji, ale

* Dr hab., prof. UR, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski.

¹ Art. 74 Konstytucji Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; D. Skrzypiński, *Parlamenty krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, Wrocław 2006, s. 204–208.

² Zob. P. Mikuli, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 475–482; R.M. Małajny, *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „*Studia Prawnicze*” 1990, nr 3, s. 69–70.

³ A. Antoszewski, *Forma rządów*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998, s. 70–72.

⁴ D. Górecki, *Republika Litewska*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 93.

⁵ Ustawa nr I-56 z dnia 26 stycznia 1993 r. o Prezydencie Republiki Litewskiej (Valstybės Žinios [oficjalny publikator państwowy] – dalej Žin., 1993, Nr. 5–89), http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=331601 (dostęp 07.09.2015).

również złamanie przysięgi składanej przed objęciem urzędu przez Prezydenta⁶. Pojęcie „złamania przysięgi” jest określeniem nieprecyzyjnym, przez co w opinii niektórych badaczy możliwe jest nadużywanie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa⁷.

W Republice Litwy problematyka odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta jest regulowana w konstytucji, ustawie o Sądzie Konstytucyjnym⁸ oraz w regulaminie Seimas Litwy.

I. Artykuł 230 regulaminu Seimas Litwy stwierdza, iż prawo inicjatywy w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta posiada grupa licząca nie mniej niż 1/4 z ogólnej liczby parlamentarzystów.

Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Litwy powinien zostać zgłoszony do Seimas na piśmie, w czasie trwania sesji parlamentu. Przepisy regulaminu Seimas nie precyzują kwestii uzasadnienia, co może prowadzić do wniosku, że jego przedstawienie nie jest obligatoryjne. Natomiast, zgodnie z art. 229 ust. 2 regulaminu Seimas, po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania przeciwko Prezydentowi nie można zmieniać kwalifikacji prawnej czynu. Wniosek nie ma charakteru aktu oskarżenia, jest jedynie zawiadomieniem o popełnieniu deliktu konstytucyjnego przez Prezydenta.

142

Na Przewodniczącym Seimas Litwy lub jego zastępcy ciąży obowiązek zapoznania członków Seimas z wnioskiem nie później niż w ciągu tygodnia podczas sesji bądź też w ciągu tygodnia od rozpoczęcia nowej sesji. Wniosek jest przedstawiany do rozpatrzenia na posiedzeniu Seimas⁹, który po wysłuchaniu grupy wnioskodawców lub ich przedstawiciela powołuje – na podstawie art. 235 regulaminu Seimas – specjalną komisję śledczą.

⁶ Szerzej: A. Abramavicius, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Litewskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności...*, s. 169–170; R. Grabowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Litwie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 125–127.

⁷ M. Giżyńska, *Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle przypadku Rolandasas Paksasa)*, [w:] A. Jamroz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 329; M. Podolak, P. Pochodyła, *System polityczny Litwy*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 341.

⁸ Ustawa Republiki Litewskiej nr I-67 z dnia 3 lutego 1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym (Żin., Nr. 6 - 120 z dnia 28 lutego 1993 r.), <http://www.lrkt.lt/KTistatymas.html> (dostęp 07.09.2015).

⁹ Art. 231 i 234 Regulaminu parlamentu (Seimas) Republiki Litewskiej nr I-399 z dnia 17 lutego 1994 r. (Żin., 1994, Nr. 15 - 249), http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=413077 (dostęp 07.09.2015).

Ze względu na brak wymogu przedstawienia uzasadnienia przez inicjatorów postępowania w sprawie pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej komisja ma szerszy zakres obowiązków. Obowiązki komisji śledczej obejmują sporządzenie uzasadnienia stawianych zarzutów oraz pomoc w przygotowaniu procesu oskarżenia. Po powołaniu komisji Seimas wybiera jej przewodniczącego oraz zastępcę oraz ustala termin ukończenia śledztwa. Skład specjalnej komisji śledczej regulują przepisy art. 236 regulaminu Seimas. W jej pracach mogą brać udział: parlamentarzyści, przedstawiciel inicjatorów oskarżenia Prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego oraz zatrudnieni w sądzie, prokuraturze lub organach śledczych prawnicy¹⁰. Osoby niebędące parlamentarzystami powinna cechować apolityczność, a ich liczba w komisji musi wynosić minimum 1/3 i maksimum 1/2 jej ogólnej liczby, która wynosi nie więcej niż 12 osób¹¹. Zgodnie z art. 238 regulaminu Seimas, biorący udział w posiedzeniach komisji przedstawiciele wnioskodawców oraz Prezydent lub osoba przez niego upoważniona składają wyjaśnienia. Przesłuchiwani są także świadkowie, przedkładane i badane są dowody, a w razie potrzeby mogą być zapraszani eksperci¹².

Ponadto, Seimas na wniosek specjalnej komisji śledczej lub z własnej inicjatywy zwraca się do Sądu Konstytucyjnego o wydanie opinii, czy wskazane czyny Prezydenta stanowią delikt konstytucyjny¹³.

Artykuł 233 regulaminu Seimas, dotyczący formy wniosku w sprawie pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, nie nakłada na wnioskodawców obowiązku przedłożenia uzasadnienia wniosku. Ciężar sporządzenia uzasadnienia spoczywa na komisji śledczej, powołanej przez Seimas, w celu zbadania zasadności stawianych Prezydentowi zarzutów. Nie wydaje się, aby takie rozwiązanie było właściwe. Może to prowadzić do podyktowanych jedynie bieżącymi rozgrywkami politycznymi prób pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności

¹⁰ M. Giżyńska, *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*, Olsztyn 2009, s. 119.

¹¹ Wnioskodawcy, zgodnie z art. 71 i 236 regulaminu Seimas, mogą zgłosić kandydatury 1/3 składu komisji, dotyczy to zarówno kandydatów na członków komisji parlamentu, jak i prawników. Pozostałych członków zgłaszają grupy składające się z członków parlamentu.

¹² Świadkowie i eksperci są wzywani i przesłuchiwani według przepisów kodeksu karnego: zostają uprzedzani o odpowiedzialności karnej w przypadku odmowy lub unikania składania zeznań oraz za złożenie fałszywych zeznań. Świadkowie zaznania składają ustnie do protokołu. Natomiast eksperci podpisane zeznania przedstawiają na piśmie.

¹³ Art. 240 Regulaminu parlamentu (Seimas). Zob. E. Jarašiūnas, *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials: the Lithuanian Experience*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Acta Universitatis Wratislaviensis, no 2950, s. 63 i n.

konstytucyjnej¹⁴. Właściwe wydaje się, aby to na inicjatorach oskarżenia ciążył obowiązek przygotowania i dołączenia do wniosku uzasadnienia. Komisja powinna jedynie badać wniosek pod kątem formalnym i przekazywać go parlamentowi. Obowiązujące przepisy sprawiają, że uprawnienia komisji śledczej na etapie wstępnym dublują kompetencje Seimas w głównym etapie postępowania.

Po zakończeniu prac, specjalna komisja śledcza parlamentu litewskiego sporządza sprawozdanie, które zgodnie z art. 241 regulaminu Seimas zawiera informacje o: 1) rodzaju przestępstwa, miejscu popełnienia czynu, czasie popełnienia czynu, sposobie popełnienia czynu, motywów kierujących sprawcą i innych okolicznościach popełnionego czynu; 2) ustalonych faktach i dowodach; 3) wyjaśnieniu Prezydenta w sprawie zarzucanego mu deliktu konstytucyjnego. Jeżeli zarzuty stawiane przez wnioskodawców pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej nie potwierdzają się, komisja śledcza wnioskuje o odrzucenie wniosku. Jeżeli natomiast stwierdzi, iż istnieją podstawy do wszczęcia przez Seimas postępowania przeciwko Prezydentowi, przekazuje Przewodniczącemu Seimas swoje ustalenia, pozostałe dokumenty, a także projekt postanowienia Seimas w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta oraz wykazem osób (nie więcej niż siedmiu), które będą pełniły funkcję oskarżycieli w sprawie. Przewodniczący Seimas przedkłada te dokumenty na najbliższym posiedzeniu parlamentu celem rozpatrzenia¹⁵.

144

Posiedzenie Seimas rozpoczyna przedstawienie informacji o wynikach prac komisji przez sprawozdawcę-członka komisji. Artykuł 244 ust. 1, 2 regulaminu Seimas stwierdza, że jeśli specjalna komisja śledcza dojdzie do wniosku, że nie ma podstaw do wszczęcia procesu oskarżenia, a Seimas zwykłą większością głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu poprze jej stanowisko, uważa się, iż Seimas nie wyraził zgody na wszczęcie postępowania. Ponowne postępowanie przeciw tej samej osobie i z tych samych powodów może być wszczęte nie wcześniej niż po upływie roku i tylko w przypadku, gdy na jaw wyjdą nowe okoliczności¹⁶. Jeżeli natomiast Seimas nie poprze wniosku komisji o braku podstaw do wszczęcia procesu oskarżenia, istnieją dwie możliwości dalszego postępowania. Seimas może, po przeprowadzeniu debaty, podjąć uchwałę

¹⁴ Chociaż na Litwie doszło do odwołania Prezydenta Rolandas Paksasa z urzędu w drodze procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, to, jak się później okazało, zarzuty nie do końca okazały się słuszne. Zob. *Były prezydent Litwy Rolandas Paksas niewinny*, PAP, LWA, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,3067277.html?fb_xd_fragment#?=&c-b=f31d5a4291fa4d8&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=21&width=120 (dostęp 14.12.2015); *Paksas niewinny*, PAP LWA, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 291, s. 13.

¹⁵ Art. 242 Regulaminu parlamentu (Seimas).

¹⁶ Art. 244 ust. 3 Regulaminu parlamentu (Seimas).

o ponownym przeprowadzeniu śledztwa. W takim wypadku może ono zostać powierzone tej samej komisji co poprzednio bądź też można powołać nową komisję śledczą. Druga możliwość oznacza konieczność podjęcia przez Seimas uchwały o śledztwie uzupełniającym¹⁷.

Konstytucja Litwy w art. 89 ust. 4 wykluczyła możliwość zawieszenia Prezydenta w pełnieniu obowiązków w sytuacji postawienia go w stan oskarżenia o popełnienie deliktu konstytucyjnego poprzez stwierdzenie, że nie jest możliwe powierzenie pełnienia obowiązków Prezydenta Republiki w innych przypadkach, innym osobom czy też instytucjom¹⁸ niż wymienione w konstytucji¹⁹.

Uważam, że litewskie przepisy powinny regulować tę kwestię bardziej precyzyjnie. Logiczne wydaje się stworzenie możliwości zawieszenia prezydenta w pełnieniu obowiązków na czas postępowania, o ile zdecydowano się na wprowadzenie instytucji jego odpowiedzialności konstytucyjnej. Czasowe zawieszenie nie narusza zasady domniemania niewinności (łac. *praesumptio boni viri*), gdyż wobec osób pełniących niektóre funkcje – szczególnie istotne dla prawidłowego funkcjonowania państwa – formułuje się szczególne wymogi. Jest to o tyle zasadne, że zawieszenie w pełnieniu czynności na czas wyjaśnienia zarzutów jest procedurą typową w przypadku np.: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych. Osoba pełniąca ważny urząd w państwie powinna posiadać nieposzlakowaną opinię, a jakiegokolwiek wątpliwości w tym zakresie niekorzystnie wpływają na wizerunek urzędu i całego państwa. Ze względów prawnych, etycznych, wizerunkowych oraz przede wszystkim ze względu na dobro państwa²⁰ prezydent, na czas postępowania, powinien zostać zawieszony w pełnieniu obowiązków.

¹⁷ Art. 244 ust. 4 Regulaminu parlamentu (Seimas).

¹⁸ W. Kręcisz, *Republika Litewska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005, s. 123.

¹⁹ Przypadki te określają przepisy art. 89 ust. 1–3 Konstytucji Litwy. Są nimi: 1) śmierć prezydenta; 2) złożenie przez prezydenta dymisji; 3) pozbawienie urzędu uchwałą parlamentu stwierdzająca popełnienie deliktu konstytucyjnego; 4) uznania przez parlament, że stan zdrowia nie pozwala prezydentowi na wykonywanie obowiązków; 5) czasowy pobyt prezydenta za granicą oraz 6) czasowa choroba prezydenta. Zastępujący go w tym czasie przewodniczący parlamentu traci możliwość wykonywania swoich obowiązków jako przewodniczący parlamentu na rzecz swojego zastępcy. Przewodniczący parlamentu czasowo zastępujący Prezydenta Republiki nie może zarządzać przedterminowych wyborów do parlamentu ani dymisjonować lub mianować ministrów bez zgody Parlamentu. W tym okresie parlament nie może rozpatrywać wniosku o wyrażenie przewodniczącemu parlamentu wotum nieufności. J. Zieliński, *Prezydent Republiki Litewskiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009, s. 386.

²⁰ Zob. J. Oniszczyk, *Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 213–235.

Problematyczne wydaje się być rozwiązanie odnośnie do liczby oskarżycieli w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Zgodnie z art. 234 regulaminu Seimas Litwy może ich być maksymalnie siedmiu, co wydaje się pewną przesadą. Interesujące, że przepisy nie formułują – w przypadku osób pełniących funkcję oskarżycieli – wymogu posiadania wykształcenia prawniczego ani praktyki sądowej. Wydaje się, że jest to istotna luka w przepisach, regulujących procedurę odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Może to bowiem w sposób istotny wpływać na jakość prowadzonego postępowania.

II. W przypadku stwierdzenia przez komisję śledczą zasadności wniesionego oskarżenia, a Seimas zwykłą większością głosów obecnych deputowanych poprze jej stanowisko, Seimas podejmuje uchwałę o wszczęciu procesu oskarżenia Prezydenta. Ustalany jest wówczas termin pierwszego posiedzenia w sprawie stwierdzenia popełnienia przez Prezydenta deliktu konstytucyjnego, przy czym posiedzenie takie musi się odbyć najpóźniej 15 dni od daty przyjęcia uchwały. Seimas wyznacza także przewodniczącego postępowania²¹.

146 Seimas może na tym etapie postępowania zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego o wydanie opinii, czy konkretne działania oskarżonej przez inicjatorów osoby są sprzeczne z konstytucją²². Określenie „w razie potrzeby”, użyte art. 245 ust. 1 pkt 4 regulaminu Seimas, sugeruje, że Seimas nie ma obowiązku uzyskania takiej opinii od Sądu Konstytucyjnego²³. Brak takiego wymogu wynika z faktu, iż na wstępnym etapie postępowania (specjalna komisja śledcza) Seimas, na wniosek specjalnej komisji śledczej lub z własnej inicjatywy, zwraca się do Sądu Konstytucyjnego o wydanie takiej opinii²⁴. Logiczne, że jeśli na wstępnym etapie postępowania opinia Sądu jest obligatoryjna, to w dalszej części postępowania jej uzyskanie ma charakter fakultatywny.

W przypadku orzeczenia w sprawie zgodności działań Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa z Konstytucją Republiki Litewskiej Sąd Konstytucyjny stwierdził, iż na podstawie art. 105 ust. 3 pkt 4

²¹ Może nim być, na podstawie art. 245 ust. 1 pkt 3 Regulaminu parlamentu (Seimas) przewodniczący lub inny sędzia Sądu Najwyższego.

²² D. Górecki, *Sąd Konstytucyjny na Litwie*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 4, Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja, Warszawa 1999, s. 134; E. Kūris, *Teisės ir faktų tyrimo persipynimas konstitucinės justicijos byloje*, [w:] *Teisė ir faktas konstitucinėje jurisprudencijoje. Tarptautinės konferencijos medžiaga*, Vilnius 2005, s. 41–51.

²³ E. Jarašiūnas, *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials*, [w:] *Law and Fact in Constitutional Jurisprudence, International Conference, Vilnius, 30 June – 1 July 2005*, Vilnius 2005, s. 150 i n.

²⁴ Art. 240 Regulaminu parlamentu (Seimas).

Konstytucyjny Sąd Konstytucyjny przedstawia opinię dotyczącą faktu, czy działania Prezydenta, wobec którego wszczęto postępowanie o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, są sprzeczne z konstytucją. Zgodnie z art. 107 ust. 3 Konstytucji oraz w oparciu o opinię Sądu Konstytucyjnego, sprawy określone w art. 105 ust. 3 Konstytucji ostatecznie rozstrzyga Seimas. Jeżeli przy analizie wspomnianych przepisów kierować się tylko wykładnią językową (lingwistyczną), można by było dojść do wniosku, że Sąd Konstytucyjny przedstawia opinię dotyczącą faktu, czy konkretne działania głowy państwa są sprzeczne z konstytucją. Zaś ostateczną decyzję co do tego, czy działania Prezydenta są sprzeczne z konstytucją, podejmuje Sejm. Interpretując zależność przepisów art. 105 ust. 3 pkt 4 Konstytucji od art. 107 ust. 3 Konstytucji, Sąd Konstytucyjny zaznaczył, że należy je analizować w oparciu o art. 107 ust. 2, który stwierdza, że orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w kwestiach, przypisanych przez konstytucję jego kompetencji, są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że Seimas, rozpatrując sprawę złożenia Prezydenta ze urzędu, nie może zaprzeczyć, zmienić lub zakwestionować opinii Sądu Konstytucyjnego, w której stwierdzono, że konkretne działania Prezydenta są sprzeczne (lub nie są sprzeczne) z konstytucją. Opinia Sądu Konstytucyjnego jest wiążąca dla parlamentu w tym sensie, że zgodnie z konstytucją Seimas nie ma uprawnień do decydowania o kwestii, czy opinia Sądu Konstytucyjnego jest zasadna i zgodna z prawem. I w sytuacji, gdy Sąd Konstytucyjny stwierdzi, że Prezydent nie naruszył konstytucji, parlament nie może złożyć go z urzędu. Dając tym samym Prezydentowi gwarancję tego, że nie będzie bezpodstawnie pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej²⁵.

147

III. Wszczęcie postępowania w sprawie o popełnienie przez Prezydenta deliktu konstytucyjnego oznacza, że litewski Seimas, na czas trwania specjalnych posiedzeń (rozprawy głównej), staje się instytucją oskarżenia, a zasady jego postępowania regulują przepisy kodeksu karnego, chyba że regulamin Seimas stanowi inaczej²⁶. W tzw. części przygotowawczej posiedzenia przewodniczący przedstawia istotę sprawy, dane osobowe Prezydenta i oskarżycieli oraz przysługujące stronom prawa i ciężące na nich obowiązki. Na tym etapie są zgłaszane i rozpatrywane wnioski, dotyczące postępowania oraz ustalany jest jego przebieg²⁷. Prowadzący

²⁵ Opinia Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie zgodności działań Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa, wobec którego została wszczęta postępowanie w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego, z Konstytucją Republiki Litewskiej (Żin., 2004, Nr. 49 - 1600, s. 16–45).

²⁶ Art. 246 ust. 3 Regulaminu parlamentu (Seimas).

²⁷ Art. 248 Regulaminu parlamentu (Seimas).

posiedzenia w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta decyduje (na podstawie art. 251 ust. 1–3 regulaminu Seimas), kto może zadawać pytania w trakcie postępowania, udziela głosu oskarżycielom, Prezydentowi oraz parlamentarzystom.

Następnie przeprowadza się śledztwo, które rozpoczyna odczytanie materiałów oskarżenia i wysłuchanie wyjaśnień Prezydenta. Ponadto przesłuchiwani są świadkowie, wysłuchiwane opinie ekspertów, a także analizowane zebrane dowody. Jak stanowią przepisy art. 251 ust. 4 regulaminu Seimas Litwy, członkowie Seimas nie mogą wypowiadać się w przedmiocie oskarżenia lub w inny sposób próbować wpłynąć na przebieg procesu. Jednakże mają oni możliwość zgłoszenia protestu, o ile przewodniczący zadecyduje o niemożności zadawania pytań albo zbyt szybko – w opinii członków parlamentu – podejmie decyzję o przerwaniu przesłuchań. Skutkiem zgłoszenia protestu może być uchylene decyzji przewodniczącego w drodze głosowania.

W trakcie tzw. śledczej części posiedzenia Seimas oskarżyciele mają prawo doprecyzowania zarzutów oskarżenia oraz usunięcia stwierdzonych błędów technicznych, np. błędnie napisany wyraz czy błąd stylistyczny. Ostatecznie, sformułowane w formie pisemnej oskarżenie wręczane jest Prezydentowi i przewodniczącemu posiedzenia, który niezwłocznie podaje je do wiadomości członków Seimas. Po otrzymaniu takiego dokumentu Prezydent i jego obrońca mogą zażądać przedłużenia śledztwa, a nawet jego ponownego przeprowadzenia²⁸.

Kolejną częścią postępowania w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Litwy jest część posiedzenia Seimas, określana jako rozprawa. Na tym etapie istnieje możliwość wyrażania opinii, wypowiadania się oraz zadawania pytań przez oskarżycieli. Prezydent lub jego obrońca mogą ustosunkować się do wypowiedzi i odpowiadać na pytania. Ponadto Prezydent lub jego obrońca posiadają, zgodnie z art. 250 ust. 2, 3 regulaminu Seimas Litwy, prawo zabrania głosu na końcu posiedzenia, podczas gdy oskarżycielom taka możliwość nie przysługuje. Wysłuchanie przez parlamentarzystów wystąpienia końcowego Prezydenta lub jego obrońcy kończy tą część postępowania.

W przypadku, gdy podczas trwania postępowania w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, złoży on dymisję na piśmie, zostaje ona niezwłocznie przyjęta, a Seimas podejmuje uchwałę o umorzeniu postępowania w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego²⁹.

²⁸ Art. 249 ust. 5 Regulaminu parlamentu (Seimas).

²⁹ Art. 252 Regulaminu parlamentu (Seimas).

IV. Zgodnie z art. 253 regulaminu Seimas Litwy, tajne głosowanie nad poszczególnymi zarzutami oskarżenia następuje po wygłoszeniu przez Prezydenta mowy końcowej. Głosowanie nad każdym z zarzutów postawionych Prezydentowi jest prowadzone odrębnie, a prawo głosu przysługuje jedynie deputowanym. Po przeliczeniu głosów przewodniczący posiedzenia ogłasza wyniki głosowania, osobno dla każdego ze stawianych zarzutów³⁰. Jeżeli w przypadku choćby jednego z zarzutów oskarżenia „za” głosowało 3/5 wszystkich członków parlamentu, uważa się, iż Seimas uznał Prezydenta za winnego popełnienia deliktu konstytucyjnego. W takim wypadku przewodniczący posiedzenia umieszcza w protokole z posiedzenia informację, że większością kwalifikowaną 3/5 głosów członków Seimas Prezydent został pozbawiony urzędu. Przewodniczący, po zakończeniu postępowania, podpisuje protokół i ogłasza go publicznie na posiedzeniu Seimas, zgodnie z art. 255 ust. 3 regulaminu Seimas. O ile żaden z zarzutów stawianych Prezydentowi nie uzyskał wymaganego poparcia, uważa się, że Seimas nie przyjął zarzutów oskarżenia³¹. Przewodniczący posiedzenia informuje o tym fakcie na posiedzeniu Seimas, a stosowną informację umieszcza w protokole posiedzenia. Jak stanowi art. 257 regulaminu Seimas, protokół z posiedzenia, na którym przeprowadzono głosowanie w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego przez Prezydenta, ma moc uchwały Seimas, wchodzi w życie niezwłocznie po ogłoszeniu i podlega natychmiastowej wykonalności. Artykuł 257 ust. 3 regulaminu Seimas Litwy stanowi, że wyniki głosowania ani uchwała parlamentu nie mogą być zaskarżone, nie ma także możliwości ponownego ich rozpatrywania³².

Po złożeniu Prezydenta z urzędu jego obowiązki pełni Przewodniczący Seimas³³. Wybory na urząd Prezydenta zarządza Przewodniczący Seimas w ciągu 10 dni od chwili powstania wakatu³⁴. Muszą one zostać przeprowadzone nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia ich zarządzenia. Jeśli Seimas nie może się zebrać w celu podjęcia uchwały o zarządzeniu wyborów, decyzyję taką podejmuje rząd³⁵.

Zastępujący Prezydenta Przewodniczący Seimas traci na czas zastępstwa możliwość wykonywania swoich obowiązków, jako Przewodniczący, na rzecz swojego zastępcy. Przewodniczący Seimas, czasowo zastępujący Prezydenta Republiki, nie może zarządzić przedterminowych wyborów

³⁰ Art. 254 Regulaminu parlamentu (Seimas).

³¹ Art. 256 ust. 1 Regulaminu parlamentu (Seimas).

³² E. Šileikis, *Konstitucinės atsakomybės buvimas („pripažinimo“) ir sampratos klausimas*, „Justitia“ 2006, nr 2(60), s. 14–17.

³³ Art. 89 ust. 1, 3 Konstytucji Republiki Litewskiej.

³⁴ J. Zieliński, *Seimas parlament Litwy*, Warszawa 2003, s. 33.

³⁵ Art. 89 ust. 1 Konstytucji Republiki Litewskiej.

do Seimas ani dymisjonować lub mianować ministrów bez zgody Seimas. W tym okresie Seimas nie może rozpatrywać wniosku o wyrażenie Przewodniczącemu Sejmu wotum nieufności. Na uznanie zasługuje uregulowane litewskie tej kwestii, gdyż osoba pełniąca obowiązki Prezydenta nie powinna posiadać pełnych uprawnień głowy państwa, którą jedynie czasowo zastępuje. Nie pochodzi ona z wyborów powszechnych, nie jest Prezydentem, tylko wykonuje jego obowiązki. Tak więc, jej uprawnienia powinny zostać ograniczone do niezbędnego minimum, dla zachowania ciągłości władzy w państwie.

R. Paksas, złożony z urzędu Prezydent, podjął próbę ponownego kandydowania na urząd Prezydenta Litwy. W rezultacie tej decyzji Seimas znowelizował ustawę o wyborze prezydenta i wprowadził pięcioletni zakaz kandydowania w wyborach na urząd Prezydenta Litwy osób złożonych z urzędu w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej³⁶.

Wykaz literatury

- 150 Abramavicius A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Litewskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Antoszewski A., *Forma rządów*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998.
- Były prezydent Litwy Rolandas Paksas niewinny, PAP, LWA, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,3067277.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f31d5a4291fa4d8&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=21&width=120 (dostęp 14.12.2015).
- Giżyńska M., *Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle kazusu Rolandasa Paksasa)*, [w:] A. Jamroz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Giżyńska M., *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*, Olsztyn 2009.
- Górecki D., *Republika Litewska*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996.
- Górecki D., *Sąd Konstytucyjny na Litwie*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 4, Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja, Warszawa 1999.
- Grabowski R., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Litwie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- Jarašiūnas E., *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials: the Lithuanian Experience*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, Acta Universitatis Wratislaviensis no 2950.

³⁶ Art. 2 ust. 2 ustawa nr I-28 z dnia 22 grudnia 1992 r. o wyborze Prezydenta Litwy (Żin., 1993, Nr. 2 - 29), http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338462 (dostęp 07.09.2015).

- Jarašiūnas E., *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials*, [w:] *Law and Fact in Constitutional Jurisprudence, International Conference, Vilnius, 30 June–1 July 2005*, Vilnius 2005.
- Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kręcis W., *Republika Litewska*, [w:] E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005.
- Kūris E., *Teisės ir faktų tyrimo persipynimas konstitucinės justicijos byloje*, [w:] *Teisė ir faktas konstitucinėje jurisprudencijoje. Tarptautinės konferencijos medžiaga*, Vilnius 2005.
- Małajny R.M., *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „*Studia Prawnicze*” 1990, nr 3.
- Mikuli P., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Oniszczyk J., *Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Opinia Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie zgodności działań Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasas Paksasa, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego, z Konstytucją Republiki Litewskiej (Žin., 2004, Nr. 49 - 1600).
- Paksas niewinny*, PAP LWA, „*Gazeta Wyborcza*” 2005, nr 291.
- Podolak M., Pochodyła P., *System polityczny Litwy*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Šileikis E., *Konstitucinės atsakomybės buvimas („pripažinimo“) ir sampratos klausimas*, „*Justitia*” 2006, nr 2 (60).
- Skrzypiński D., *Parlamenty krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, Wrocław 2006.
- Zieliński J., *Prezydent Republiki Litewskiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009.
- Zieliński J., *Seimas parlament Litwy*, Warszawa 2003.

Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej w świetle dostępnych klasyfikacji

Spośród wszystkich procedur, regulowanych przez akty prawne uznawane za konstytucje pełne, szczególną rolę ustrojową odgrywają przepisy regulujące zmianę konstytucji. Ich konstrukcja przesądza o możliwości lub niemożności dostosowywania ustawy zasadniczej do zmieniających się realiów społecznych, gospodarczych oraz politycznych, co może się przekładać na trwałość konstytucji, ale też stabilizuje ustroj państwa w określonym kształcie. Konstytucja to jednak nie tylko akt prawny, ale także swoisty manifest, stąd poza funkcjonalnością należy w niej poszukiwać także innych walorów.

Ustawa zasadnicza jest współcześnie ulokowanym w płaszczyźnie prawnej symbolem istnienia państwa, szczególnego rodzaju organizacji ludzi, nierzadko tej samej narodowości, zamieszkujących określone terytorium, wyznających zbliżone wartości. Postrzeganie konstytucji przede wszystkim na tej płaszczyźnie jest typowe dla mieszkańców państw, które uzyskały bądź odzyskały niepodległość w okresie bezpośrednio poprzedzającym jej uchwalenie. Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, można dokonać oceny przepisów regulujących zmianę Konstytucji Republiki Litwy z dnia 25 października 1992 r. (dalej: Konstytucja Litwy)¹.

Zasady zmiany Konstytucji Litwy

Zmiana Konstytucji Litwy może zostać przeprowadzona tylko w rygorystycznym, odmiennym od ustawodawczego trybie, regulowanym przepisami rozdziału XIV. Wprowadzają one dwa rodzaje postępowania,

* Dr hab., prof. UR, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski.

¹ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, tłum. H. Wisner, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 419. Zob. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 231 i n.

służące zmianie litewskiej ustawy zasadniczej. Pierwsza, mająca zastosowanie do rozdziałów II–XII konstytucji, nakazuje dwukrotne rozpatrzenie i poddanie pod głosowanie poprawek, przy zachowaniu co najmniej 3 miesięcy odstępu pomiędzy głosowaniami. Dla uchwalenia zmiany wymagane jest uzyskanie poparcia co najmniej 3/4 ogólnej liczby członków Seimas². Poza opisanym trybem zmiany konstytucji analizowany akt wprowadza tryb specjalny zmiany (klauzulę rewizyjną). Jest to tryb referendalny, mający zastosowanie do rozdziałów o istotnym znaczeniu ustrojowym, tj. I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana konstytucji*³. Dodatkowe utrudnienie dotyczy zmiany art. 1 Konstytucji Litwy („Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”) – w takim wypadku wymagane jest poparcie 3/4 obywateli litewskich posiadających prawo wyborcze⁴.

154

We wszystkich wskazanych przypadkach mają zastosowanie takie same przepisy dotyczące prawa inicjatywy w sprawie „zmiany lub uzupełnienia” konstytucji, uregulowane w art. 147 Konstytucji Litwy. Wprawdzie przepisy art. 147 posługują się pojęciem „wniosku”, ale w przypadku zmiany litewskiej ustawy zasadniczej mamy do czynienia z tzw. inicjatywą sformułowaną, podobnie jak w przypadku trybu ustawodawczego⁵. Wśród podmiotów dysponujących prawem inicjatywy konstytucyjnej wymieniają one grupę posłów – wyznaczając jej liczebność na minimum 1/4 ogólnej liczby posłów, tj. 36 deputowanych⁶. Prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji przysługuje na mocy tego samego artykułu grupie co najmniej 300 000 wyborców, przez co należy rozumieć osoby dysponujące prawem wyborczym. W porównaniu z prawem inicjatywy ustawodawczej, litewski ustrojodawca dokonał istotnego utrudnienia, gdy idzie o możliwość zainicjowania procedury. Zgodnie z art. 68 Konstytucji Litwy „inicjatywa ustawodawcza przysługuje członkom Seimasu, Prezydentowi Republiki i Rządowi”, a także grupie 50 000 obywateli mających prawa wyborcze. Należy zwrócić uwagę na wymaganą liczebność grupy obywateli w przypadku wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (50 000) oraz konstytucyjnej (300 000). Wymagane poparcie jest zwykle większe w przypadku inicjatywy konstytucyjnej niż w przypadku inicjatywy ustawodawczej,

² Art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy.

³ Art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy.

⁴ Art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy.

⁵ Pojęciem „projekt” posługują się przepisy art. 68 Konstytucji Litwy, regulujące prawo inicjatywy ustawodawczej.

⁶ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, s. 419 i n. Zob. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 81.

to różnica ta nie powinna być zbyt duża⁷. Dla porównania w Liechtensteinie różnica ta wynosi jedynie 50%, w Czarnogórze 66%, w Rumunii 100%, na Białorusi 300%, w Serbii 500%, w Słowenii i na Litwie 600%, a w Macedonii 1500%⁸.

W przypadku członków Seimas oraz obywateli przepisy regulujące zmianę Konstytucji Litwy dokonują jedynie zwiększenia wymogów ilościowych, pozbawiają natomiast prawa inicjatywy organy władzy ustawodawczej. Rozwiązanie takie wydaje się logiczne, gdyż zaangażowanie władzy wykonawczej w bieżącą politykę nie jest najlepszą rekomendacją dla inicjowania zmian konstytucji, ale niezbyt rozpowszechnione we współczesnych państwach europejskich⁹. Jedynie 6 z 45 państw nie przyznało prawa inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji żadnemu organowi władzy wykonawczej, dokonując w ten sposób ich wyłączenia ze wstępnego etapu prac nad zmianą aktów prawnych o charakterze ustrojowym. Są to: Albania, Grecja, Irlandia, Litwa, Portugalia oraz Wielka Brytania.

Jeśli chodzi o rozpatrzenie projektu zmiany konstytucji, rozwiązania litewskie nie odbiegają od stosowanych w większości współczesnych państw europejskich. Prace z projektem, tj. przeprowadzenie czynności służących przekształceniu projektu złożonego przez podmiot inicjatywny w pełnowartościowy projekt aktu prawnego zmieniającego konstytucję, prowadzi wyłoniony w zwykłych wyborach parlament¹⁰. Odrębną kwestią są ograniczenia czasowe towarzyszące przygotowaniu zmiany ustawy zasadniczej, które wprowadza Konstytucja Litwy. Zgodnie z przepisami art. 147 ust. 2 ustawa zasadnicza nie może być zmieniana „w czasie trwania” stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Mamy zatem do czynienia z ograniczeniem o charakterze przejściowym¹¹. Podobny, tj. przejściowy, charakter ma karencja, ustanowiona na mocy art. 148 ust. 4 Konstytucji

⁷ Poziom wymaganego poparcia jest identyczny w przypadku inicjatywy ustawodawczej i konstytucyjnej w czterech państwach: Austrii, Łotwie, San Marino oraz we Włoszech.

⁸ Szerzej: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 87–90.

⁹ „Spośród czterdziestu pięciu państw, w dwudziestu pięciu przypadkach konstytucja wyposażyła w prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji rząd, w szesnastu – prezydenta, a w siedmiu – monarchę”. *Ibidem*, s. 96.

¹⁰ Takie rozwiązanie jest stosowane w 37 państwach: Albanii, Andorze, Austrii, Bułgarii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Cyprze, Czarnogórze, Czechach, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Islandii, Liechtensteinie, Litwie, Luksemburgu, Łotwie, Macedonii, Malcie, Mołdowie, Monako, RFN, Norwegii, Polsce, Rumunii, Federacji Rosyjskiej, San Marino, Serbii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Ukrainie, na Węgrzech oraz we Włoszech.

¹¹ Szerzej: K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012, s. 32–33.

Litwy. Projekt zmiany tych samych postanowień może zostać wniesiony nie wcześniej niż po upływie roku, o ile projekt został odrzucony przez Seimas¹².

Jak już wspomniano, Konstytucja Litwa wprowadza dwa tryby służące zmianie jej postanowień, oba odmienne od ustawodawczego. Zmiana rozdziałów I (*Państwo Litewskie*) oraz XIV (*Zmiana Konstytucji*) litewskiej ustawy zasadniczej odbywa się w trybie zmiany wybranych norm (art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy), a przepisów art. 1 („Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”) w dodatkowo utrudnionym trybie (art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy). O ile ustanowienie jednego odmiennego trybu należy uznać za typowe dla konstytucji współczesnych państw europejskich, to inaczej jest w przypadkach multiplikowania procedur. Tego rodzaju rozwiązania, zabezpieczające przepisy o kluczowym znaczeniu dla ustroju państwa występują w 15 państwach: Austrii, Białorusi, Bułgarii, Czarnogórze, Estonii, Hiszpanii, Islandii, Litwie, Łotwie, Malcie, Mołdowie, Polsce, Serbii, Ukrainie oraz we Włoszech¹³.

Interesującym rozwiązaniem, zastosowanym w procedurze zmiany rozdziałów II–XIII Konstytucji Litwy, jest wymóg ponownego uchwalenia aktu zmieniającego konstytucję w identycznym brzmieniu. Jest to instrument spotykany w nielicznych państwach europejskich – obok Litwy występuje także w Bułgarii oraz na Ukrainie, przy czym w każdym z tych państw posiada cechy specyficzne. Przepisy art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy nakazują dwukrotne poddanie pod głosowanie ustawy o zmianie konstytucji. Głosowania muszą się odbyć z zachowaniem co najmniej trzymiesięcznej przerwy, a wymagane poparcie wynosi 2/3 członków Seimas (art. 170–171 regulaminu parlamentu)¹⁴. Wyjątki od tych postanowień określają przepisy art. 148 ust. 1 oraz 2 ustawy zasadniczej, przy czym dochodzi w nich do zastąpienia ponownego głosowania przez głosowanie w referendum¹⁵.

Zmiana lub uzupełnienie Konstytucji Litwy, o ile są realizowane w trybie art. 148 ust. 3, tj. poprzez dwukrotne uchwalenie przez Seimas, odbywa

¹² Szerzej: O. Szura, *Litwa*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005, s. 179–180; V. Vadapalas, *Konstytucja Republiki Litewskiej a suwerenność i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 375–376.

¹³ Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 156–159.

¹⁴ Regulamin Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 17 lutego 1994 r., stan prawny na dzień 13 września 2001 r., „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 126 i n.

¹⁵ Szerzej: D. Górecki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 193; K. Budziło, *Europeizacja konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, K. Kubuj (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 160.

się przy zachowaniu szczególnych wymogów ilościowych. Analizowane przepisy nie ustanawiają wprawdzie kworum, jak to ma miejsce w niektórych współczesnych konstytucjach, ale uzależnia przyjęcie uchwały o zmianie od poparcia co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Seimas, w którym zasiada 141 osób. Wymóg ten należy uznać za rygorystyczny, gdyż litewski parlament podejmuje decyzje większością głosów, a zwiększone wymogi ustanawia w przypadkach szczególnych, 1/2 ogólnej liczby członków Seimas w przypadku odrzucenia poprawek Prezydenta Republiki do ustawy, a 3/5, gdy uchwalana jest ustawa konstytucyjna¹⁶. Na marginesie należy dodać, iż modyfikacja wymogów ilościowych jest najpowszechniej stosowaną metodą utrudnienia zmiany konstytucji, a wśród współczesnych państw europejskich wykorzystujących ten instrument, najliczniejsza grupa ustanawia wymóg poparcia minimum 2/3 członków izby lub głosujących¹⁷. Pod tym względem rozwiązanie litewskie należy więc uznać za typowe.

O ile zmiana lub uzupełnienie Konstytucji Litwy dotyczy przepisów rozdziału I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana Konstytucji*, zgodnie z art. 148 ust. 2 niezbędne jest ich uchwalenie w drodze referendum. Nie oznacza to wykluczenia Seimas z procedury, a jedynie skraca postępowanie w parlamencie. Ustawa zmieniająca konstytucję po jej uchwaleniu zostaje poddana pod głosowania w ogólnokrajowym referendum, co zastępuje jej ponowne uchwalenie w Seimas. Nakaz ten dotyczy zatem jedynie wybranych norm, a regulacje konstytucyjne nie precyzują wymogów ilościowych. Z przepisów ustawowych wynika, że dla podjęcia decyzji wymagane jest poparcie ponad połowy uprawnionych do głosowania. Bardziej rygorystyczne wymogi ilościowe dotyczą tylko jednego wymienionego w konstytucji przypadku – zatwierdzenia zmiany art. 1 Konstytucji Litwy: „Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”. Można tego dokonać tylko przy poparciu 3/4 uprawnionych do głosowania¹⁸.

¹⁶ Art. 72 ust. 2 Konstytucji Litwy.

¹⁷ Uzyskanie poparcia 2/3 członków parlamentu jest konieczne w przypadku uchwalania zmiany ustawy zasadniczej w trybie zmiany konstytucji w 15 państwach: Albanii (art. 177 ust. 4), Andory (art. 106), Białorusi (członkowie każdej z izb odrębnie – art. 140 ust. 1), Chorwacji (art. 144), Czarnogóry (art. 155 ust. 4), Litwy (art. 148 ust. 3), Luksemburga (art. 114 ust. 1), Mołdowy (art. 143 ust. 1), Niemiec (w przypadku głosowania w Bundestagu, art. 79 ust. 2 UZ RFN), Norwegii (§ 112), Portugalii (art. 286 ust. 1), Federacji Rosyjskiej (w przypadku głosowania w Dumie Państwowej – art. 136 oraz art. 108 ust. 2), San Marino (art. 3 bis Deklaracji Praw San Marino), Serbii (art. 203 ust. 6), a także Węgier (art. 5 ust. 2). Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 190–193.

¹⁸ K. Budziło, *Procedura zmiany konstytucji w Republice Litewskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 99–100.

Swoistą ustrojową ciekawostką są przepisy art. 149 Konstytucji Litwy. Ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji może dokonać prezydent lub inny organ konstytucyjny. Litewska ustawa zasadnicza precyzyjnie określa rolę Prezydenta w końcowym etapie procedury zmiany konstytucji. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji podpisuje on i zarządza publikację uchwalonej ustawy zmieniającej konstytucję – niezależnie od tego, w jakim trybie została przyjęta – „nie później niż w ciągu 5 dni”. W razie niepodpisania przez Prezydenta ustawy we wskazanym terminie, obowiązek podpisania i ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji przechodzi na przewodniczącego litewskiego parlamentu (art. 149 ust. 2 Konstytucji Litwy)¹⁹.

Konstytucja Litwy według klasyfikacji Bryce’a

158

Liczni autorzy klasyfikują Konstytucję Litwy jako sztywną²⁰. W przypadku analizowanych przepisów jest to przyporządkowanie prawidłowe, bazujące na dychotomicznej skali zaproponowanej przez J.B. Bryce’a²¹, jednak oparte przede wszystkim na kryteriach ilościowych²². Nie oddaje ono stopnia trudności zmiany Konstytucji Litwy, która zawiera wyodrębniony rozdział (XIV) poświęcony zmianie oraz szereg stworzonych w tym celu procedur. Ich przeprowadzenie wymaga spełnienia specjalnych wymogów w zależności od tego, przepisy których rozdziałów mają zostać zmienione (art. 148 ust. 2²³ lub art. 148 ust. 3²⁴ Konstytucji Litwy). Ponadto

¹⁹ D. Górecki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 191–193.

²⁰ M. Giżyńska, *Tryb zmian konstytucji w Republice Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 509–510.

²¹ Pojęcia konstytucji elastycznej oraz sztywnej zostały wprowadzone w 1884 r. za sprawą opracowania Jamesa B. Bryce’a zatytułowanego *Constitutions*. Cechą charakterystyczną konstytucji elastycznej jest sposób zmiany jej postanowień, identyczny jak w przypadku ustaw. Z kolei w przypadku konstytucji sztywnej, jej nadrzędność zaznaczona jest poprzez odmienny, bardziej rygorystyczny tryb zmiany, niż ma to miejsce w wypadku ustawy. Zob. J.B. Bryce, *Constitutions*, Reprinted, Memphis 2010, Tennessee, USA.

²² Art. 148 Konstytucji Litwy nakazuje rozpatrywanie i dwukrotne poddanie pod głosowanie poprawek do wszystkich rozdziałów, z wyjątkiem I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana konstytucji*, przy czym przerwa pomiędzy głosowaniami nie może być krótsza niż 3 miesiące. Ponadto obowiązuje wymóg poparcia większością 2/3 ogólnej liczby członków Seimas.

²³ Art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy brzmi: „W drodze referendum mogą być zmienione tylko postanowienia rozdziału I. *Państwo Litewskie* i rozdziału XIV. *Zmiana konstytucji*.”

²⁴ Art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy brzmi: „Poprawki do innych rozdziałów Konstytucji muszą być rozpatrywane i dwukrotnie poddawane pod głosowanie w Seimasie. Prze-

art. 148 ust 1 dopuszcza zmianę art. 1 Konstytucji Litwy – gwarantującego, iż Litwa jest niepodległą republiką demokratyczną – jedynie wówczas, o ile spełnione zostaną dodatkowe, rygorystyczne wymogi²⁵.

Stopień skomplikowania wspomnianych przepisów lokuje zasady zmiany Konstytucji Litwy wśród najbardziej utrudnionych współczesnych procedur tego typu. Skromne możliwości anachronicznej klasyfikacji Bryce'a uniemożliwiają jednak precyzyjny opis badanego aktu prawnego – poza stwierdzeniem przynależności do grupy konstytucji elastycznych – zmienianych w trybie typowym dla ustaw – lub sztywnych – zmienianych w innym, utrudnionym trybie. Zastosowanie kryteriów zaproponowanych przez J.B. Bryce'a pozwala jedynie na stwierdzenie, iż Konstytucja Litwy jest jedną z 43 konstytucji sztywnych w Europie. Należy nadmienić, że spośród 45 współczesnych państw europejskich jedynie 2 – tj. Państwa Miasta Watykan oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – posiadają konstytucje elastyczne.

Klasyfikacja trójstopniowa

Alternatywą dla dwustopniowej skali Bryce'a jest uniwersalna klasyfikacja trójstopniowa²⁶. Ma ona charakter progresywny, co umożliwiłoby bardziej precyzyjne ustalenie typu konstytucji, a dodatkowo pozwala na określenie, jakiego rodzaju dodatkowe elementy zabezpieczające zostały zastosowane przez ustrojodawcę. Uwzględniająca funkcjonujące obecnie instytucje zmodyfikowana skala winna uwzględniać typ konstytucji, opierając się na następującej gradacji: 1) konstytucja elastyczna, zmieniana w trybie ustawodawczym; 2) konstytucja półsztywna, zmieniana w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym; 3) konstytucja sztywna, zmieniana w odmiennym od ustawodawczego trybie zmiany konstytucji²⁷. Należy nadmienić, że za zmodyfikowany tryb ustawodawczy można uznać taki, w którym dokonano jedynie zmian w ramach elementów procedury mających zastosowanie w trybie ustawodawczym. Tryb odmienny od

rwa między głosowaniami nie może być krótsza niż 3 miesiące. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za przyjęty, jeżeli w każdym głosowaniu głosowało za nim co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Seimasu”.

²⁵ Zgodnie z art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy „Artykuł 1 Konstytucji [...] może być zmieniony tylko w drodze referendum, jeżeli za zmianą opowie się co najmniej 3/4 obywateli Litwy mających prawo wyborcze”.

²⁶ Szerzej: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 49–52.

²⁷ Szerzej: *ibidem*, s. 50–52.

ustawodawczego charakteryzuje wprowadzenie nowych elementów, nieznanymi procedurze ustawodawczej. Stosowanie zaproponowanej skali trójstopniowej (elastyczne – półsztywne – sztywne) pozwala dokonać postępu jakościowego, gdy idzie o precyzyjne klasyfikowanie konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany²⁸.

Elementy dodatkowe, tj. nie dające się przypisać do żadnego z trzech wyżej wymienionych typów konstytucji ani nie pozwalające na dalszą rozbudowę skali trójstopniowej, zostały wprowadzone przez poszczególnych ustrojodawców dla osiągnięcia określonych celów. Można wyróżnić: 1) czynniki zabezpieczające niezmienność konstytucji, 2) czynniki zabezpieczające zmienność konstytucji, 3) czynniki zabezpieczające udział obywateli w decydowaniu o zmianie konstytucji.

Za czynniki zabezpieczające niezmienność, tj. dodatkowe elementy procedury służące usztywnieniu konstytucji, należy uznać: ustanowienie norm relatywnie niezmiennialnych, wprowadzenie klauzul rewizyjnych, a także wymóg ratyfikacji zmiany przez podmioty federacji. Stosowanie tych czynników zabezpieczających odpowiada poglądom doktryny prawa konstytucyjnego, postrzegającej sztywność ustawy zasadniczej jako cechę pożądaną. Podatność konstytucji na zmiany – odpowiadające zachodzącym procesom historycznym, cywilizacyjnym lub społecznym – wydaje się nie mniej istotna od jej trwałości. Postęp w zakresie „ulepszania” trybów zmiany konstytucji prowadzi zwykle do ich usztywniania, gdy tymczasem optymalne wydaje się osiągnięcie równowagi pomiędzy stabilnością ustawy zasadniczej a jej zmiennością, co uzasadnia stosowanie elementów ułatwiających zmianę. Czynniki mające zabezpieczać zmienność konstytucji to: odstąpienie od wymogów formalnych towarzyszących wykonaniu inicjatywy w sprawie zmiany, procedury: alternatywna oraz rezerwowa, procedury specjalne (zmiana czasowa, nadzwyczajna i pilna). Czynniki zabezpieczające udział narodu w procedurze zmiany konstytucji pozwalają obywatelom na współdecydowanie w sprawach ustrojowych. Uwzględnienie tego rodzaju czynników w procedurze zmiany ustawy zasadniczej jest zgodne z tendencją, nakazującą szerokie wyko-

²⁸ Za elementy stanowiące integralną część procedury zmiany konstytucji – tj. pozwalające stwierdzić, z jakim typem konstytucji mamy do czynienia – należy uznać: modyfikacje w zakresie katalogu podmiotów inicjatywnych, wymogi formalne towarzyszące wykonaniu inicjatywy, ograniczenie w zakresie dysponowania przez parlament prawem dokonania zmiany, progi spowalniające, maksymalne limity czasowe, modyfikacje w zakresie wymogów ilościowych, modyfikacje w zakresie wzajemnej pozycji izb w parlamencie dwuizbowym, wymóg uchwalenia zmiany przez parlament dwu kolejnych kadencji, fakultatywne formy partycypacji obywatelskiej, kontrolę konstytucyjności prowadzoną w różnych fazach postępowania, modyfikacje uprawnień organów w zakresie zatwierdzania i ogłaszania zmiany.

rzystanie instytucji demokracji partycypacyjnej. Czynniki zabezpieczające udział obywateli to: wymóg obligatoryjnego zatwierdzenia zmiany konstytucji przez naród, a także stworzenie możliwości uchwalenia zmiany konstytucji przez naród.

Odłąbną kwestią pozostaje skuteczność wymienionych czynników. Nie ma pewności, na ile czynniki zaliczane do pierwszej kategorii przyczynią się do utrudnienia zmiany, a zarazem posłużą jej trwałości. Czynniki zaliczane do grupy drugiej mogą ułatwić zmianę konstytucji i – choć nie musi być to regułą – przyczynić się do przedłużenia czasu jej obowiązywania. W przypadku czynników z grupy trzeciej można z całą pewnością stwierdzić ich neutralny charakter, tj. brak jednoznacznego usztywniającego lub uelastyczniającego oddziaływania, nie sposób natomiast określić długofalowego oddziaływania.

Klasyfikacja trójstopniowa umożliwia przedstawienie skróconego opisu typu konstytucji oraz rodzaju zastosowanych czynników zabezpieczających. Trzy wyodrębnione typy konstytucji zostały określone poprzez przypisanie im kolejnych cyfr. Konstytucja elastyczna, zmieniana w trybie ustawodawczym, została oznaczona cyfrą 1 (typ pierwszy). Konstytucja półsztywna, zmieniana w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym, została oznaczona cyfrą 2 (typ drugi). Konstytucja sztywna, zmieniana w odmiennym od ustawodawczego trybie zmiany konstytucji, została oznaczona cyfrą 3 (typ trzeci).

Czynniki zabezpieczające, z racji ich dodatkowego charakteru, mogą towarzyszyć każdemu z wymienionych typów konstytucji. Każdy z czynników został oznaczony literą, co pozwala uzupełnić informację o typie konstytucji poprzez wskazanie, czy została ona dodatkowo zabezpieczona, a także, jakie zabezpieczenia zostały zastosowane. Litery – symbole, użyte do oznaczenia poszczególnych czynników – nawiązują do ich anglojęzycznych oraz francuskojęzycznych określeń. Z uwagi na to, iż szereg konstytucji nie zostało wyposażonych w te dodatkowe czynniki, należy ustalić symbol także dla stanu „zerowego” zabezpieczenia, neutralności w tym zakresie. Można przyjąć następujące symbole, odpowiadające rodzajom zabezpieczeń. Łączne użycie cyfry oznaczającej typ konstytucji (1, 2, lub 3) oraz litery symbolizującej rodzaj zastosowanych zabezpieczeń pozwala na znacznie precyzyjniejsze jej sklasyfikowanie niż za pomocą używanej powszechnie skali Bryce’a.

Niemożliwe wydaje się ustalenie gradacji, która pozwala wyznaczyć stopień usztywnienia konstytucji przez zastosowanie poszczególnych dodatkowych czynników zabezpieczających. Ułatwienie lub utrudnienie zmiany, wynikające z ustanowienia dodatkowych wymogów, zależy w dużej mierze od specyfiki konkretnego systemu konstytucyjnego i realiów politycznych. Można natomiast przyjąć założenie, że zastosowanie

Czynnik zabezpieczający	Symbol	J. angielski	J. francuski
Neutralność (brak zabezpieczeń)	n	<i>neutral</i>	<i>neutre</i>
Normy niezmienniane	i	<i>immutable</i>	<i>immuable</i>
Klauzula rewizyjna	c	<i>clause</i>	<i>clause</i>
Ratyfikacja	r	<i>ratification</i>	<i>ratification</i>
Inicjatywa niesformułowana	f	<i>unformulated</i>	<i>informulé</i>
Procedura alternatywna	a	<i>alternative</i>	<i>autre</i>
Procedura specjalna	e	<i>extraordinary</i>	<i>extraordinaire</i>
Obligatoryjna partycypacja obywatelska	o	<i>obligatory</i>	<i>obligatoire</i>
Uchwalenie przez naród w referendum	p	<i>people</i>	<i>peuple</i>

w ramach jednej konstytucji większej liczby zabezpieczeń jednego rodzaju (tj. niezmienności, zmienności lub udziału narodu), prowadzi do usztywnienia konstytucji, uelastycznienia konstytucji bądź zwiększenia stopnia demokracji procedury.

Konstytucja Litwy według klasyfikacji trójstopniowej

Analiza przepisów Konstytucji Litwy pozwala stwierdzić, że – w świetle założeń klasyfikacji trójstopniowej – należy ją uznać za konstytucję sztywną. Decyduje o tym szereg czynników. Po pierwsze, nastąpiła znacząca modyfikacja katalogu podmiotów dysponujących prawem inicjatywy zmiany konstytucji, w porównaniu z inicjatywą ustawodawczą. Ustawodawca nie wyposażył w takie prawo żadnego z organów władzy ustawodawczej, a w przypadku członków Seimas oraz obywateli dysponujących prawem wyborczym znacząco podwyższył wymogi ilościowe. Po drugie, uchwalenie zmiany konstytucji wymaga poparcia 2/3 członków ogólnej liczby Seimas, podczas gdy do zmiany ustawy wystarcza większość zwykła, jedynie wyjątkowo kwalifikowana. Po trzecie, obowiązuje wymóg dwukrotnego, jednobrzmiącego uchwalenia zmiany konstytucji, z uwzględnieniem trzymiesięcznej przerwy pomiędzy głosowaniami, przez co mamy do czynienia z elementem procedury nie występującym w trybie ustawodawczym. Po czwarte, zmiana konstytucji musi uwzględniać ograniczenia czasowe, które nie obowiązują w przypadku trybu ustawodawczego. Jednym z nich jest zakaz zmiany konstytucji podczas stanów nadzwyczajnych, drugim zakaz jej zmiany przed upływem roku,

o ile inicjatywa jest zbieżna z odrzuconą przez Seimas ustawą zmieniającą konstytucję.

Ustrojodawca litewski dokonał dodatkowego zabezpieczenia niezmienności konstytucji. Spośród trzech instrumentów, wykorzystywanych w tym celu w konstytucjach współczesnych państw europejskich, twórcy Konstytucji Litwy wybrali najbardziej wyrafinowane, polegające na określeniu obok trybu zmiany konstytucji kolejnego trybu zmiany wybranych norm konstytucji (rozdziały I i XIV), tj. klauzuli rewizyjnej.

Klauzula rewizyjna to norma lub zespół norm, wprowadzająca szczególny tryb zmiany wybranych postanowień. Jest to metoda pozwalająca na równoczesne zwiększenie ochrony wybranych przepisów lub wartości oraz dokonanie wewnętrznej hierarchizacji norm konstytucyjnych, przy zastrzeżeniu ich równej mocy prawnej. Ustawa zasadnicza opatrzona klauzulą rewizyjną charakteryzuje się wielością trybów zmiany. Instrument ten należy uznać za wyrafinowany z uwagi na konieczność stworzenia trybu zmiany różniącego się od trybu podstawowego, ale wciąż możliwego do zrealizowania. Sprawia to, że nieliczne konstytucje wprowadzają więcej niż jeden tryb szczególny. Każdy z nich służy zmianie różnych norm lub ich grup w ramach tej samej konstytucji²⁹.

Projektowanie wymogów towarzyszących klauzuli rewizyjnej wymaga pewnej staranności i wyrafinowania. Zabezpieczenie wybranych norm poprzez nakazanie ich zmiany w trybie mającym służyć uchwaleniu nowej konstytucji, co jest niekiedy praktykowane, może spowodować efekt odwrotny od zamierzonego. Zgromadzenie wystarczającej dla zrealizowania tego celu większości może bowiem doprowadzić nie tyle do zmiany wybranej normy (lub norm), ale uchwalenia nowej konstytucji. Tym samym nadmierne usztywnienie może skutkować uchyleniem aktu. Konstytucja Litwy nie została zabezpieczona poprzez wprowadzenie norm niezmiennych, ale istnienie dodatkowych wymogów towarzyszących próbie zmiany art. 1 Konstytucji Litwy pozwala stwierdzić, iż jego zmiana jest trudniejsza od uchwalenia nowej konstytucji.

Litewska ustawa zasadnicza nie wprowadziła instrumentów służących zapewnieniu zmienności ustawy zasadniczej³⁰, kłóciłoby się to zresztą z widoczną w analizowanej konstytucji koncepcją celowego i planowego

²⁹ Odmienne problem ten postrzega W. Sokolewicz, który wprowadza rozróżnienie pomiędzy zmianą kwalifikowaną – realizowaną w odmiennym od podstawowego trybu zmiany konstytucji a rewizją – poprzedzoną przeglądem konstytucji rozległą zmianą dotyczącą fundamentalnych postanowień. Zob. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 187–192.

³⁰ Należą do nich: odstąpienie od wymogów formalnych towarzyszących inicjatywie w sprawie zmiany konstytucji, procedury alternatywne jej zmiany, a także procedury specjalne (zmiana czasowa, nadzwyczajny lub pilny tryb zmiany).

uszywnienia konstytucji. Nawet instytucja referendum, wykorzystana została w przepisach o zmianie Konstytucji Litwy nie tyle do gwarantowania partycypacji obywateli w procesie zmiany ustawy zasadniczej, co dla utrudnienia jej zmian. Referendum zatwierdzające można bowiem uznać za element zapewniający partycypację tylko wówczas, gdy instytucja ta towarzyszy każdej zmianie konstytucji, nie zaś wtedy, gdy zostaje zastosowana w ramach klauzuli rewizyjnej, chroniącej przed zbyt łatwą zmianą wybrane normy.

Zgodnie z założeniami klasyfikacji trójstopniowej wymienione cechy, jakie charakteryzują procedurę zmiany Konstytucji Litwy, pozwalają ją zaliczyć do typu 3, tj. konstytucji sztywnych. Określenie podtypu, do którego należy analizowany akt, wymaga wskazania, jakie dodatkowe instrumenty zabezpieczające ustawę zasadniczą zastosował ustrojodawca. W przypadku przepisów litewskich mamy do czynienia z instrumentem zabezpieczającym jej niezmienność, w postaci klauzuli rewizyjnej. Należy ją zatem oznaczyć jako **3-c**, czyli konstytucję sztywną, zmienianą w trybie zmiany konstytucji, a także w trybie szczególnym zmiany konstytucji, o ile zmiana dotyczy wybranych norm. Z identycznym typem konstytucji oraz rodzajem zabezpieczeń mamy do czynienia w przypadku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, także oznaczonej jako **3-c**.

Wnioski

Przykład procedury zmiany Konstytucji Litwy pozwala zobrazować, iż stosowanie anachronicznych instrumentów badawczych nie pozwala na precyzyjną ocenę współczesnych aktów prawnych. Analizowane przepisy nie tylko odbiegają od trybu ustawodawczego, ale wprowadzają liczne instytucje dodatkowo zabezpieczające konstytucję. Litewska ustawa zasadnicza nie jest przy tym wyjątkiem, przeciwnie, liczne współczesne konstytucje wykazują zbliżony poziom komplikacji w zakresie procedury ich zmiany.

Analiza aktów prawnych powstałych u schyłku XX w., a zwłaszcza badania komparatystyczne wymagają stworzenia nowych narzędzi badawczych. Klasyfikacja trójstopniowa, umożliwiająca podział współczesnych konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany, jest przykładem instrumentu skonstruowanego na podstawie badania obejmującego konstytucje wszystkich państw europejskich. Pozwala ona na sklasyfikowanie badanego aktu prawnego z uwagi na cechy pierwszoplanowe oraz dodatkowe, których to możliwości nie daje dychotomia zaproponowana przez J.B. Bryce'a.

Wykaz literatury

- Bryce J.B., *Constitutions*, Reprinted, Memphis 2010, Tennessee, USA.
- Budziło K., *Europeizacja konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, K. Kubuj (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Budziło K., *Procedura zmiany konstytucji w Republice Litewskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012.
- Giżyńska M., *Tryb zmian konstytucji w Republice Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Górecki D., *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, tłum. H. Wisner, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008.
- Regulamin Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 17 lutego 1994 r., stan prawny na dzień 13 września 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000.
- Szura O., *Litwa*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005.
- Vadapalas V., *Konstytucja Republiki Litewskiej a suwerenność i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?

I. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji¹, dwudziestopięcioosobowa Krajowa Rada Sądownictwa (dalej Rada lub KRS) składa się m.in. z osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W skład Rady wchodzi ponadto 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów, 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów, a także – z racji sprawowanych przez siebie funkcji – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Minister Sprawiedliwości.

Uprawnienie Prezydenta RP do powoływania jednego z członków KRS funkcjonowało w przepisach od momentu uchwalenia pierwszej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w 1989 r. (art. 4)². Z kolei ustawa z 2001 r.³ normowała nie tylko prawo powołania członka KRS przez Prezydenta, ale stanowiła również wyraźnie, że może być on w każdym czasie odwołany (art. 5 ust. 1). Identyczna regulacja znajduje się w aktualnie obowiązujących przepisach (art. 8 ust. 1 ustawy z 2011 r.⁴). Warto zauważyć, że choć Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym od

* Dr hab., prof. UG, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

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

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz.U., nr 73, poz. 435 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst pierwotny: Dz.U., nr 100, poz. 1082 ze zm.). Ta regulacja obowiązywała do 2011 r. (zob. tekst jednolity ustawy z 2001 r, opublikowany w Dz.U. 2010, nr 11, poz. 67 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U., nr 126, poz. 714 ze zm.).

1989 r.⁵, to prawo powoływania jednego z jej członków przez Prezydenta uzyskało rangę konstytucyjną dopiero wraz z wejściem w życie konstytucji z 1997 r.

II. Instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta jest związana z dualistycznym modelem władzy wykonawczej, przyjmowanym zasadniczo w tych systemach rządów, które można określić mianem parlamentarno-gabinetowych (także zrjonalizowanych), a więc tych, które m.in. zakładają polityczną nieodpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem⁶. Brak odpowiedzialności politycznej Prezydenta skutkuje ograniczeniem kompetencji tego organu⁷. Jest ona zastępowana przez odpowiedzialność polityczną członka rządu (premiera), który kontrasygnując akt głowy państwa, bierze na siebie odpowiedzialność za ten akt przed legislaturą. Negatywna ocena aktu podlegającego kontrasygnacie może bowiem powodować pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności politycznej (odwołanie ze stanowiska). Obawa przed poniesieniem odpowiedzialności politycznej może być powodem odmowy podpisania aktu przez osobę uprawnioną do kontrasygnaty⁸, a w związku z tym przyczyną niedojścia do skutku aktu głowy państwa (udzielenie kontrasygnaty jest warunkiem *sine qua non* ważności aktu Prezydenta). Z kolei obawa przed podpisaniem aktu sprzecznego z konstytucją czy też sprzecznego z ustawą może i powinna skutkować odmową jego podpisania, skoro osoba kontrasygnująca taki akt podlegałaby odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. Instytucja ta wzmacnia zatem pozycję rządu w stosunku do głowy państwa, kontynuując we współczesnej praktyce ustrojowej funkcjonowanie wykształconej w systemie brytyjskim zasady: *The King*

168

⁵ Krajowa Rada Sądownictwa została wprowadzona do przepisów konstytucyjnych przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U., nr 19, poz. 101). Przepis ten wprowadził zmiany w art. 60 Konstytucji z 1952 r. (j.t. Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 ze zm.), odsyłając do ustawy zwykłej w zakresie uregulowania uprawnień, składu i sposobu działania Rady (ust. 3) oraz ustanawiając zasadę powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS (ust. 1), zastąpioną później przez regulację art. 42 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁶ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 172; M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 32.

⁷ Por. R. Glajcar, *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006, s. 142.

⁸ K. Wojtyczek, *Zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 365.

*can do no wrong*⁹. Jest także postrzegana w doktrynie jako przejaw wzajemnej współpracy pomiędzy głową państwa a rządem, a także jako element wzajemnej ich kontroli¹⁰.

III. Jak już wspomniano, instytucja kontrasygnaty została formalnie przywrócona w regulacji konstytucyjnej przez tzw. nowelę kwietniową z 1989 r. do ówczesnie obowiązującej Konstytucji z 1952 r. Zgodnie z dodanym wówczas art. 32f ust. 2 zdanie drugie, ustawa miała określić akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, które wymagałyby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Abstrahując już od wymagającego negatywnej oceny faktu, że przepisy takie nigdy nie zostały wydane, jak i od budzącej zasadnicze wątpliwości idei określenia aktów wymagających kontrasygnaty w ustawie¹¹, analizując przytoczone uregulowanie, można łatwo stwierdzić, że ówczesna konstrukcja kontrasygnaty – paradoksalnie – zakładała jako zasadę możliwość samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez Prezydenta, a wyjątkowo przewidywała konieczność poddania aktów istotnych kontrasygnacie premiera. W kontekście uprawnienia Prezydenta do powoływania jednego z członków KRS należy stwierdzić, że obowiązujący wówczas stan prawny i stan faktyczny przejawiający się w braku uregulowań ustawowych odnoszących się do aktów podlegających kontrasygnacie skutkowało całkowitą swobodą Prezydenta w zakresie nominacji członka Rady. Tak też wyglądała praktyka – w analizowanym okresie prezydenci W. Jaruzelski i L. Wałęsa dokonali dwóch niekontrasygnowanych nominacji członków KRS¹².

169

Istotna zmiana koncepcji kontrasygnaty aktów Prezydenta nastąpiła wraz z wejściem w życie tzw. Małej konstytucji z 1992 r. Artykuł 46 Małej konstytucji wprowadzał bowiem zasadę kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra zarówno ogólnych, jak i indywidualnych (jednostkowych) aktów prawnych Prezydenta. Co więcej, przepis wyraźnie uzależniał ważność aktu Prezydenta od uzyskania kontrasygnaty,

⁹ P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999; P. Kierończyk, *Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie* [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 199–200.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 53.

¹¹ Więcej na ten temat zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 56–57 oraz s. 140–141.

¹² Chodzi o nominacje L. Kubickiego i J. Jasińskiego. Zob. niepublikowane postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: z dnia 21 lutego 1990 r. nr K. 113-2-90 w sprawie wskazania osoby do składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz z dnia 9 września 1991 r. nr K. 113-8-91 w sprawie wskazania osoby w skład Krajowej Rady Sądownictwa.

a z jego końcowego fragmentu można było wywnioskować, że to właśnie organy kontrasygnujące są w zasadzie inicjatorami wydania danego aktu, ponieważ to właśnie premier bądź minister mieli przedkładać takie sprawy głowie państwa. Redakcja analizowanego przepisu wskazywała zatem na swego rodzaju wspólne wykonywanie kompetencji przez głowę państwa i organ kontrasygnujący dany akt¹³, co oczywiście nie wykluczało inspiracyjnych działań Prezydenta¹⁴.

O ile wspomniany art. 46 Małej konstytucji ustanawiał zasadę konstytucyjną, o tyle art. 47 normował wykaz materii wyłączonych spod kontrasygnaty. W odniesieniu do spraw związanych z sądami, wskazany przepis wyłączał kontrasygnatę jedynie w przypadku powoływania i odwoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesów Sądu Najwyższego oraz powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 47 pkt 12 oraz art. 47 pkt 13 w zw. z art. 42). Nietrudno więc zauważyć, że wśród wyłączeń przewidzianych w art. 47 Małej konstytucji brakowało powoływania (i odwoływania) członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Podobna sytuacja występuje na tle aktualnych uregulowań konstytucyjnych. Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. co do zasady akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu premiera, który przez podpisanie aktu bierze na siebie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Od tak sformułowanej zasady ust. 3 tego przepisu wprowadza w 30 punktach liczne wyjątki. Wśród prerogatyw są także takie, które odnoszą się do sądownictwa. Zaliczyć do nich można powoływanie sędziów (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – art. 179 Konstytucji), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów SN i wiceprezesów NSA (ust. 3 pkt 17 oraz pkt 20–23). Jak widać, także i w aktualnej regulacji aktów głowy państwa wyłączonych spod obowiązku kontrasygnaty, brakuje kompetencji do powołania członka KRS.

IV. Zawarty w art. 144 ust. 3 Konstytucji katalog uprawnień osobistych Prezydenta (prerogatyw) w piśmiennictwie prawniczym jest generalnie uznawany za wyczerpujący. Oznacza to, że wydawanie przez Prezydenta aktów urzędowych niewymienionych w tym przepisie, a więc wykonywanie przez Prezydenta jakichkolwiek innych kompetencji wynikających bądź z konstytucji, bądź z ustaw lub innych aktów normatyw-

¹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 316. Odmienne: P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 36–37.

¹⁴ Por. P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów...*, s. 37.

nych, wymaga dla ich skuteczności podpisu Prezesa Rady Ministrów¹⁵. Tę regułę nazywa się czasem w literaturze zasadą domniemania kontrasygnaty¹⁶ lub zasadą powszechności kontrasygnaty¹⁷, a możliwość wykonywania przez głowę państwa kompetencji osobistych uznaje się za wyjątek od tej zasady¹⁸.

Podobny pogląd został wypowiedziany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Choć wyartykułowano go w związku z problematyką powołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, to jednak wydaje się, że ma walor zdecydowanie ogólniejszy ze względu na bardzo precyzyjną wypowiedź polskiego sądu konstytucyjnego, odnoszącą się wprost do konstytucyjnej regulacji instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa. W wyroku z dnia 23 marca 2006 r.¹⁹ Trybunał uznał m.in., że art. 6 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji²⁰, wprowadzający do ustawy o radiofonii i telewizji²¹ przepis nadający Prezydentowi kompetencję do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT, jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powoływanego wyroku stwierdził m.in., że „akty urzędowe Prezydenta [...] wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów [...]. Kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu [...]. Kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów [...] odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. [...] Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów

¹⁵ Zob. np. P. Sarnecki, *Uwaga 9 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. I; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 687; P. Winczorek, *Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 189; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 261; I. Wawrzeńczyk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 12.

¹⁶ K. Wojtyczek, *Zagadnienie odpowiedzialności...*, s. 366. Por. też L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 189.

¹⁸ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 57.

¹⁹ K 4/06, OTK ZU Seria A 2006, nr 3, poz. 32.

²⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. (Dz.U., nr 267, poz. 2258).

²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. w brzmieniu ówczesnie obowiązującego tekstu jednolitego (Dz.U. 2004, nr 253, poz. 141 ze zm.).

wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji. [...] Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie »dalszego ciągu« aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych. Artykuł 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu”.

V. W odniesieniu do prezydenckiej kompetencji powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa, wśród niektórych przedstawicieli doktryny, a także w praktyce funkcjonowania kolejnych głów państw uznanie zdobył sobie pogląd odmienny. Sędziowie Sądu Najwyższego, autorzy komentarza do ustawy o KRS z 2001 r., twierdzą bowiem, że chociaż wyliczenie aktów urzędowych głowy państwa niepodlegających kontrasygnacie, dokonane w art. 144 ust. 3 Konstytucji, ma charakter wyczerpujący, „i choć w polskim prawie konstytucyjnym obowiązuje zasada domniemania kontrasygnaty [...], to jednak powołanie przez Prezydenta członka Krajowej Rady Sądownictwa zwolnione jest od obowiązku uzyskania kontrasygnaty. Przemawia za tym »personalny« charakter tego aktu i jego organiczne podobieństwo do innych aktów Prezydenta niewymagających kontrasygnaty”²².

²² T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 711. Zob. też M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 43. Większość doktryny prawa konstytucyjnego prezentuje pogląd przeciwny. Zob. przykładowo: L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. IV; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 106; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 136; R. Balicki, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 353; J. Sułkowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 127; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 146; I. Wawrzeńczyk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 12; K. Grajewski, M. Pułło, *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1, s. 7.

Trzeba również podkreślić, że praktyka nominowania przez głowę państwa członków Rady po roku 1992 wskazuje na wykonywanie tej kompetencji jako osobistego uprawnienia Prezydenta. „Prezydencycy” członkowie KRS są bowiem powoływani bez zwracania się o kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów²³. Co więcej, można uznać, że również Krajowa Rada Sądownictwa popiera ten stan rzeczy. Brak jest co prawda oficjalnej wypowiedzi KRS podjętej np. w formie uchwały tego organu, ale można domniemywać takie stanowisko Rady z wypowiedzi Rzecznika Prasowego tego organu, który stwierdził, że w skład KRS wchodzi m.in. Minister Sprawiedliwości i osoba powołana przez Prezydenta, która może „być w każdej chwili, bez podania przyczyny odwołana przez Prezydenta. Taka pozycja ustrojowa tego członka Rady wskazuje na to, że Prezydent ma pełne i samodzielne władztwo w zakresie kreowania jego funkcjonowania w Radzie i przekonuje, iż powołanie tej osoby na członka Rady ma charakter wskazania osobistego przedstawiciela Głowy Państwa. Ponadto przyjęcie, że niezbędna jest w tym zakresie kontrasygnata Premiera prowadziłoby do wniosku, że Prezes Rady Ministrów miałby bezpośredni wpływ na obsadę dwóch członków”. Taka sytuacja, zdaniem Rzecznika Prasowego KRS, „nie mieści się w konstytucyjnej formule składu Krajowej Rady Sądownictwa”²⁴.

VI. Próbę podsumowania przedstawionych powyżej poglądów wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w piśmiennictwie należy rozpocząć od wyrażenia generalnej aprobaty dla wyводу dokonanego przez polski sąd konstytucyjny. Ogólna wykładnia dopuszczająca możliwość uznawania za prerogatywy innych, niewymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji kompetencji, byłaby interpretacją sprzeczną z wyraźnym brzmieniem jej postanowień. Zauważają to także autorzy powołanego wyżej komentarza do ustawy o KRS z 2001 r., uznając, że wyliczenie aktów urzędowych Prezydenta

²³ Prezydent A. Kwaśniewski powołał bez kontrasygnaty w skład KRS A. Konopkę (zob. niepublikowane postanowienie z dnia 5 marca 1996 r. Nr K.113-4-95 w sprawie wskazania osoby w skład Krajowej Rady Sądownictwa) oraz – jak się wydaje – M. Celeja (zob. pismo Prezydenta RP informujące o powołaniu w skład KRS, bez sygnatury, datowane na dzień 10 kwietnia 1998 r.). Także kolejni prezydenci (L. Kaczyński i B. Komorowski) dokonywali powołań w skład KRS bez kontrasygnaty premiera. Chodzi o powołanie odpowiednio E. Stryczyńskiej w 2006 r. i Ł. Bojarskiego w 2010 r. (zob. postanowienia Prezydenta RP o powołaniu w skład Krajowej Rady Sądownictwa: z dnia 6 stycznia 2006 r. nr 113-3-06 (M.P., nr 10, poz. 127) oraz z dnia 21 września 2010 r. nr 1131-32-10 (M.P., nr 74, poz. 942).

²⁴ *Komunikat prasowy dotyczący artykułu Izabeli Kacprzak „Prokurator bez podpisu” opublikowanego w dzienniku Rzeczpospolita 1 października 2012 roku*, <http://www.krs.pl/admin/files/201470.pdf> (dostęp 16.09.2015).

w art. 144 ust. 3 Konstytucji ma charakter wyczerpujący²⁵. Jak się zresztą wydaje, w zaprezentowanym wywodzie popadają w swego rodzaju wewnętrzną sprzeczność. Trudno bowiem jest pogodzić pogląd o wyczerpującym charakterze konstytucyjnej listy prerogatyw prezydenckich z tezą o zwolnieniu z konieczności uzyskania kontrasygnaty dla powołania członka KRS, ze względu na personalny charakter tego aktu oraz jego bliżej niesprecyzowane organiczne podobieństwo do innych prerogatyw Prezydenta.

Nawiązując do zaprezentowanego wyżej poglądu Trybunału Konstytucyjnego i jeszcze raz podkreślając generalną dla niego aprobatę, należy jednak stwierdzić, że na tle wypowiedzi Trybunału rysują się możliwości poczynienia pewnych uwag uzupełniających. Jak już wskazano, w stosunku do przepisów art. 144 ust. 2 i 3 nie można stosować swobodnej wykładni rozszerzającej. W konstytucyjnym zbiorze prerogatyw można jednak znaleźć pewnego rodzaju niekonsekwencje. Kontrasygnacie nie podlega np. inicjatywa ustawodawcza Prezydenta (art. 144 ust. 3 pkt 4). Jednocześnie przepis art. 119 ust. 4 przyznaje wnioskodawcy uprawnienie do wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania w Sejmie. W tej sytuacji nietrudno założyć, że dosłowna, literalna interpretacja przepisów konstytucyjnych prowadziłyby do chyba dość nieoczekiwanych konsekwencji. Prezydent miałby bowiem dyskrecjonalne uprawnienie do zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej, natomiast wycofanie wniesionego przez niego projektu (co jest konstytucyjnym uprawnieniem każdego podmiotu zdolnego do wykonania inicjatywy ustawodawczej) byłoby uzależnione od kontrasygnaty premiera. Tego typu niekonsekwencje można zidentyfikować nie tylko w procesie wykładni art. 144 Konstytucji w powiązaniu z innymi unormowaniami ustawy zasadniczej ustanawiającymi konkretne uprawnienia Prezydenta. Jego kompetencje mogą i są przecież regulowane w aktach niższego rzędu. Przykładem takiej sytuacji może być z jednej strony – art. 144 ust. 3 pkt 2 Konstytucji, który ustanawia prerogatywę w postaci uprawnień do zwołania pierwszych posiedzeń Sejmu i Senatu, a z drugiej strony – wynikające z regulaminów obu izb parlamentarnych wyraźne uprawnienia Prezydenta do powołania marszałków-seniorów²⁶. Także i w tym przypadku trudno byłoby dowodzić, że pierwsze z wymienionych uprawnień jest prezydencką prerogatywą,

²⁵ T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwuński, *Prawo o ustroju...*, s. 711.

²⁶ Zob. art. 1 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M.P. 2012, poz. 32 ze zm.) oraz art. 30 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2015, poz. 805).

a drugie z nich wymaga kontrasygnaty premiera. Powołanie Marszałka-Seniora jest przecież logiczną konsekwencją osobistego uprawnienia głowy państwa do zwołania pierwszego posiedzenia parlamentu. Jeśli Sejm lub Senat mają skutecznie obradować do momentu ukonstytuowania się ich stałych organów wewnętrznych, to musi być osoba (funkcjonariusz), która będzie uprawniona do przewodniczenia tym obradom²⁷.

Analiza tego typu przypadków oraz wynikająca z polskich rozwiązań konstytucyjnych konstatacja, w myśl której Prezydent nie jest organem pełniącym wyłącznie tradycyjne funkcje głowy państwa, ale pełni też funkcję arbitra, skutkująca przyjęciem przez polskiego ustrojodawcę konstrukcji prezydentury przynajmniej w pewnym zakresie aktywnej, spowodowała sformułowanie w doktrynie koncepcji (krytycznie ocenionej przez Trybunał Konstytucyjny) tzw. aktów pochodnych Prezydenta, tj. takich aktów urzędowych, które stanowią dalszy ciąg (konsekwencję) konkretnego aktu urzędowego, będącego zgodnie z art. 144 ust. 3 Konstytucji aktem niewymagającym kontrasygnaty²⁸. Wskazane powyżej sytuacje (uprawnienie do wycofania inicjatywy ustawodawczej, prawo do powołania Marszałka-Seniora) są przykładami właśnie tego typu aktów pochodnych. Każde z tych uprawnień jest bowiem konsekwencją realizacji określonej prerogatywy prezydenckiej, bez której istnienia nie miałyby racji bytu. Trzeba jednak zastrzec, że wykładnia akceptująca brak konieczności podpisu Prezesa Rady Ministrów pod aktem urzędowym Prezydenta, zaliczającym się do aktów pochodnych, musi być interpretacją zdecydowaną ostrożną, dopuszczającą brak kontrasygnaty tylko i wyłącznie w przypadku tych aktów głowy państwa, które w sposób niebudzący wątpliwości zachowują ścisły związek oraz są bezpośrednimi konsekwencjami uprawnień wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, a nie w przypadku takich aktów, które są tylko w jakimś stopniu podobne lub luźno związane z prerogatywami.

VII. W świetle powyższych ustaleń nie jest możliwe uznanie kompetencji do powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa za uprawnienie osobiste Prezydenta.

Po pierwsze, pomijając argument najważniejszy, a mianowicie brak tej kompetencji wśród prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy zauważyć, że uprawnienie to w żaden sposób nie może

²⁷ Zob. dwie opinie prawne *W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1, autorstwa M. Granata (s. 95) i M. Zubika (s. 98).

²⁸ Zob. przede wszystkim P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 57–58. Zob. też A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 159–161 oraz B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów...*, s. 137–138.

być uznane za kompetencję pochodną w stosunku do którejkolwiek z prezydenckich prerogatyw związanych z sądami. Nie wymaga chyba specjalnego dowodzenia, że analizowane uprawnienie nie jest pochodne w stosunku do powoływania sędziów, powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego itp.

Po drugie, nie może być podstawą do przyjęcia poglądu o braku wymogu kontrasygnaty aktu powołującego członka Krajowej Rady Sądownictwa ewentualne stwierdzenie, w myśl którego kompetencja ta jest przewidziana w odrębnym przepisie konstytucji (art. 187 pkt 1). Nietrudno przecież zauważyć, że wymienione wyżej inne kompetencje nominacyjne Prezydenta związane z sądami, też są uregulowane w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej (zob. np. art. 179, art. 183 ust. 3, art. 194 ust. 2). To zaś, że uprawnienia statuowane w tych innych (odrębnych) przepisach konstytucji są prerogatywami, nie wynika z nich samych, ale z wyraźnej regulacji art. 144 ust. 3.

Po trzecie, kolejną grupą problemów, którą należy rozważyć w kontekście analizowanego uprawnienia Prezydenta, jest zespół argumentów oparty z jednej strony na analizie wynikającej z konstytucji pozycji ustrojowej Rady, a z drugiej strony – na porównaniu pozycji Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta, które może prowadzić do konkluzji o rzekomo nieuzasadnionym wpływie Prezesa Rady Ministrów na nominacje dwóch członków KRS. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w związku z czym została wyposażona w wiele istotnych kompetencji umożliwiających wypełnianie tej funkcji. Można do nich zaliczyć wyłączne prawo przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów, prawo do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także szereg innych uprawnień przewidzianych głównie przez art. 3 obecnie obowiązującej ustawy o KRS. Tak krótko scharakteryzowana, istotna w zakresie będących zasadami konstytucyjnymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów, rola ustrojowa KRS może być przyczyną sformułowania wniosku *de lege ferenda*, postulującego ewentualne uznanie kompetencji Prezydenta do powołania jednego z członków Rady za prerogatywę głowy państwa²⁹. Ten wniosek jest jednak znacznie osłabiany przez istniejące *de lege lata* rozwiązania prawne. Przede wszystkim należy zdać sobie sprawę z tego, że ani Minister Sprawiedliwości, ani też osoba powołana przez Prezydenta nie są w Radzie przedstawicielami –

²⁹ M. Dębska, *Ustawa...*, s. 43.

odpowiednio – rządu (premiera)³⁰ lub głowy państwa. Nie określają ich w ten sposób ani przepisy konstytucji, ani ustawy o KRS. Podobną tezę można sformułować zresztą w stosunku do pozostałych kategorii członków Rady. Przykładowo: posłowie i senatorowie nie są przecież przedstawicielami Sejmu lub Senatu, a Pierwszy Prezes SN nie jest przedstawicielem Sądu Najwyższego³¹. Nawet sędziowie wybierani do Rady nie są przedstawicielami zgromadzeń sędziów, dokonujących ich wyboru. W odniesieniu do Ministra Sprawiedliwości należy dodatkowo zwrócić uwagę na dualizm ról konstytucyjnych, w których występuje osoba zajmująca to stanowisko. Jest on bowiem z urzędu członkiem KRS nie dlatego, że wchodzi w skład ciała kolegialnego (rządu), ale dlatego, że pełni funkcję konkretnego jednoosobowego organu kierującego określonym działem administracji rządowej.

Argument, w myśl którego wymóg kontrasygnaty w przypadku powołania przez Prezydenta członka KRS powoduje, że Prezes Rady Ministrów ma wpływ na powołanie dwóch członków Rady, wymaga dokładniejszej analizy. Nieprawidłowe jest bowiem wyciąganie z tego twierdzenia wniosku, zgodnie z którym to wyłącznie Prezes Rady Ministrów decyduje o powołaniu tego członka Rady, który jest Ministrem Sprawiedliwości. Należy przypomnieć, że powołanie rządu jest czynnością (aktem) wymagającym współdziałania Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta. To przecież przyszły szef rządu składa wniosek o powołanie, a Prezydent jest organem dokonującym nominacji (art. 154 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, nie można zapominać o roli Sejmu – rząd musi uzyskać wotum zaufania (art. 154 ust. 2), choć jest konstytucyjnie dopuszczalne, by stanowisko ministra zostało objęte bez konieczności uzyskiwania inwestytury sejmowej. Dzieje się tak w przypadku zmian w składzie Rady Ministrów dokonywanych w trakcie kadencji, które następują bez udziału parlamentu (art. 161). We wszystkich jednak przypadkach (nawet gdy chodzi o tzw. sejmowy tryb powołania rządu – art. 154 ust. 3) powołanie Ministra Sprawiedliwości wymaga zgodnej woli Prezydenta i szefa rządu. Minister Sprawiedliwości jawi się zatem nie jako osoba powołana przez premiera, ale dzięki współpracy dwóch organów władzy wykonawczej. Z bardzo podobną, choć oczywiście nie identyczną, sytuacją mamy do

³⁰ T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 709. Tę konstatację osłabia nieco spoczywający na członkach rządu obowiązek realizacji polityki Rady Ministrów (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.), choć wpływ tej regulacji na działalność Ministra Sprawiedliwości jako członka KRS jest niwelowany przez raczej trudne do wyobrażenia wystąpienie sytuacji, w której polityka Rady Ministrów miałyby zakładać podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości jako członka KRS takich działań, które byłyby sprzeczne z konstytucyjnym statusem Rady.

³¹ Por. L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. IV.

czynienia w przypadku powoływania członka KRS przez głowę państwa za kontrasygnatą szefa rządu. Widać wyraźnie, że w żadnej z tych sytuacji nie chodzi o konkurencyjny wybór członków Rady z ramienia różnych organów władzy wykonawczej, ale o współdziałanie tych organów. Warto jeszcze zauważyć, że w obu przypadkach rola Prezesa Rady Ministrów jest istotniejsza. Prezydent nie może bowiem powołać Ministra Sprawiedliwości bez wniosku premiera, a nominowanego przez siebie członka KRS – bez kontrasygnaty szefa rządu.

VIII. Przedstawione wywody jednoznacznie skłaniają do konkluzji, w myśl której prezydencka kompetencja do powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa, od momentu wejścia w życie Małej konstytucji z 1992 r., jest zwykłym uprawnieniem głowy państwa, a więc jej wykonanie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Na tym tle negatywnej oceny wymaga utrwalona praktyka samodzielnego powoływania członków KRS przez kolejne głowy państwa. Co więcej, taka praktyka jest rozszerzana na inne uprawnienia nominacyjne Prezydenta. Dowodem na takie stwierdzenie jest powoływanie przez Prezydenta członka Krajowej Rady Prokuratury³², a więc wykonywanie stosunkowo nowej kompetencji, która została przyznana głowie państwa przez znowelizowane w 2009 r. przepisy ustawy o prokuraturze³³.

Artykuł 46 Małej konstytucji z 1992 r. i art. 144 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. w sposób niebudzący wątpliwości stanowią, że w przypadku braku wymaganej kontrasygnaty akt urzędowy Prezydenta RP jest nieważny³⁴. Wynika z tego, że w pracach Rady przez prawie 20 lat (od 1996 r., tj. od pierwszej nominacji dokonanej przez Prezydenta na podstawie przepisów Małej konstytucji) uczestniczyły osoby *de iure* nieuprawnione. Ta konstatacja w żadnym wypadku nie oznacza jednak automatycznego uznania uchwał Rady za nieważne. Funkcjonują one tak długo, jak długo

³² Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 września 2010 r. nr 1131-33-10 o powołaniu w skład Krajowej Rady Prokuratury (M.P., nr 74, poz. 940).

³³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. (t.j. Dz.U. 2011, nr 270, poz. 1599 ze zm.). Trzeba dodać, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz.U., poz. 177) przepisy ustawy z 1985 r. zostały uchylone przez art. 74 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze* (Dz.U., poz. 178). Nowe przepisy regulujące ustrój prokuratury nie przewidują już istnienia Krajowej Rady Prokuratury w dotychczasowym kształcie. W rozdziale 2 prawa o prokuraturze ustanowiono Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Aktualne przepisy nie przewidują już uprawnienia Prezydenta do powoływania jednego z członków tego organu.

³⁴ Analiza rodzajów i skutków nieważności aktu urzędowego Prezydenta przekraczałaby ramy niniejszego opracowania. Na ten temat zob. obszerny wywód A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 199–216.

nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego aktem organu właściwego do weryfikacji uchwał KRS. Tym bardziej nie mogą one zostać uznane za akty nieistniejące (nieakty)³⁵.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dębska M., *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ereciński T., Gudowski J. (red.), Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Uwagi 4 i 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Glajcar R., *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Grajewski K., Pułło M., *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1.
- Granat M., *W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1.
- Haczkowska M. (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Kierończyk P., *Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Komunikat prasowy dotyczący artykułu Izabeli Kacprzak „Prokurator bez podpisu” opublikowanego w dzienniku Rzeczpospolita 1 października 2012 roku*, <http://www.krs.pl/admin/files/201470.pdf> (dostęp 16.09.2015).
- Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Część II, „Ius Novum” 2011, nr 3.*
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Uwagi 3 i 4 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3.

³⁵ Zob. więcej K. Grajewski, M. Pułło, *Skutki wadliwości uchwał...*, s. 16–17.

- Sułkowski J., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.
- Wawrzeńczyk I., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU Seria A 2006, poz. 32.
- Zubik M., *W sprawie W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniorsza*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1.

Lustracja a wiarygodność sędziego O wykładni pojęcia „odpowiedzialność karna” z art. 181 Konstytucji RP

Pytania prawne, jakie są kierowane przez sądy w trybie przewidzianym w art. 193 Konstytucji RP, są podstawą wielu kluczowych orzeczeń trybunalskich. Wyrok z dnia 2 kwietnia 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 31/12, zawiera ważne i interesujące spojrzenia na wykładnię „odpowiedzialności karnej” z art. 181 Konstytucji¹.

Sprawa, jaka zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyniknęła z pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach. Sąd ten umorzył postępowanie lustracyjne dotyczące zgodności z prawdą złożonego przez sędziego oświadczenia lustracyjnego, ze względu na brak zezwolenia sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności w postępowaniu lustracyjnym. Sąd ten podniósł, że art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, w zakresie, w jakim nie zawiera wymagania uzyskania zgody sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Brak tego rodzaju wymogu „powoduje, iż składane wnioski, formalnie mieszczące się w granicach prawa, ingerują w treść art. 181 Konstytucji RP”, a równocześnie taki stan narusza treści art. 7 i art. 10 ust. 1 Konstytucji RP². Sąd Apelacyjny w Katowicach uchylił wyrok Sądu Okręgowego i skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez ten sąd. Sąd Apelacyjny, uchylając orzeczenie, opierał

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

¹ Artykuł nawiązuje do mojego zdania odrębnego złożonego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 31/12. Por. OTK ZU 2015, nr 4A, poz. 44.

² Por. *ibidem*, s. 3.

się na stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 23 marca 2013 r. (sygn. akt I KZP 31/10)³. Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że zakres odpowiedzialności karnej wymagającej uchylenia immunitetu sędziowskiego dotyczy wyłącznie odpowiedzialności za przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

I. Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy z konstytucyjnego punktu widzenia konieczne jest wyrażenie przez sąd dyscyplinarny zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, a zatem – czy sędziego chroni immunitet określony w art. 181 Konstytucji także w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2013, poz. 1388; dalej: ustawa lustracyjna).

Zgodnie z art. 181 zdanie pierwsze Konstytucji, „[s]ędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności”. Ustalenie, czy uprzednia zgoda sądu jest konieczna do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, wymaga więc odpowiedzi na pytanie, czy pod pojęciem „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji należy rozumieć także odpowiedzialność wynikającą z ustawy lustracyjnej.

Postawione przez Trybunał pytanie, „czy istnieją takie zasady i wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby, aby w postępowaniu lustracyjnym zapewnić sędziemu w jego roli ustrojowej, a więc sędziemu jako piastunowi władzy sądowniczej, inne jeszcze gwarancje konstytucyjne niż przewidziane w art. 42 Konstytucji”, w sposób konieczny wiąże się z interpretacją pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji. Immunitet sędziowski, jako jedna z konstytucyjnych gwarancji przyznanych sędziemu, znajduje bowiem zastosowanie jedynie do tych wypadków odpowiedzialności, które mogą być uznane za „odpowiedzialność karną” z punktu widzenia art. 181 Konstytucji. Treść powyższego przepisu ustawy zasadniczej determinuje tym samym zakres przedmiotowy immunitetu formalnego przysługującego sędziom, a wykładnia pojęcia „odpowiedzialność karna” użytego w art. 181 Konstytucji jest kluczowa do oceny zarzutu niekonstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p.

³ Sąd Najwyższy przyjął, że zawarty w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 2008, nr 7, poz. 39 ze zm.) termin „odpowiedzialność karna” oznacza wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Tym samym nie obejmuje odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne.

II. Pojęcie „odpowiedzialność karna” występuje w konstytucji kilkakrotnie, niemniej wyraźniej w dwóch aspektach. Po pierwsze – jako element określający prawa człowieka i obywatela przysługujące w wypadkach karania jednostki (art. 42 i art. 233 ust. 1), po drugie – jako sposób określenia zakresu immunitetu przynależnego posłom i senatorom (art. 105 i 108), sędziom (art. 181), sędziom Trybunału Konstytucyjnego (art. 196), członkom Trybunału Stanu (art. 200), Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli (art. 206) i Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 211).

Trybunał dotychczas w żadnym z orzeczeń nie zdefiniował wprost konstytucyjnego określenia „odpowiedzialność karna”, w szczególności na gruncie art. 42 Konstytucji. W licznych orzeczeniach przyjmował jedynie, że gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji, a mające zastosowanie do odpowiedzialności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe (tzw. odpowiedzialność karna *sensu stricto*), należy stosować, najczęściej odpowiednio, do innych rodzajów odpowiedzialności tzw. represyjnej, czyli odpowiedzialności karnej *sensu largo* (np. wykroczeniowej lub dyscyplinarnej). Niemniej Trybunał nie wskazał, jaka jest podstawa konstytucyjna owego odpowiedniego stosowania gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji do innych niż odpowiedzialność karna *sensu stricto* rodzajów odpowiedzialności tzw. represyjnej. Jednocześnie, warto zwrócić uwagę na to, że przywołany powyżej przepis ustawy zasadniczej stosowany był przez Trybunał wprost jako wzorzec kontroli, także w sprawach inicjowanych w drodze skargi konstytucyjnej, do oceny konstytucyjności przepisów dotyczących np. odpowiedzialności za wykroczenia czy dyscyplinarnej, a zatem odpowiedzialności karnej *sensu largo*.

„Odpowiedzialność karna” na gruncie ustawy zasadniczej ma samodzielne znaczenie, które ze względów gwarancyjnych musi mieć zastosowanie do całego porządku prawnego. W związku z tym pojęcia tego nie należy interpretować przez pryzmat znaczenia nadanego mu w ustawodawstwie zwykłym. W konsekwencji posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „odpowiedzialność karna” do określenia odpowiedzialności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe nie powinno prowadzić do prostego przełożenia takiego sposobu interpretacji powyższego określenia na poziom konstytucyjny.

Termin „odpowiedzialność karna” na gruncie konstytucji powinien co do zasady obejmować swoim zakresem wszystkie wypadki karania, a zatem stosowania różnorodnych ujemnych reakcji na czyny zabronione, wiążących się z ograniczeniem praw lub wolności człowieka i obywatela i realizujących funkcję represyjną. Tak rozumiany obejmuje swoim zakresem zarówno odpowiedzialność za przestępstwa i przestępstwa skarbowe, jak i np. za wykroczenia, wykroczenia skarbowe czy też odpowiedzialność dyscyplinarną, a także – w kontekście niniejszej sprawy – odpowiedzialność

za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W takim kierunku należy, moim zdaniem, odczytywać dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, według którego gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji należy również stosować do innych, poza odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, rodzajów odpowiedzialności penalnej czy też tzw. represyjnej.

Niemniej powyższa konstatacja nie oznacza, że termin „odpowiedzialność karna” został użyty przez ustrojodawcę we wszystkich przepisach konstytucji w jednakowym, szerokim znaczeniu. Ze względów systemowych, w tym związanych z ochroną określonych wartości konstytucyjnych, konieczne może okazać się ograniczenie zakresu jego stosowania jedynie do pewnych wypadków karania. Właściwe jest bowiem kontekstowe wyjaśnianie pojęć konstytucyjnych, a nie tylko językowe. Uważam, że tego rodzaju podejście jest bardziej odpowiednie do wykładania norm takiego aktu, jakim jest konstytucja.

Różnica w odmiennej interpretacji pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie różnych przepisów ustawy zasadniczej uwidacznia się przy okazji zestawienia treści art. 42 i art. 181 Konstytucji.

184 W art. 42 Konstytucji określenie „odpowiedzialność karna” jest regulowane od strony praw człowieka, jako gwarancja, że podmiot m.in. nie poniesie odpowiedzialności, jeśli nie dopuścił się czynu zabronionego przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i nie zostanie stwierdzona jego wina. Przepis ten traktuje wszystkich równo w zakresie gwarancji wynikających choćby z zasad *nullum crimen, nulla poena sine lege*. To dlatego art. 42 Konstytucji mieści się w rozdziale *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, zaś zakresem zastosowania obejmuje wszystkie wypadki karania, jak np. odpowiedzialność karną *sensu stricto*, karno-skarbową, wykroczeniową, dyscyplinarną, lustracyjną, tak jak to wynika z utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego. Nadawanie szerokiego znaczenia pojęciu „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 42 Konstytucji jest trafne i znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału i Sądu Najwyższego.

Z kolei na gruncie art. 181 Konstytucji pojęcie „odpowiedzialność karna” odnosi się wyłącznie do sędziego i służącego mu immunitetu. Przepis ten znajduje się w rozdziale *Sądy i Trybunały*, a kwestia „odpowiedzialności karnej” jest w nim regulowana nie od strony praw człowieka, lecz z perspektywy niezależności sądu i niezawisłości sędziego. W związku z tym określenie „odpowiedzialność karna”, ze względów systemowych i celowościowych, w art. 181 Konstytucji nie obejmuje tych wypadków karania, które nie stanowią zagrożenia dla niezależności sądu i niezawisłości sędziego. Rolą immunitetu sędziowskiego jest bowiem zapewnienie sędziom odpowiednich gwarancji niezawisłości, ale nie bezkarności. Z tego

względu pojęcie „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji nie obejmuje np. odpowiedzialności dyscyplinarnej, która co do zasady nie godzi w niezawisłość sędziego i nie ma charakteru powszechnego.

III. Czy zatem, w niniejszej sprawie, w szczególności z punktu widzenia *ratio legis* immunitetu sędziowskiego, pojęcie „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji obejmuje, czy też jednak nie obejmuje odpowiedzialności sędziego za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego?

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że niezawisłość sędziego jest gwarancją wykonywania przez niego obowiązków w sposób nieskrępowany. Służy ona w istocie prawom człowieka, gwarantując rozpatrzenie sprawy przez sąd, który jest obiektywny i bezstronny. Niezawisłość jest więc niezbędna po to, aby gwarantować każdemu konstytucyjne prawo do sądu. Immunitet służy z kolei ochronie niezawisłości. Wobec tego, zdaniem Trybunału, przepisy o immunitecie należy interpretować zgodnie z ich celem, co znaczy, że immunitet chroni sędziego także w postępowaniu lustracyjnym. Prawodawca tak ukształtował przepisy ustawowe, że potrzeba lustracji sędziów, dokonywana w celu gwarantowania niezawisłości sędziego w orzekaniu, została zrównoważona gwarancją służącą sędziemu i wymiarowi sprawiedliwości w postaci rozciągnięcia immunitetu na postępowanie lustracyjne.

Moim zdaniem, powyższą argumentację Trybunału cechuje jednostronność. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 80 § 1 p.u.s.p., tak jak to wyraża sentencja wyroku w sprawie P 31/12, nie zapewnia równowagi między potrzebą lustracji celem ochrony niezawisłości a gwarancją immunitetową. Jeśli rozumowaniu TK zarzucam jednostronność, to uczyniłem to dlatego, że Trybunał w niniejszej sprawie nie przywiązał wagi do wiarygodności sędziego, mimo że odnosi się ona do kwestii dobrego imienia sędziego, o której TK wypowiada się. Według mnie, wiarygodność jest związana z niezawisłością sędziego. Niezawisłość sędziego obejmuje, w istocie, wymaganie od niego bycia wiarygodnym. Na niezawisłość sędziego składają się instytucje zaliczane do niezawisłości „zewewnętrznej” (możemy nazwać ją formalną), a więc gwarancje, dzięki którym może być on niezależny od otoczenia, w jakim żyje. Niezawisłość sędziego ma jednak drugą stronę, którą jest jego wiarygodność (niezawisłość „wewnętrzna”). W niniejszej sprawie ważniejszy był drugi z wymienionych aspektów niezawisłości. Wiarygodny sędzia to taki, na którego słowie można polegać. Jest to sędzia, który stoi za swoimi czynami. Jest obiektywny, cechuje go pewność słowa, stałość poglądów, racjonalne myślenie. Jego słowo ma swoją wagę. Zachowuje możliwość podejmowania decyzji i odpowiada za swoje czyny. Tak pojmowana wiarygodność jest koniecznym

warunkiem niezawisłości. Wiarygodność ta zależy do sędziego, a ten musi mieć pewien zestaw cech i spełniać określone wymogi, aby być wiarygodnym. Co nam z niezawisłości sędziowskiej, jeśli sędzia jest niestały, zmienia reguły, dostosowuje swoje poglądy do poglądów innych? Niezawisłość sędziego nie jest tylko ochroną przed wpływem czynników zewnętrznych, ale oznacza także wymóg wiarygodności. Niezawisłość sędziego jest tu w pewnym sensie wręcz jego wiarygodnością. Należy bronić sędziego przed próbą naruszenia jego niezależności od zewnątrz, ale powinniśmy także dążyć do zachowania wiarygodności sędziego. Jeśli będziemy chronić sędziego przed konsekwencją własnych słów i czynów, to będzie to szkodzić jego wiarygodności oraz urzędowi, jaki sprawuje. Idea niezawisłości sędziego wyraża się w tym, aby sędzia mógł dobrze sprawować swój urząd, a nie „żeby był chroniony” lub że „nic mu nie można zrobić”. Niezawisłość nie jest oderwaną od życia próbą ochrony sędziego. Ma ona bogatszą treść. Sędzia, który nie będzie wiarygodny, będzie świadczył przeciwko niezawisłości.

186 Czym jest lustracja wobec sędziego? Czy jest to kwestia niezawisłości sędziego, czy jego wiarygodności? Według mnie, kwestia lustracji jest pytaniem właśnie o wiarygodność sędziego. Jest ona testem na wiarygodność sędziego, a nie na jego niezawisłość. Badanie wiarygodności, tak jak jej rozumienie przedstawiłem, z perspektywy zarzutu lustracyjnego, nie powinno podlegać ochronie immunitetowej. Poddanie się lustracji stanowi próbę, która służy wiarygodności. Poddanie się próbie nie obala wiarygodności, nie niszczy jej, ale zazwyczaj ją wzmacnia. Świadczy ona za sędzią. Oczywiście, nie znaczy to, że sędziego można poddawać wszelkim próbom. Jeśli miałaby osłabić niezawisłość „zewnętrzną”, to z pewnością jest niedopuszczalna. Dlatego lustracja nie jest dla mnie w niniejszej sprawie – tak jak sprawę przedstawił Trybunał – kwestią „sprawiedliwości tranzycyjnej”, „okresu przejściowego”, „transformacji ustrojowej” itd. Dane podejście Trybunału do lustracji i jej celu nie dotyczy niniejszej sprawy. Jest to, według mnie, kwestia tego, czy można ufać słowu sędziego. Podkreślam raz jeszcze, że ochrona immunitetowa i sąd dyscyplinarny są bardzo potrzebne w sferze niezależności „zewnętrznej”. W tej sferze można immunitet rozwijać, a na pewno nie zmniejszać go. Nie podzielam więc poglądu TK, że sama lustracja grozi niezawisłości sędziego, że z definicji samo wysunięcie wątpliwości wobec oświadczenia lustracyjnego sędziego jest traktowane w taki sposób, iż godzi w jego dobre imię i narusza jego wiarygodność.

IV. Sędzia winien tak kształtować swoje postępowanie, aby dorastać do godności urzędu, o jakiej stanowi Konstytucja (art. 178). Przepisu tego nie możemy odczytywać w taki sposób, że z godności urzędu wynika tylko

konieczność szczególnej ochrony sędziego lub że dotyczy ona jedynie jego niezależności zewnętrznej. Owa godność zobowiązuje sędziego także do utrzymania wiarygodności, zwłaszcza zgodności słów z czynami i niezależności wewnętrznej. Sprawdzenie wiarygodności jest dorastaniem do urzędu. Godność pociąga za sobą niezawisłość sędziego, ta zaś oznacza wymóg wiarygodności lub, jak wskazałem, wprost nią jest. Godność urzędu jest naruszona, gdy sędzia nie jest wiarygodny. W tym znaczeniu lustracja jest, moim zdaniem, częścią sprawy, jaką jest budowanie wiarygodności urzędu sędziego. Nie jest zaś tu kwestią, co powtarzam, „sprawiedliwości tranzycyjnej”, „okresu przejściowego” itd.

W związku z tym uważam, że ze względów systemowych i celowościowych, związanych z istotą immunitetu sędziowskiego oraz ze znaczeniem wiarygodności dla niezawisłości sędziego, „odpowiedzialność karna” na gruncie art. 181 Konstytucji nie obejmuje swoim zakresem odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, uregulowanej w ustawie lustracyjnej.

Wykaz literatury

Uchwała SN z dnia 23 marca 2013 r., sygn. akt I KZP 31/10, <http://www.sn.pl> (dostęp 11.11.2015).

Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r., P 31/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 44.

Pozycja ustrojowa Prezydenta Republiki Litewskiej

Prezydentura w dokumentach politycznych, konstytucjach i praktyce ustrojowej międzywojennej Litwy

Pod koniec 1905 r., w atmosferze wystąpień przeciw władzom i porządkowi ustrojowemu imperium rosyjskiego, pojawiły się na ziemiach litewskich koncepcje starań o zaznaczenie litewskiej odrębności narodowej i terytorialnej w obrębie Cesarstwa Rosyjskiego. Na zjeździe w Wilnie grupa osób prowadzących działalność publiczną zgłosiła postulat udzielenia Litwie autonomii, której przejawem miałyby być wykreowanie lokalnego przedstawicielstwa jej mieszkańców, powoływanego w wyborach powszechnych (dla mężczyzn), równych, bezpośrednich i realizujących zasadę tajnego głosowania¹. Koncepcja ta nie odnosiła się szerzej do reprezentacji autonomicznej Litwy ani też – do konstrukcji władzy wykonawczej. Naturalnym założeniem, w uwarunkowaniach politycznych jej wysunięcia, było pozostanie autonomicznej Litwy w Cesarstwie Rosyjskim, z monarchiczną formą państwa i tronem w rodzie Romanowych.

Konflikt między Trójprzymierzem i Trójporozumieniem ożywił nadzieje na uzyskanie przez mieszkańców Litwy wyodrębnienia państwowego. Rywalizowały z sobą dwie przeciwstawne koncepcje geopolityczne: zachowania związku z imperium rosyjskim w alternatywie z opcją proniemiecką. Zajęcie terytorium Litwy przez wojska niemieckie stanowiło czynnik wzmacniający drugą z opcji. Dowodem tego było stanowisko nowo powstałej Krajowej Rady Litwy (Lietuvos Krašto Taryba), zawarte w tzw. pierwszej

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

¹ A.B. Zakrzewski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 1994 i przywołana tam praca litewskiego historyka Edigijusa Motiejki.

deklaracji niepodległości, opublikowanej w Wilnie 11 grudnia 1917 r.² Na porzucenie opcji związku z Rosją wpłynęła sytuacja na froncie wschodnim, stanowisko rosyjskiego Rządu Tymczasowego wobec nierosyjskich narodów imperium, a następnie – sytuacja rewolucyjna w Rosji.

W lutym 1918 r. litewska Taryba zreformowała swe stanowisko w kwestii statusu postulowanego państwa litewskiego. Miało ono mieć status samodzielny w relacji z Cesarstwem Niemieckim; łączność polityczną z Niemcami miało gwarantować zaproszenie na tron litewski niemieckiego księcia Wilhelma von Urach, który miał zasiąść na tym tronie pod zlituanizowanym imieniem Mendoga II. Tak uformowane państwo litewskie miało być monarchią konstytucyjną³.

Z chwilą przechylenia się losów wojny na korzyść państw Ententy i klęski cesarskich Niemiec Taryba – pod zmodyfikowaną nazwą Rady Państwa Litewskiego (*Lietuvos Valstybės Taryba*) – zadeklarowała niepodległość. Ogłosiła też prowizoryczną Konstytucję Państwa Litewskiego.

W myśl pierwszej tymczasowej konstytucji do Taryby (Rady) należeć miała władza ustawodawcza. Natomiast funkcje głowy państwa powierzono organowi kolektywnemu – trzyosobowemu Prezydium Rady. Prezydium to pełniło swe funkcje zarówno w stosunkach zewnętrznych Państwa Litewskiego, jak i wewnątrz państwa. W relacjach zewnętrznych Prezydium reprezentowało Państwo Litewskie wobec innych państw. Sprawowało funkcje legacji czynnej (powoływania przedstawicieli Państwa Litewskiego w innych państwach) oraz legacji biernej – przyjmowania przedstawicieli państw obcych, akredytowanych na Litwie. Do funkcji Prezydium należało też zwierzchnictwo nad tworzącymi się siłami zbrojnymi na Litwie; w jego obrębie mieściły się nominacje wyższych oficerów wojska oraz prawo wyznaczenia naczelnego dowódcy litewskich sił zbrojnych.

Ważną kompetencją Prezydium Taryby było prawo obsady stanowiska premiera. Tak powołany premier składał na ręce Prezydium propozycje personalnej obsady tek ministerialnych; od Prezydium zależała aprobata (lub odrzucenie) tych propozycji. Powołany w tym trybie rząd Państwa Litewskiego politycznie odpowiadał przed Tarybą; miała ona możliwość cofnięcia pełnomocnictw rządu, co obligowało gabinet do ustąpienia⁴.

Pierwsza tymczasowa konstytucja litewska rozwiązywała problem „głowy państwa” dość nietypowo. Po pierwsze, wiązała organ wykonu-

² P. Klimas, *Der Werdegang des Litauischen Staates von 1915 zur Bildung der Provisorischen Regierung in November 1918*, Berlin 1918, Nr XCII, s. 213 i n.

³ A. Grigaravičius, *Lietuvos konstituciju projektai 1916–1918 metais*, [w:] *Litwiių atgimimo istorijos studijos*, t. III, Vilnius 1991, s. 391–421.

⁴ A.B. Zakrzewski, *Wstęp*, s. 5.

jący funkcje „głowy państwa” bezpośrednio („organicznie”) z organem stanowiącym prawo („ustawodawczym”) – Radą Państwa Litewskiego (Tarybą). Po wtóre, organowi temu nadawała postać kolegiálną (trzyosobowego kolektynu prezydialnego). Ograniczało to niewątpliwie operatywność decyzyjną organu (jakkolwiek, z drugiej strony, pozwalało równoważyć odmienne punkty widzenia przy podejmowaniu decyzji). Z czasem wzgląd na potrzebę większej operatywności okazał się wiodący; nowelizując (24 stycznia 1919) tekst pierwszej konstytucji prowizorycznej, Taryba dopuściła również podejmowanie niektórych czynności przypisanych Prezydium Taryby (w charakterze „głowy państwa”) jednoosobowo, przez upoważnionego członka Prezydium. *De facto* był to krok w kierunku nadania „głowie państwa” formuły monokratycznej.

W kwietniu 1919 r. pierwsza tymczasowa konstytucja Litwy została zastąpiona nowym aktem, traktowanym przez historyków ustroju Litwy jako druga konstytucja tymczasowa⁵. Konstytucja ta – w odróżnieniu od swej poprzedniczki z 2 listopada 1918 r. – rozdzieliła role ustrojowe Prezydium Taryby i nowo powołanego urzędu Prezydenta Państwa. Prezydium pozostało organem kierowniczym Taryby – organu władzy ustawodawczej. Natomiast funkcje „głowy państwa” przejął Prezydent Państwa.

Prezydenta wybierała Taryba – Rada Państwa Litewskiego. Znamienne, iż unormowania drugiej konstytucji tymczasowej nie precyzowały kadencji Prezydenta Państwa (ani wprost, ani też – pośrednio, np. uzależniając jego wybór od czasokresu pełnomocnictw Taryby)⁶. Urząd Prezydenta objął polityk ugrupowania narodowców, Antanas Smetona.

W kwietniu (14 i 15) 1920 r. przeprowadzone zostały wybory do litewskiego Sejmu Ustawodawczego, pomyślanego jako konstytuanta. Organ ten podjął pracę nad Konstytucją Litwy, która ostatecznie została przyjęta 10 czerwca 1920 r., głównie głosami deputowanych dwóch partii: chrześcijańsko-demokratycznej i ludowej.

Konstytucja litewska z 1920 r. oparła system rządów Republiki Litewskiej na założeniach systemu parlamentarno-gabinetowego, z mocno wyakcentowaną pozycją parlamentu. W szczególności parlament – Seimas – uzyskał prawo wyboru prezydenta, jak też kompetencję zatwierdzenia składu oraz odwołania rządu⁷.

Rozbicie polityczne w parlamencie (i brak porozumienia między partiami: narodową, chadecką oraz ludową) sprawiły, że wybór prezydenta

⁵ Akt ten uchwaliła Rada Państwa Litewskiego (Lietuvos Valstybės Taryba) 4 kwietnia 1919 r.

⁶ Trafny wydaje się pogląd A.B. Zakrzewskiego, iż prezydent powołany został do czasu wdrożenia unormowań pierwszej „stałej” konstytucji Litwy, której ustanowienie było przedmiotem zapowiedzi politycznych. Por. A.B. Zakrzewski, *Wstęp*, s. 5.

⁷ Zbliżało to do przyjęty model ustrojowy do systemu rządów zgromadzenia.

okazał się w praktyce niemożliwy. W tej sytuacji Seimas przyjął rozwiązanie prowizoryczne: powierzył pełnienie obowiązków prezydenta swemu przewodniczącemu (był nim polityk najsilniej reprezentowanej w parlamencie partii chrześcijańsko-demokratycznej⁸, Aleksandras Stulginskis. Dodatkowym uzasadnieniem przyjętego rozwiązania był polsko-litewski spór o Wileńszczyznę i zajęcie Wilna (oraz okolic) przez uczestników wyprawy gen. Lucjana Żeligowskiego (z tego powodu parlament litewski zawiesił działalność na sześć miesięcy⁹). Dotychczasowy Prezydent, Antanas Smetona, przestał pełnić tę funkcję; jego ugrupowanie – narodowcy (popularnie określane mianem „tautininków”¹⁰) – uzyskali słaby wynik wyborczy.

Konstytucję, ustanowioną 10 czerwca 1920 r., przyjęto traktować jako tymczasową (w historii ustroju międzywojennej Litwy konstytucja ta określana jest jako „trzecia konstytucja tymczasowa”).

Wkrótce po jej ustanowieniu Sejm Ustawodawczy wybrał komisję konstytucyjną, powierzając jej zadanie opracowania ustawy zasadniczej pomyślanej jako uregulowanie trwałe. W pracach nad tym unormowaniem obok miejscowych (jakkolwiek krótkotrwałych) doświadczeń konstytucyjnych (związanych ze stosowaniem kolejnych konstytucji tymczasowych) sięgano po wzorce ustrojowe państw Europy Zachodniej (najistotniejsze były w tym zakresie doświadczenia III Republiki Francuskiej oraz znacznie krótsze – choć istotne – doświadczenia stosowania konstytucji niemieckiej z 1919 r.)¹¹.

W nowej konstytucji, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 1 sierpnia 1922 r., Prezydent usytuowany został – wraz z rządem – w grupie organów władzy wykonawczej. Jego kadencja została powiązana z kadencją – stosunkowo krótką, bo trzyletnią – parlamentu. Takie uregulowanie wyraźnie korespondowało z silną pozycją parlamentu; oznaczało bowiem uzależnienie obsady urzędu Prezydenta od każdorazowej, ukształtowanej w wyniku wyborów, większości parlamentarnej. Do wyboru Prezydenta konieczna była większość bezwzględna deputowanych¹². Jeszcze silniej na rzecz tezy o swoistym zwierzchnictwie parlamentu nad

⁸ Na 112 mandatów w parlamencie 58 przypadło w udziale deputowanym partii chrześcijańsko-demokratycznej.

⁹ Podstawowe funkcje parlamentu wykonywał „Mały Sejm”. Składał się z przewodniczącego Seimas oraz 6 posłów wybranych przez parlament.

¹⁰ Litewska nazwa partii narodowej.

¹¹ J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław 1982, s. 306–307; P. Łossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław 1972, s. 22 i n.

¹² Sejm litewski liczył najpierw 78 posłów (większość bezwzględna sięgała przeto 40 posłów). Następnie liczebność deputowanych została zwiększona do 85 (większość bezwzględna wzrosła do 43 deputowanych).

Prezydentem przemawiała możliwość pozbawienia go urzędu; w tym wypadku pożądana była większość 2/3 deputowanych (najpierw 53, a po zwiększeniu liczebności posłów – 57 deputowanych). Możliwość pozbawienia Prezydenta urzędu większością kwalifikowaną w toku (i to krótkiej kadencji) tworzyła przesłanki do uznania swoistej odpowiedzialności politycznej Prezydenta przed parlamentem i czyniła go „zakładnikiem” wskazanej tu kwalifikowanej większości deputowanych. Było to rozwiązanie swoiste i nie mające bezpośredniego „prawzoru” ani w aktach konstytucyjnych III Republiki Francuskiej, ani też w Konstytucji weimarskiej Niemiec.

Mimo wyraźnego uzależnienia od parlamentu Prezydent w Konstytucji litewskiej z 1922 r. dysponował szeregiem istotnych uprawnień. Większość z nich wpisywała się w typowy zestaw uprawnień głowy państwa w systemach parlamentarnych. W szczególności reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, dysponował też prawem legacji czynnej (mianowania przedstawicieli dyplomatycznych państwa litewskiego w innych państwach) oraz legacji biernej. Istotnym uprawnieniem było powoływanie kontrolera państwowego¹³. W czasie wojny kompetencją Prezydenta było mianowanie naczelnego wodza.

W sposób dość specyficzny rozwiązana została kwestia wpływu Prezydenta na funkcjonowanie Sejmu (Seimas) – jednoizbowego parlamentu Litwy. Prezydent zarządzał wybory do Sejmu (jakkolwiek kadencja została określona konstytucyjnie, co wyznaczało rytm odbywania wyborów zwyczajnych). Konstytucja z 1922 r. wyposażyła Prezydenta w prawo rozwiązania parlamentu przed upływem 3-letniej kadencji. Korzystanie z tej kompetencji stanowiło przysłowiową „broń obosieczną”. Z jednej strony bowiem stwarzało możliwość pewnego oddziaływania Prezydenta na parlament. Z drugiej wszakże, sięgając po tę kompetencję, dokonywał swoistego „*sepuku*” wobec samego siebie; uruchamiał bowiem automat ustrojowy, zgodnie z którym z wyborem nowego parlamentu wygasają pełnomocnictwa dotychczasowego piastuna urzędu Prezydenta, zaś nowo wybrany (w wyborach „przedterminowych”) parlament przystępował do obsady opróżnionego stanowiska „głowy państwa”. „Wyrok” wygaszenia pełnomocnictw określonego składu parlamentu był – jednocześnie – rodzajem „samo-wygaszenia” pełnomocnictw piastuna funkcji prezydenta. Nowa obsada stanowiska pozostawała w gestii nowej (i bezwzględnej) większości parlamentarnej.

¹³ Pod tym względem rozwiązanie litewskie odbiegało od modelu przyjętego w Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., zgodnie z którym Najwyższa Izba Kontroli została podporządkowana Sejmowi, zaś Prezes NIK był wybierany przez parlament.

W relacji z rządem zastosowane zostały typowe mechanizmy parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Prezydent miał prawo wyznaczenia (desygnowania) premiera i powierzenia mu zadania sformowania rządu. Prezydent – na wniosek premiera – powoływał członków rządu. Na ręce prezydenta składane były dymisje: tak całego gabinetu, jak i poszczególnych jego członków¹⁴.

W stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament Prezydentowi przysługiwało prawo weta zawieszającego. Ustawa zawetowana przez niego była zwracana Sejmowi, który mógł ją uchwalić ponownie bezwzględną większością głosów¹⁵. Tym samym Prezydent miał w swej gestii instrument hamowania władzy ustawodawczej, ale jej determinacja (i istnienie absolutnej większości w parlamencie) czyniło to oddziaływanie nieskutecznym. Nadto, co stanowiło o pewnej specyfice modelu litewskiego (oraz silnej pozycji parlamentu), litewski Sejm mógł proklamować – trudną do osiągnięcia większością 2/3 – pilność swej ustawy (i jej publikacji). W takiej sytuacji Prezydent nie mógł sięgnąć po weto zawieszające.

Innym przejawem poddania kontroli parlamentarnej działań nie tylko rządu, ale także Prezydenta było objęcie go zakresem odpowiedzialności przed parlamentem. Odpowiedzialność ta dotyczyła głównie prawnych aspektów jego działań (a tym samym była bliska pojęciu odpowiedzialności konstytucyjnej). Tym niemniej polityczny charakter organu formułującego zarzuty, jak i wymóg większości bezwzględnej (przy uwzględnieniu politycznych kryteriów grupowania się posłów), a także polityczny kontekst działalności Prezydenta nadawał tej odpowiedzialności pewne *entourage* polityczne. Ten aspekt jego odpowiedzialności równoważony był – przynajmniej częściowo – przez okoliczność, że organem rozstrzygającym o zasadności zarzutów pozostawał Sąd Najwyższy (a zatem: organ o dużym stopniu apolityczności).

Prezydent Republiki uzyskał także pewne uprawnienia w sferze dotyczącej zmian w konstytucji. W ciągu 3 miesięcy od dokonania zmian (większością, co najmniej, 3/5 ogólnej liczby posłów) Prezydent (a także grupa co najmniej 50 tys. obywateli lub 1/4 ustawowej liczby posłów) mógł zażądać poddania dokonanych zmian w konstytucji referendum ogólnokrajowemu. W sytuacji, gdy w referendum wzięła udział ponad połowa uprawnionych i większością bezwzględną odrzuciła zmiany w konstytucji, zmiany te nie dochodziły do skutku. Prezydent mógł zatem zainicjować zahamowanie zmian.

¹⁴ Konstytucja nie rozstrzygała, w jakich okolicznościach dymisjonowani byli poszczególni ministrowie; w szczególności – czy przesłanką była utrata zaufania większości parlamentarnej, czy także – utrata zaufania szefa rządu – premiera.

¹⁵ A.B. Zakrzewski, *Wstęp*, s. 7.

Rozwiązanie parlamentu – jak wspomniano – było bronią obosieczną, złożoną w ręce Prezydenta. Nowo wybrany *Seimas* automatycznie uzyskiwał prawo wyboru prezydenta „na nowo”. Mimo takiego działania w praktyce litewskiej pełniący obowiązki prezydenta Aleksandras Stulginskis sięgnął po ten instrument¹⁶. Zarówno A. Stulginskis (pełniący funkcje przewodniczącego parlamentu), jak i jego partia (chrześcijańska demokracja) ocenili, iż nadarza się okazja do zwiększenia przedstawicielstwa w parlamencie. Nowe wybory z 1923 r. potwierdziły zresztą te rokowania¹⁷.

Nowy Prezydent Kazys Grinius objął urząd w 1926 r. w warunkach ostrego konfliktu politycznego pomiędzy partiami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie: socjaldemokratami, Związkiem Rolników, chrześcijańską demokracją i partią narodową („*tautininkami*”). Reprezentował partię ludową (która uzyskała w 78-osobowym sejmie 22 mandaty), działającą w ramach koalicji powyborczej z socjaldemokratami¹⁸.

Polityka rządu socjaldemokratyczno-ludowego (dotowanie przez państwo kas chorych, utworzenie Funduszu Kultury i zagwarantowanie mniejszościom narodowym możliwości tworzenia placówek kulturalnych i oświatowych) wywołała niezadowolenie ugrupowań narodowców. Przedmiotem kontrowersji była też polityka zagraniczna rządu, w tym zawarcie (28 września 1928) układu o nieagresji z ZSRR. Były Prezydent Antanas Smetona wyraził opinię, iż Litwa podpisała pakt gwarancyjny z Moskwą nie dlatego, że obawiała się agresji sowieckiej, lecz w celu lepszego obrony przed agresją polską¹⁹.

Polityka socjaldemokratyczno-ludowego rządu Sleževičiusa spotkała się z kontrakcją ze strony litewskich środowisk narodowych. Narodowcy zdecydowali się nawet na nawiązanie współpracy z dotychczasowym przeciwnikiem, partią chrześcijańsko-demokratyczną. W kręgach korpusu oficerskiego został zawiązany antyrządowy spisek, na czele którego (dość przypadkowo) stanął mjr Povilas Plechavičius. Prezydent Kazys Grinius, mimo dochodzących do niego pogłosek, zlekceważył przekazy o spisku.

Wojskowy zamach stanu, dokonany nocą z 16 na 17 grudnia 1926 r., polegał na zajęciu gmachów publicznych przez oddziały kowieńskiego garnizonu wojskowego i grupy studentów-narodowców. Spiskowcy zażądali ustąpienia Prezydenta. Ten początkowo opierał się żądaniom. Zdymsjonował natomiast rząd Sleževičiusa. W jego miejsce powołał nowy

¹⁶ Jako pretekst posłużyły spory o treść jednego z przepisów Konstytucji z 1922 r. (art. 41).

¹⁷ M. Rėmeris, *Lietuvos konstituanės teisės paskaitos*, Vilnius 1990, s. 57, 145–146.

¹⁸ Wynikiem powyborczego porozumienia partii socjaldemokratycznej i ludowej było utworzenie koalicyjnego gabinetu socjaldemokraty Mykolosa Sleževičiusa.

¹⁹ Por. P. Łossowski, *Litwa*, Warszawa 2001, s. 119–120. W wypowiedzi Smetony wystąpiły wyraźne akcenty antypolskie, będące echem sporu o Wileńszczyznę.

gabinet Augustinasa Voldemarasa. W rządzie tym ważne resorty objęli politycy Związku Narodowego Litwinów (Liétuviu tautinku sajunga).

Spiskowcy ogłosili stan wojenny, zaś w stolicy Litwy – Kownie – stan obłężenia. Prezydent Grinius, argumentując chęcią uniknięcia rozlewu krwi, przyjął za dobrą monetę przyrzeczenie spiskowców, że „nie złamią konstytucji” i ustąpił – na ich żądanie – ze stanowiska. Spiskowcy zadeklarowali, że „Sejm i rząd sprzedają [...] ojczyznę bolszewikom i obcokrajowcom”, wobec czego wojsko „postanowiło ująć tymczasowe rządy w kraju [...], by czym prędzej przekazać tę władzę prawdziwym synom Litwy”.

Przywódcy przewrotu, po ogłoszeniu stanu wojennego, zwrócili się do Antanasa Smetony jako „pierwszego twórcy Litwy”, by stanął na czele Litwy i jej narodu jako „wódz państwa”. Litewski Sejm, przy bojkocie ugrupowań centro-lewicowych i braku *quorum*, przyjął 19 grudnia 1926 r. rezygnację Prezydenta Kazysa Griniosa i przeprowadził wybór „wodza państwa”, Antanasa Smetony, na stanowisko Prezydenta Republiki Litewskiej.

196 W praktyce ustrojowej Litwy następowała ewolucja. We wcześniejszym okresie nowy Prezydent, Antanas Smetona, starał się o zachowanie wrażenia, iż działa w obrębie upoważnień konstytucyjnych. Już w 1927 r. ugrupowanie tautininków wystąpiło z propozycją zwiększenia uprawnień prezydenta. Rychło też doszło do brzemiennego w skutki przesilenia politycznego. Na tle aresztowań uczestników antyrządowego spisku Jonasa Pajaujisa opozycja przegłosowała w parlamencie wnioski o votum nieufności dla rządu Augustinasa Voldemarasa. W reakcji na tę uchwałę Prezydent Smetona skorzystał z przysługującego mu prawa rozwiązania Sejmu. Rząd Voldemarasa pozostał przy władzy²⁰. Prezydent Smetona spełnił rolę podmiotu rozgrywającego konflikt polityczny.

Beneficjentami przewrotu wojskowego z grudnia 1926 r. stali się członkowie ugrupowania tautininków oraz rząd A. Voldemarasa. Podjęte przez partie opozycyjne próby hamowania ekspansji politycznej zwolenników przewrotu zostały rychło spacyfikowane. Przywódcy ugrupowań opozycyjnych, w obawie przed prześladowaniami, schronili się na Łotwie, w Polsce oraz w Niemczech.

W 1928 r., z inicjatywy Prezydenta Smetony, została istotnie znowelizowana konstytucja litewska. Nowelizacja ta została wyraźnie ukierunkowana na wzmocnienie pozycji politycznej Prezydenta. Przede wszystkim wydłużona została – z trzech do pięciu lat – jego kadencja. W ten sposób

²⁰ M. Grzybowski, *Polska Konstytucja kwietniowa z 1935 r. na tle ewolucji ustrojowej państw bałtyckich (1918–1940)*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku Konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków 2015, s. 56.

„rozerwany” został organiczny związek między czasokresem pełnomocnictw parlamentu a pełnomocnictwami Prezydenta.

Bardzo istotne okazało się ponadto uprawnienie Prezydenta do rozwiązania parlamentu oraz zwoływania sesji Sejmu. Obie te kompetencje wykonywał on wedle własnego uznania. W praktyce skorzystał z możliwości niepodjęcia decyzji; przez osiem lat (1928–1936) parlament litewski w rzeczywistości nie funkcjonował.

Prezydent uzyskał nadto ujęte dość arbitralnie prawo powoływania rządu oraz powodowania jego dymisji. Wskutek tego podważeniu uległa zależność rządu od Sejmu (i występującej tam większości), zaś wzrosło uzależnienie rządu (jego składu oraz trwałości) od Prezydenta. System rządów oddalił się od modelu parlamentarno-gabinetowego w kierunku półprezycjalizmu. Dodatkowo wzmocnieniu swobody działań Prezydenta Smetony i rządu Voldemarasa służyło zawieszenie działalności partii politycznych w warunkach wprowadzonego stanu wyjątkowego. Ich miejsce miał wypełnić Związek Narodowy, postrzegany jako organizacja o zasięgu uniwersalnym, obejmująca wszystkie główne dziedziny życia społecznego. Antanas Smetona, który w następstwie przewrotu objął stanowisko prezydenta, dość umiejętnie lawirował pomiędzy różnymi środowiskami, unikając konfliktu z większością spośród nich. Wykorzystując swój wizerunek jednego z „ojców” litewskiej niepodległości, a nadto zwiększone kompetencje Prezydenta (a także zawodowe kwalifikacje prawnika) budował swój profil „męża stanu”. Na rząd Voldemarasa (z zawodu profesora historii) „spadały” praktyczne powinności egzekwowania ograniczeń swobód obywatelskich²¹. Współpraca wspomnianych tu polityków trwała do 1929 r. Doszło wówczas do konfliktu na tle decyzji Prezydenta o przesunięciu Voldemarasa ze stanowiska szefa rządu na stanowisko ministra spraw zagranicznych. Konflikt zakończył się wygraną Prezydenta; Voldemaras musiał ustąpić z przewodniczenia rządowi.

W 1933 r. Smetona, wykorzystując swą przewagę (oraz sprzyjającą koniunkturę gospodarczą), został ogłoszony „przywódcą narodu litewskiego”. Jako „przywódca narodu” miał powoływać premiera, na jego zaś wnioski – mianować członków rządu. Po okresie „tolerowania” działalności ugrupowań politycznych (także opozycyjnych) z inicjatywy „przywódcy narodu” ustanowione zostało nowe prawo o stowarzyszeniach. Na podstawie nowych przepisów rozwiązane zostały wszystkie partie polityczne z wyjątkiem rządzącego Litwą Związku Narodowców Litwinów.

²¹ Z tego powodu zarzuty obrońców wolności politycznych i procedur demokratycznych kierowane były częściej pod adresem rządu i premiera niż pod adresem Prezydenta.

W 1938 r., po wyborach do Sejmu (które przyniosły Związkowi Narodowców absolutną większość 42 na 49 deputowanych²²), nowo wybrany Sejm IV kadencji uchwalił nową konstytucję²³. Konstytucja ta, potykająca się o obrzeża ksenofobii, uczyniła podmiotem suwerenności wewnętrznej „etniczny naród litewski”. Nośnikiem tak zdefiniowanej suwerenności miał być Prezydent Republiki, wybierany na lat siedem przez kolegium elektorów (w którym przeważali funkcjonariusze państwa). Prezydent miał kompetencje powoływania i dymisjonowania rządu i jego członków. Władza ustawodawcza (dość wąsko pojmowana) należała do Sejmu, wybieranego na kadencję pięcioletnią. Prezydent mógł rozwiązywać parlament, w razie konfliktu Sejmu z rządem, oraz – gdy w ocenie Prezydenta „wymagało tego dobro narodu”.

Tradycje międzywojennej Litwy charakteryzowały się przeto wyraźnym przesuwaniem się systemu rządów z pozycji systemu parlamentarnego ku półprezydenckiemu i – po 1926 r. – prezydenckiemu, o cechach dość jednoznacznie autorytarnych. Ewolucja ta odbywała się na dwóch płaszczyznach: prawno-ustrojowej (poprzez kolejne konstytucje tymczasowe i nowelizację konstytucji z 1922 r.) i politycznej, naznaczonej – przede wszystkim – wojskowym zamachem z grudnia 1926 r. i zmuszeniem do ustąpienia Prezydenta Kazysa Griniusa.

198 Po objęciu funkcji prezydenta przez Antanasa Smetonę nastąpiło „nasylenie” litewskiej prezydentury elementami wodzowskimi, co nadało jej oblicze – w pewnym stopniu²⁴ – autorytarne, przy eksponowaniu pierwiastka narodowego (z niekorzyścią dla mniejszości narodowych, w tym: Polaków). Zwieńczeniem tej ewolucji było ustanowienie nowej konstytucji w 1938 r., która eksponowała instytucję prezydenta kosztem parlamentu i parlamentarystki.

Pozycja ustrojowa Prezydenta Republiki Litewskiej po 1990 r.

W dniu 11 marca 1990 r., w nowych uwarunkowaniach politycznych i w obliczu erozji federacji radzieckiej, Rada Najwyższa Litewskiej SRR podjęła uchwałę o wskrzeszeniu niepodległości państwa litewskiego.

²² M. Grzybowski, *Polska Konstytucja kwietniowa...*, s. 60.

²³ T. Zubiński, *Antanas Smetona. Pierwszy i zarazem czwarty prezydent Litwy*, [w:] *Ciche kraje*, Rzeszów 2006, s. 6–9.

²⁴ Prezydent Smetona starał się – także jako prawnik – zachować pewne pozory przestrzegania Konstytucji z 1922 r. (z późniejszymi nowelizacjami).

Jednocześnie uchylona została Konstytucja Litewskiej SSR z 20 kwietnia 1978 r.; w jej miejsce przywrócona została konstytucja z 1938 r.²⁵

Przywrócenie obowiązywania tego aktu nie miało wymiaru globalnego. Nie zostały przywrócone do obowiązywania przepisy dotyczące naczelnych organów Republiki Litewskiej: Sejmu, Prezydenta, Rady Państwa (rządu). Jednocześnie, kolejną uchwałą zawieszono obowiązywanie dalszych przepisów konstytucji z 1938 r. Tym samym wyraźnie uzewnętrznione zostało założenie, by przez symboliczne przywrócenie obowiązywania konstytucji z 1938 r. zerwać z konstytucjonalizmem okresu radzieckiego i podkreślić ciągłość państwowości litewskiej w nawiązaniu do okresu międzywojennego²⁶.

Na czas przygotowania nowej konstytucji Republiki Litewskiej Rada Najwyższa ustanowiła tymczasową ustawę zasadniczą. Konstytucja ta przetrwała okres prac konstytucyjnych, prowadzonych – przede wszystkim – w Komisji Konstytucyjnej Rady Najwyższej. Do czasu ustanowienia nowego systemu ustrojowego funkcję głowy państwa realizował przewodniczący Prezydium Rady Najwyższej Republiki Litewskiej.

W samej Komisji Konstytucyjnej starły się z sobą dwie nieco odmienne koncepcje ustrojowe. Pierwsza wyraźnie nawiązywała do trendu konsolidacji i wzmacniania pozycji prezydenta, przy czym przyszłego piastuna tej funkcji upatrywano w przywódcy proniepodległościowej organizacji Sajudis – Vytautasie Landsbergisie. Konkurencyjną propozycją ustrojową była koncepcja nadania systemowi rządów formuły mieszanej, parlamentarno-prezydenckiej. Koncepcja ta cieszyła się poparciem mniejszości członków Komisji Konstytucyjnej.

W Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r. instytucja Prezydenta Republiki uzyskała regulację w rozdz. VI, obejmującym art. 77–90. Wprawdzie usytuowanie wspomnianego tu rozdziału (po rozdz. V, dotyczącym Sejmu) wskazuje na pewną preponderancję władzy ustawodawczej, tym niemniej pozycja ustrojowa prezydenta pozostaje relatywnie silna.

Już w pierwszym przepisie Konstytucji litewskiej, dotyczącym Prezydenta Republiki (art. 77 ust. 1), został on określony jako „przywódca państwa”²⁷. Tak określoną rolę ustrojową Prezydenta wzmacnia tryb jego wyboru, a w szczególności – oparcie tego postępowania na zasadzie bezpośredniości wyboru. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji z 1992 r. „Prezydenta Republiki wybierają obywatele Republiki Litewskiej na lat 5, na

²⁵ Por. *Sbornik dokumentow Wierchownoego Sowietu Litowskoj Riespubliki*, t. I, Vilnius 1991, s. 35–36. Por. również A. Zakrzewski, *Wstęp*, s. 17.

²⁶ Zgodzić się należy w tym zakresie z oceną A. Zakrzewskiego, *Wstęp*, s. 18.

²⁷ Woryginalie litewskim: „*valstybės vadas*”.

podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego, w tajnym głosowaniu”.

Doświadczenia okresu międzywojennego – obejmujące także inne państwa bałtyckie – wydłużanie w czasie pełnomocnictw niektórych państw, służące zabezpieczeniu przed dyktaturą spersonalizowaną, sprawiły, iż litewski ustrojodawca wprowadził ograniczenia czasokresu pełnienia funkcji Prezydenta Republiki przez tę samą osobę. Zgodnie z art. 78 zd. 3 Konstytucji litewskiej „ta sama osoba może być wybrana Prezydentem Republiki nie więcej niż dwa razy z rzędu”. Tym samym możliwość reelekcji na stanowisko osoby już pełniącej funkcję „przywódcy państwa” została ograniczona; możliwa jest jednokrotna tego typu reelekcja.

Przy aktualnej liczbie obywateli Litwy (3 005 000 według spisu ludności w 2011 r.) wymóg uzyskania przez każdego z kandydatów minimum 20 000 podpisów pod kandydaturą trudno uznać za mające znaczenie wysoce selekcyjne. Co więcej, ustrojodawca litewski dość świadomie założył wielość kandydatów gwarantując *expressis verbis* – w art. 72 zd. 2 Konstytucji, iż „nie ogranicza się liczbę kandydatów”.

200 Sam tryb wyboru na stanowisko Prezydenta Republiki uregulowany został w sposób dość oryginalny (w porównaniu z trybem wyboru w innych państwach współczesnych), a zarazem – nie bez dozy pragmatyzmu wyborczego. Pragmatyzm ten widoczny jest w przyjęciu założenia – alternatywnie – iż w głosowaniu może wziąć udział więcej lub mniej niż połowa ogólnej liczby wyborców. W pierwszej ze wskazanych sytuacji ustrojodawca przewidział wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów wyborców uczestniczących w wyborach. Jeśli jednak w głosowaniu weźmie udział mniej niż połowa ogólnej liczby wyborców, za wybranego – w pierwszej turze głosowania – uważa się kandydata, który otrzymał najwięcej głosów, ale nie mniej niż 1/3 ogólnej liczby wyborców. Ustrojodawca przyjął zatem stanowisko otwarte na różne stany frekwencji wyborczej. Jednocześnie uznał, że poparcie co najmniej 1/3 ogólnej liczby wyborców stanowi *conditio sine qua non* minimalnej legitymizacji wyboru.

Niewybranie Prezydenta w pierwszej turze głosowania generuje konieczność odbycia – po dwóch tygodniach – drugiej tury głosowania. W odniesieniu do kandydatów przyjęta została, popularna współcześnie, zasada dopuszczenia do drugiej tury dwóch kandydatów o najszerzej skali poparcia wyborczego w pierwszej turze. Tym samym – w analizowanej tu sytuacji – pierwsza tura głosowania uzyskuje znaczenie selekcyjne;

²⁸ Dotyczy to na Litwie Prezydenta Antanasa Smetony, na Łotwie – Kārlisa Ulmanisa, zaś w Estonii – Konstantina Pätsa.

proceeds to the elimination of two candidates with the largest scale of support. In the second round of voting, the principle of relative majority applies; the winner is the one of the two candidates who received more votes²⁹.

Article 81 *in fine* of the Lithuanian Constitution refers to a situation, in which in the first round of voting, not more than two candidates and none of them received the required number of votes. In such a situation, the constitution introduces the necessity of a runoff election. The adopted solution indirectly confirms the principle that the constitution-maker expects a certain minimum of support (at least 1/3 of the total number of voters). Failure to meet this minimum indirectly confirms either a poor choice of candidates, or the ineffectiveness of the campaign (its ineffectiveness is measured by the lack of conviction to support any of the candidates by at least 1/3 of voters).

The Lithuanian Constitution of 1992 equipped the President of the Republic with essential competences both in the sphere of relations with the Republic of Lithuania, as well as in internal relations. It is worth to emphasize, that in the category of cases, it is the rights with a significantly heavier burden of responsibility (degree of decisiveness) than in the case of many presidents of states in central Europe (Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania), and also – in comparison with presidents of Latvia and Estonia. In many areas, it is possible to notice the similarity of applied solutions to the norms established in the 1928 Lithuanian Constitution of 1922, and even – the Constitution of 1938.

In the sphere of external relations, attention is drawn to the norm established in art. 84 pt 1 of the Lithuanian Constitution of 1992. According to this norm, the President of the Republic „decides on the most important problems of foreign policy together with the Government”. The same President (and not the Government – as in the Polish Constitution of 1997) has the constitutional right to „decide on the most important problems of foreign policy”. Moreover, he fulfills the role of the organ conducting (de facto: co-conducting) this policy. In this area, a unique duopoly was established: the President of the Republic + the Government. The fulfillment of the right to co-conducting foreign policy is the competence of the President to sign international treaties of the Republic of Lithuania and to submit them to the Seimas.

²⁹ Possible is a situation, in which the winner candidate does not exceed the majority of absolute majority. Such a situation occurs when a significant part of voters voting in the second round abstained from supporting any of the two candidates, leaving the election to both candidates.

do ratyfikacji. Oznacza to, że Prezydent Republiki postrzegany jest jako realny i aktywny kreator relacji z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, kształtowanymi przez zawieranie umów międzynarodowych. Sama konstytucja nie odnosi swej regulacji do wcześniejszych stadiów kreowania umów międzynarodowych: ich negocjowania, parafowania i nadawania im ostatecznej postaci werbalnej. Nie wyklucza, w szczególności, pozostawienia tych stadiów formowania relacji umownych Litwy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w gestii Rządu. Nie stoi na przeszkodzie inicjatywom Rządu w zakresie nawiązywania międzynarodowych stosunków umownych. Jednocześnie art. 84 pkt 2 Konstytucji litewskiej z 1992 r. daje podstawy do przedstawiania przez Prezydenta Republiki własnych inicjatyw, a nawet – ich wdrażania w relacjach z odpowiednimi organami innych państw (organizacji międzynarodowych).

Konstytucja – w art. 84 pkt 3 – wyposażyła Prezydenta Republiki Litewskiej w prawo legacji czynnej oraz biernej. W tym zakresie wyraźny jest wymóg współdziałania z rządem. W szczególności, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych Republiki Litewskiej następować ma decyzjami (postanowieniami) Prezydenta, ale – z mocy samej konstytucji – wyłącznie „na wniosek Rządu”³⁰.

202 W stosunkach wewnętrznych najistotniejsze ustrojowo i politycznie są uprawnienia Prezydenta Republiki dotyczące jego wpływu na skład i funkcjonowanie innych konstytucyjnych organów państwa. W pierwszym rządzie ocena ta odniesiona być winna do relacji: Prezydent Republiki – Rząd (Rada Ministrów). W pewnym nawiązaniu do konstrukcji znanych ustrojowi konstytucyjnemu Litwy okresu międzywojennego³¹ Prezydent Republiki uzyskał konstytucyjną kompetencję mianowania Prezesa Rady Ministrów, powierzenia mu misji sformułowania Rządu oraz – co istotne – zatwierdzenia jego składu. Zgodnie z art. 84 pkt 4 Konstytucji litewskiej Prezydent realizuje wskazane tu kompetencje „za zgodą Sejmu”.

Samo sformułowanie przytoczonego przepisu konstytucji nie przesądza kwestii czasu pozyskania, formy oraz charakteru prawnego pozyskiwanej „zgody”. W szczególności, nie została jednoznacznie rozstrzygnięta kwestia, czy ma to być zgoda „uprzednia” (tj. wyprzedzająca w czasie odpowiednie akty Prezydenta Republiki), czy też zgoda pozyskiwana *ex post*,

³⁰ Prezydent Republiki ponadto podejmuje szereg decyzji kadrowych, odnoszących się do służby dyplomatycznej. W szczególności: nadaje „najwyższe stopnie dyplomatyczne” oraz „tytuły specjalne”.

³¹ P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 244–245.

typu ratyfikacyjnego. W tej niejednoznaczności dopatrzeć się można, jakkolwiek pośrednio, śladów ścierania się dwóch koncepcji ustrojowych: proparlamentarnej (właściwej konstytucjom tymczasowym i konstytucji z 1922 r. w jej brzmieniu pierwotnym) oraz proprezydenckiej, „przyświecającej” kolejnym nowelizacjom konstytucji z 1922 r. (a zwłaszcza: ustawie konstytucyjnej z 1928 r.) oraz ustawie zasadniczej z 1938 r. W praktyce ustrojowej wymóg zgody Sejmu jest – stosunkowo najczęściej – utożsamiany z zasadą powoływania premiera oraz zatwierdzania składu Rządu zgodnego z aktualnymi preferencjami większości parlamentarnej.

Warte zaakcentowania są uprawnienia Prezydenta związane z odwołaniem Prezesa Rady Ministrów oraz przyjęciem dymisji Rządu. Zgodnie z art. 94 pkt 5 Prezydent Republiki „za zgodą Sejmu odwołuje Prezesa Rady Ministrów”. I w tym przypadku pojawia się wątpliwość: kiedy wspomniana zgoda Sejmu ma zostać wyrażona oraz jaki ma ona wpływ na decyzję Prezydenta, tj. akt odwołania premiera?

Konstrukcyjnie możliwe są dwie dopuszczalne, choć różne, koncepcje realizacji tego unormowania. Pierwsza, eksponująca kreatywną rolę Prezydenta, zakłada, iż inicjatywę odwołania premiera przejawia Prezydent, zaś parlament reaguje *ex post*, aprobatywnie lub hamująco, na jego inicjatywę. Koncepcja druga opiera się na uwzględnieniu przeważającej w parlamencie dezaprobaty działań premiera (i – ewentualnie – całego Rządu), wobec której Prezydent – reaktywnie – występuje z konkretnym wnioskiem natury personalnej. Obie koncepcje zdają się mieścić w unormowaniach art. 94 pkt 5 Konstytucji litewskiej. Jednakże tylko pierwsza z nich eksponuje rolę Prezydenta Republiki; pośrednio zakłada ona rodzaj politycznej odpowiedzialności premiera i Rządu przed Prezydentem.

Należy podkreślić, że Prezydentowi Republiki służą dalsze kompetencje (o nieco mniejszym już znaczeniu ustrojowym) w zakresie oddziaływania na skład i funkcjonowanie rządu. Dotyczą one sytuacji atypowych, odbiegających od „rutyny” działania Rządu jako organu władzy wykonawczej³². W szczególności, w sytuacji, w której Rząd złożył dymisję kompetencją, a do pewnego stopnia: wręcz, powinnością, Prezydenta jest – po przyjęciu dymisji – powierzenie Rządowi dalszego pełnienia obowiązków. Charakterystyczne, iż w takiej sytuacji art. 84 pkt 7 Konstytucji litewskiej przewiduje dla Prezydenta działanie alternatywne: możliwość powierzenia jednemu z ministrów pełnienia obowiązków Prezesa Rady Ministrów. Werbalne ujęcie art. 84 pkt 7 *ab initio* dopuszcza – wydaje się –

³² E. Kuris, *Rozwój zasad konstytucyjnych w prawoznawstwie konstytucyjnym*, Vilnius 2002, s. 292–293; E. Jarašiūnas, *Relationship Problems between Institutions of Power in Constitutional Jurisprudence*, [w:] *Konstitucinė justicijė dabartis ir ateitis* (= *Constitutional Justice: the Present and Future*), Vilnius 1998, s. 444.

możliwość uznaniowego wyboru jednej z dwóch wspomnianych wariantów postępowania: kontynuowania misji przez Rząd w dotychczasowym składzie i konstelacji stanowisk bądź też – częściową rekonstrukcją tego składu, polegającą na zastąpieniu dotychczasowego premiera jednym z ministrów³³.

Analogiczna konstrukcja zastosowana została przez ustrojodawcę w odniesieniu do dymisji poszczególnych ministrów. Prezydent może przyjąć dymisję dotychczasowych ministrów i powierzyć im dalsze sprawowanie dotąd pełnionych obowiązków (w domyśle: do czasu powołania nowych ministrów) bądź też powołać (w domyśle: na wniosek premiera) nowych piastunów funkcji ministerialnych.

Doświadczenie z przebiegu kryzysów rządowych na Litwie (aktualne oraz wyniesione z okresu międzywojennego) sprawiło, że ustrojodawca świadomie „dyscyplinuje” czasowo działania Prezydenta. Zgodnie z art. 84 pkt 8, w przypadku dymisji Rządu, Prezydent Republiki winien przedstawić Sejmowi kandydaturę nowego premiera nie później niż w ciągu 15 dni od przyjęcia dymisji Rządu. Uznaniu Prezydenta ustrojodawca pozostawił natomiast kwestię wyboru tej kandydatury, jakkolwiek wymóg uzyskania przez Rząd zaufania Sejmu³⁴ sprawia, iż Prezydent jest politycznie zdeterminowany stanowiskiem aktualnej większości parlamentarnej. W przeciwnym bowiem razie jego inicjatywa skazana jest na niepowodzenie.

Uprawnienia kreacyjne Prezydenta Republiki Litewskiej wykraczają poza ściśle rozumiane ramy władzy wykonawczej. Zgodnie z art. 84 pkt 13 Konstytucji Prezydent przedstawia Sejmowi kandydatury na stanowisko kontrolera państwowego i przewodniczącego (prezesa) Zarządu Banku Litwy. Może też przedłożyć Sejmowi wniosek o wyrażenie wskazanym tu funkcjonariuszom państwa wotum nieufności³⁵. Wprawdzie de-

³³ Wydaje się, że Prezydent Litwy uzyskał konstytucyjną możliwość różnego reagowania w zależności od tego, czy okoliczności generujące dymisję Rządu ogniskują się wokół osoby premiera, czy też mają charakter szerszy (polityczny) i dotyczą całej „formacji rządowej”. W pierwszej z wyróżnionych tu sytuacji Prezydent może – w pewnym stopniu – działać na rzecz zredukowania odium niezadowolonia z polityki rządu (i premiera) przez czasowe powierzenie funkcji kierowania pracami rządu innemu członkowi składu dotychczasowego Rządu.

³⁴ C. Taube, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania – a Study in Comparative Constitutional Law*, Uppsala 2001, s. 16 i n.

³⁵ Unormowanie to, relatywnie atypowe, wskazuje na występowanie parlamentarnej odpowiedzialności kontrolera państwowego oraz prezesa zarządu litewskiego Banku Centralnego przed Sejmem. Z uwagi na polityczny skład Sejmu odpowiedzialność ta nosi znamiona odpowiedzialności politycznej. Są to więc konstrukcje różniące się od odpowiednich rozwiązań w polskim systemie konstytucyjnym. Budzą też pewne wątpliwości z punktu widzenia funkcjonalnej niezależności wskazanych tu organów.

czyje o powołaniu na urząd zapadają w parlamencie, to krąg osób, których decyzje te mogą dotyczyć, determinowany jest przez Prezydenta. Żaden bowiem inny organ państwa nie został wyposażony – równolegle – w prawo przedkładania propozycji personalnych Sejmowi. Potencjalne uchwały parlamentu muszą zatem mieścić się w ramach przedłożeń prezydenckich; mogą być im przychylnie lub dlań niekorzystne. Tym samym Prezydent pozostaje jedynym, konstytucyjnie upoważnionym „selekcjonerem” kandydatów na stanowiska kontrolera państwowego oraz Prezesa Zarządu Banku Litwy – centralnego banku państwa.

Bardziej stanowczy charakter mają uprawnienia kreacyjne Prezydenta Republiki w odniesieniu do stanowisk w obrębie władzy sądowniczej. Dotyczy to, w szczególności, mianowania sędziów Sądu Apelacyjnego oraz sędziów w sądach niższej instancji (okręgowych i rejonowych), a nadto – obsady stanowisk przewodniczących tych sądów.

Uprawnienia Prezydenta w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego zarysowane zostały nieco skromniej. Prezydent przedstawia Sejmowi kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, zaś – po powołaniu wszystkich sędziów tego Sądu (skompletowaniu jego składu) przez Sejm – przedstawia Sejmowi kandydaturę na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego³⁶.

Analogiczny schemat uprawnień został zastosowany w odniesieniu do nominacji trzech (spośród dziewięciu) sędziów Sądu Konstytucyjnego³⁷. W tym zakresie art. 84 pkt 12 Konstytucji upoważnia Prezydenta Republiki do przedstawienia kandydatur Sejmowi. Po skompletowaniu składu Sądu Konstytucyjnego Prezydent ma prawo przedstawić Sejmowi kandydaturę na stanowisko przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego. Propozycja Prezydenta nie jest, co prawda, wiążąca Sejm (możliwa jest zatem odmowa wyboru proponowanej osoby), tym niemniej – kolejna propozycja musi nieodzownie pochodzić od Prezydenta³⁸.

³⁶ Konstytucja wymaga – co dość naturalne – by kandydatura dotyczyła osoby uprzednio wybranej przez Sejm (na wniosek Prezydenta) w skład Sądu Najwyższego (art. 84 pkt 11 Konstytucji Litwy). Por. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 94 i n.

³⁷ K. Lapinskas, *Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the System of State Institutions*, [w:] *Constitutional Justice of Lithuania*, Vilnius 2003, s. 67–68; G. Kryszewski, *Pozycja prawnoustrojowa Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej*, „Administracja Publiczna” 2003, nr 2, s. 250–251.

³⁸ W praktyce ustrojowej, nawet przy zmiennej politycznie większości parlamentarnej w litewskim parlamencie oraz możliwych napięciach pomiędzy tą większością a aktualnym Prezydentem Litwy (przykładowo w okresie prezydentury Rolandasas Paksosa), trudno wyobrazić sobie głębsze konflikty na tle nominacji w Sądzie Najwyższym oraz w Trybunale Konstytucyjnym. Por. M. Giżyńska, *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*, Olsztyn 2009, s. 37–50.

W grupie uprawnień nominacyjnych Prezydenta Republiki mieszczą się również: a) powołanie (i odwołanie) dowódcy wojska; b) powołanie (i odwołanie) szefa służby bezpieczeństwa; c) powołanie (i odwołanie) innych funkcjonariuszy państwa określonych w ustawie³⁹.

Prezydent Republiki Litewskiej dysponuje szeregiem kompetencji w sferze obronności państwa. Poza mianowaniem i odwoływaniem dowódcy wojska w gestii Prezydenta konstytucja sytuuje podejmowanie decyzji w sprawie obrony przed agresją, wprowadzenia stanu wojennego oraz mobilizacji⁴⁰. Decyzje te pozostają pod kontrolą Sejmu; ustrojodawca ustanowił bowiem konstytucyjną powinność przedłożenia stosownych decyzji Prezydenta Republiki do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższym posiedzeniu.

Z uprawnieniami Prezydenta w sferze obronności koresponduje prawo wprowadzenia „w wypadkach przewidzianych przez ustawę” (a więc: akt pochodzący od parlamentu) stanu wyjątkowego. Również i ta decyzja wymaga przedłożenia Sejmowi do zatwierdzenia „na najbliższym posiedzeniu” (objęta została zatem kontrolą parlamentarną).

W systemie konstytucyjnym Litwy wątki prezydenckie skojarzone zostały z wątkami systemu parlamentarnego. Przejawem zachodzącej między nimi interferencji jest unormowanie zawarte w art. 84 pkt 18 obowiązującej Konstytucji litewskiej. Przepis ten zobowiązuje Prezydenta Republiki do przedstawiania rocznych orędzi o stanie Litwy na forum parlamentu. Orędzia obejmować winny kwestie zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Tym samym ustrojodawca potraktował Prezydenta Republiki jako organ, z funkcjonowaniem którego wiąże uosobienie prowadzonej przez Litwę polityki w sferze zewnętrznej oraz w dziedzinie spraw wewnętrznych. Prezydenckie orędzia przedstawiane są – i to corocznie⁴¹ – na forum parlamentu. Ze sformułowań konstytucji nie wynika wprost, czy orędzia prezydenckie (i zawarte w nich treści) stają się przedmiotem debaty parlamentarnej. Okoliczność, iż ustrojodawca nie użył terminu „sprawozdanie”, przemawia za zasadniczo informacyjnym charakterem prezydenckiego orędzia „o stanie Litwy”. Parlament nie został wyposażony w uprawnienia do formułowania stanowiska wobec orędzia Prezy-

³⁹ Ze sformułowania art. 84 pkt 10 Konstytucji, iż mają to być urzędnicy (funkcjonariusze) państwa określani w ustawie, pośrednio wynika, iż krąg tego typu funkcjonariuszy zostaje sprecyzowany w akcie ustanawianym przez organ władzy ustawodawczej, tj. parlament.

⁴⁰ Art. 84 pkt 16 Konstytucji litewskiej.

⁴¹ Regularność przedkładania orędzi – dość szczegółowo (kazuistycznie) unormowana w samej konstytucji – wskazuje na wolę ustrojodawcy uczynienia praktyki wygłaszania orędzi prezydenckich stałym elementem systemu konstytucyjnego, a zwłaszcza – ukształtowania relacji: prezydent « parlament.

denta Republiki, nie tylko – stanowiska o charakterze ocennym, ale nawet – sprowadzającego się do „przyjęcia do wiadomości”.

Niezależnie od wskazanych tu kompetencji, „wynoszących” pozycję Prezydenta Republiki ponad standard typowy dla klasycznych systemów parlamentarnych dysponuje on szeregiem uprawnień mieszczących się w „standardzie” kompetencji „głowy państwa” w systemach typu parlamentarnego. Do tej kategorii zaliczyć trzeba uprawnienia Prezydenta wobec Sejmu: a) zarządzania parlamentarnych wyborów zwyczajnych, a nadto – w sytuacjach określonych konstytucyjnie⁴² – wyborów przedterminowych; b) zwoływania nadzwyczajnych sesji Sejmu (w przypadkach określonych konstytucyjnie); c) podpisywania i zarządzania publikacji ustaw uchwalonych przez Sejm; d) stosowania prezydenckiego weta, tj. odmowy podpisania ustaw i zwracania ich parlamentowi⁴³.

Prezydent realizuje też klasyczne uprawnienia „głowy państwa” (nadawanie i zwalnianie z obywatelstwa, nadawanie odznaczeń i tytułów, stosowanie prawa łaski). Prezydent Republiki Litewskiej uzyskuje silną legitymizację swej władzy przez uzyskanie stanowiska w trybie wyborów powszechnych i bezpośrednich. Zgodnie z art. 78 Konstytucji na urząd Prezydenta Republiki może zostać wybrany obywatel Litwy z pochodzenia (zatem: nie z naturalizacji), który ukończył 40 lat życia, korzysta z biernego prawa wyborczego do Sejmu i przez okres co najmniej trzech lat zamieszkiwał na terytorium Litwy⁴⁴. Ta sama osoba może być prezydentem nie dłużej niż przez dwie kadencje z rzędu⁴⁵.

Rejestracja kandydatury wymaga zgromadzenia co najmniej 20 000 podpisów uprawnionych wyborców, co – nawet zważywszy liczbę wszystkich obywateli Litwy (3 005 000 według spisu z 2011 r.) – nie jest – relatywnie – wysokim progiem dostępności kandydowania. Kadencja Prezydenta Republiki sięgająca pięciu lat jest o rok dłuższa od (czteroletniej) kadencji 141-osobowego Sejmu. Okoliczność ta wzmacnia pozycję Prezydenta; może on bowiem stabilizować sytuację polityczną w warunkach pewnego „rozchwiania”, spowodowanego kampanią wyborczą do parlamentu i fragmentacją polityczno-partijną składu deputowanych⁴⁶.

⁴² T. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, s. 135.

⁴³ M. Giżyńska, *Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 109–121; B. Jagusiak, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013, s. 41.

⁴⁴ Wyjątek uczyniono w 1997 r. dla dwukrotnego Prezydenta Litwy Valdasas Adamkusa, który był Litwinem-reemigrantem ze Stanów Zjednoczonych Ameryki.

⁴⁵ Dwukrotny wybór nastąpił – choć z przerwą w latach 2003–2004 – w odniesieniu do Prezydenta Valdasas Adamkusa, zaś reelekcja Prezydent Dali Grybauskaitė. Por. B. Jagusiak, *Systemy...*, s. 36, przyp. 45.

⁴⁶ B. Jagusiak trafnie akcentuje rolę Prezydenta Republiki jako *sui generis* arbitra politycznego. Por. *ibidem*, s. 37–38.

Ustrojodawca litewski powierzył Prezydentowi rolę strażnika przestrzegania konstytucji⁴⁷. Środki, które służą spełnianiu tej roli, są jednakowoż dość skromne. Prezydent ma prawo zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją lub z ustawami aktów wydanych przez rząd. Może również wystąpić do Sądu Konstytucyjnego o wydanie opinii w sprawie ważności wyborów do Sejmu, a nadto – w sprawie oczekujących na ratyfikację umów międzynarodowych⁴⁸.

Uwagi końcowe

Konstytucjonalizm litewski okresu międzywojnia, a następnie – w ciągu ćwierćwiecza funkcjonowania niepodległej Republiki Litewskiej (1990–2015) – doświadczył kilku wyrazistych przekształceń ustrojowych, odnoszących się do pozycji Prezydenta państwa litewskiego.

Pierwsza stała konstytucja litewska (z 1922 r.), ekstremalnie proparlamentarna, uzależniała wybór i polityczną ocenę aktywności Prezydenta od parlamentu (a realnie: chybotliwej parlamentarnej większości). Zwrot, dokonany w 1928 r. (po przewrocie dokonanym przez wojsko i „zagospodarowanym” politycznie przez Atanasa Smetonę i Augustinasa Voldemarasa) wypuklił pozycję Prezydenta. Uniezależnił jego wybór od Sejmu – wskutek przesunięcia prawa wyboru na zgromadzenie wybieranych przez samorządy „szczególnych przedstawicieli Narodu”⁴⁹. Prezydent uzyskał ponadto prawo wydawania dekretów (bez ograniczeń przedmiotu zawartych w nich regulacji)⁵⁰. Dysponował także prawem uruchamiania procedur pociągania

208

⁴⁷ D. Górecki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady zmiany konstytucji państw europejskich*, Warszawa 2008, s. 187–195.

⁴⁸ W marcu 2004 r. Sąd Konstytucyjny wydał też opinię w sprawie konstytucyjności niektórych działań Prezydenta (od 2003 r.) Rolandasa Paksasa, co utorowało drogę do przeprowadzenia procedury *impeachment* w Sejmie litewskim, w efekcie której Rolandas Paksas został odwołany ze stanowiska Prezydenta Republiki (przejął je tymczasowo – do nowych wyborów – przewodniczący Sejmu Arturas Paulauskas). Por. E. Jarašiūnas, *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials*, Vilnius 2005, s. 179–182; V. Sinkevičius, *Zasady wykładni konstytucji w orzecznictwie litewskiego Sądu Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 3, s. 42–43; D. Górecki, R. Matonis, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4; M. Giżyńska, *Sąd Konstytucyjny...*, s. 119–123.

⁴⁹ W jęz. litewskim: *ypatingi Tautos astovai*.

⁵⁰ Szerzej por. P. Kierończyk, *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922–1940)*, Gdańsk 2008; idem, *Państwo bez parlamentu. Kilka uwag o międzywojennej historii konstytucjonalizmu litewskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.

do odpowiedzialności prawnej członków rządu, łącznie z premierem. Inicjował powołanie premiera i rządu; miał też szereg kompetencji związanych z objęciem funkcji naczelnego wodza sił zbrojnych (prawo obsady stanowisk dowódczych, prawo mianowania i awansowania oficerów)⁵¹.

Kolejna konstytucja litewska z 1938 r. (wprowadzona, *notabene*, na trzy dni przed terminem głosowania powszechnego, które miało zadecydować o losach ustawy zasadniczej w brzmieniu z 1928 r.) jeszcze wyraźniej wyeksponowała znaczenie instytucji Prezydenta. Wyposażyła go w prawo wetowania ustaw, a w razie odrzucenia prezydenckiego weta (większością 3/5 ogólnej liczby posłów) – uprawnienie do rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji. Obalenie weta groziło zatem parlamentowi sięgnięciem przez Prezydenta po możliwość „wygaszenia” pełnomocnictw dotychczasowego składu deputowanych (i otwierało drogę do przedterminowych wyborów parlamentarnych). W polu właściwości regulacyjnej Prezydenta Republiki (jako naczelnego wodza) znalazły się kwestie obronności państwa (stanowiły one odtąd „materie dekretowe”). Umacniało to związki Prezydenta z armią i sprzyjało – przez odpowiednią politykę reglamentacyjną i kadrową – pozyskiwaniu poparcia korpusu oficerskiego.

Prezydent litewski uzyskał istotne uprawnienia w procesie zmian konstytucji (stając się skutecznym strażnikiem zachowania przyjętych – zresztą: korzystnych dla siebie – regulacji). Nie aprobując ewentualnej nowelizacji uregulowań konstytucyjnych, mógł postanowić o rozwiązaniu parlamentu i o rozpisaniu nowych wyborów⁵².

Na gruncie konstytucji z 1938 r. Prezydent Republiki mógł też – w znacznym stopniu – oddziaływać na tok prac parlamentarnych. W szczególności decydował o zwoływaniu oraz o zamknięciu sesji parlamentu. Tym samym konstytucja z 1938 r. utrwaliła prawnie uzyskaną – w drodze przewrotu wojskowego – arbitralną dominację Prezydenta (sprzyjały jej także autorytarne praktyki rządu A. Voldemarasa⁵³ i wykorzystaniu – trwającego do 1938 r. – stanu nadzwyczajnego).

⁵¹ Występują tu pewne analogie z uprawnieniami Prezydenta RP w ujęciu polskiej Konstytucji kwietniowej z 1935 r., która także odchodziła od formuły „trójpodziału władz”. Szerzej D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

⁵² Jedynie ponowne uchwalenie zawetowanej przez Prezydenta nowelizacji większością kwalifikowaną 3/5 ogólnej liczby deputowanych i to na pierwszej sesji nowo wybranego Sejmu skutkowało przyjęciem nowelizacji konstytucyjnej (a tym samym czyniło prezydenckie jej zawetowanie nieskutecznym).

⁵³ Praktyki te uległy pewnemu złagodzeniu po ustąpieniu Voldemarasa (w 1928 r.) ze stanowiska premiera. Nadal jednak podtrzymywana była praktyka postępującej „lituanizacji” kraju (w sferze kultury, oświaty oraz innych dziedzin życia publicznego), która niosła niekorzystne następstwa dla mieszkańców Litwy nie będących rdzennymi Litwinami. Por. moje uwagi w rozprawie: *Polska Konstytucja kwietniowa...*, s. 76.

Symboliczne nawiązanie do międzywojennych tradycji konstytucyjnych postawiło przed twórcami konstytucji z 1992 r. dylemat wyboru pomiędzy antecedenjami zdominowanymi przez parlamentaryzm a orientacją na wzmocnienie pozycji i realnej roli ustrojowej Prezydenta Republiki. Dokonany wybór jest zatem opcją pośrednią, z silniejszym – niż w pozostałych państwach nadbałtyckich, a także w państwach Europy Środkowej – wyakcentowaniem roli Prezydenta Republiki. Silna legitymizacja, wynikająca z bezpośrednich i powszechnych wyborów na urząd – uzyskała na Litwie (inaczej niż – przykładowo – w Polsce, Czechach, na Słowacji czy Węgrzech) przełożenie na podmiotowy współdział w kształtowaniu polityki zagranicznej (także: traktatowej), formowanie i modyfikowanie składu Rządu, obsadę istotnych stanowisk (Prezesa Zarządu Banku Litwy, kontrolera państwowego, 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego, stanowisk w sądach okręgowych i rejonowych) oraz we współkształtowaniu składu Sądu Najwyższego. Przy koncentracji działań parlamentu (Sejmu) w sferze działań ustawodawczych i kontrolnych oraz współdziałanie w obsadzie stanowisk w Rządzie i w sądach: Najwyższym i Konstytucyjnym, Prezydent Republiki Litewskiej pozostaje organem państwa o znaczącym udziale w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej, realnym arbitrażu między Sejmem i rządem (w warunkach politycznej fragmentacji reprezentacji parlamentarnej⁵⁴ i wciąż licznych konfliktach, cechujących życie publiczne Litwy u progu XXI stulecia).

210

Wykaz literatury

- Giżyńska M., *Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2009, nr 9.
- Giżyńska M., *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*, Olsztyn 2009.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Zasady zmiany konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady zmiany konstytucji państw europejskich*, Warszawa 2008,
- Górecki D., Matonis R., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa*, „*Przegląd Sejmowy*” 2004, nr 4.
- Grigaravičius A., *Lituvos konstituciju projektai 1916–1918 metais*, [w:] *Lituvų atgimimo istorijos studijos*, t. III, Vilnius 1991.

⁵⁴ P. Kierończyk, *Odzwierciedlenie tradycji ustrojowych w konstytucjach Polski i Litwy. Próba ogólnego porównania dwóch ustaw zasadniczych „najnowszej generacji”*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2004, t. XII.

- Grzybowski M., *Polska Konstytucja kwietniowa z 1935 r. na tle ewolucji ustrojowej państw bałtyckich (1918–1940)*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku Konstytucji Kwieciowej*. Szkice, Kraków 2015.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013.
- Jarašiūnas E., *Law and Facts in Constitutional Cases Pertaining to Impeachment of High Officials*, Vilnius 2005.
- Jarašiūnas E., *Relationship Problems between Institutions of Power in Constitutional Jurisprudence*, [w:] *Konstitucinė justicijė dabartis ir ateitis (= Constitutional Justice: the Present and Future)*, Vilnius 1998.
- Kierończyk P., *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.
- Kierończyk P., *Odzwierciedlenie tradycji ustrojowych w konstytucjach Polski i Litwy. Próba ogólnego porównania dwóch ustaw zasadniczych „najnowszej generacji”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Kierończyk P., *Państwo bez parlamentu. Kilka uwag o międzywojennej historii konstytucjonalizmu litewskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Kierończyk P., *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922–1940)*, Gdańsk 2008.
- Klimas P., *Der Werdegang des Litauischen Staates von 1915 zur Bildung der Provisorischen Regierung in November 1918*, Berlin 1918, Nr XCII.
- Kryszewski G., *Pozycja prawnoustrojowa Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej*, „Administracja Publiczna” 2003, nr 2.
- Kuris E., *Rozwój zasad konstytucyjnych w prawoznawstwie konstytucyjnym*, Vilnius 2002.
- Lapinskas K., *Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the System of State Institutions*, [w:] *Constitutional Justice of Lithuania*, Vilnius 2003.
- Łossowski P., *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław 1972.
- Łossowski P., *Litwa*, Warszawa 2001.
- Ochmański J., *Historia Litwy*, Wrocław 1982.
- Rėmeris M., *Lietuvos konstituanės teisės paskaitos*, Vilnius 1990.
- Sbornik dokumentow Wierchownogo Sowjeta Litowskoj Riespubliki*, t. I, Vilnius 1991.
- Sinkevičius V., *Zasady wykładni konstytucji w orzecznictwie litewskiego Sądu Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 3.
- Taube C., *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania – a Study in Comparative Constitutional Law*, Uppsala 2001.
- Zakrzewski A.B., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 1994 i przywołana tam praca litewskiego historyka Edigijusa Motiejki.
- Zieliński T., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.
- Zubiński T., *Antanas Smetona. Pierwszy i zarazem czwarty prezydent Litwy*, [w:] *Ciche kraje*, Rzeszów 2006.

Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jako formalna gwarancja bezpośrednia ochrony praw i wolności jednostki

Wprowadzenie

Istotne znaczenie w systemie ochrony praw i wolności jednostki mają gwarancje wolności i praw jednostki. Tradycyjnie wyróżnia się tu **gwarancje materialne**, określane też gwarancjami faktycznymi, które oznaczają ogół czynników i środków umożliwiających w danym systemie realizację praw jednostki. Zaliczają się do nich m.in.: stosunki własnościowe, kultura polityczna społeczeństwa, tradycja prawna. Oznaczają więc materialne możliwości wykorzystania praw wolnościowych. Natomiast **gwarancje formalne** oznaczają całokształt środków prawnych i środków o charakterze instytucjonalnym, które są stworzone i stosowane dla zapewnienia praw jednostki. Wśród nich wyróżnia się gwarancje bezpośrednie, ukierunkowane na realizację praw jednostki (np. kontrola konstytucyjności ustaw, sadownictwo powszechne, sadownictwo administracyjne, instytucja ombudsmana), oraz pośrednie, związane z realizacją innych celów, ale mające także znaczenie dla ochrony praw człowieka (np. zasada podziału władzy, zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów)¹.

Z punktu widzenia tej generalnej definicji można poddać analizie charakter prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Nie ulega wątpliwości, że w polskim systemie ustrojowym RPO

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

¹ Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008, s. 23–24.

jest egzemplifikacją instytucji ombudsmana², wywodzącej się z ustrojów państw skandynawskich³, która znalazła zastosowanie w licznych ustrojach państw współczesnych⁴, a po przełomie 1989 r. objęła również obszar państw poradzieckich⁵.

Ogólna charakterystyka instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

Ustrojodawca polski wprowadził Rzecznika Praw Obywatelskich jako istotną instytucję ochrony praw obywatelskich⁶. Realizację uprawnień RPO umożliwia usytuowanie go jako organu niezależnego i niezawisłego⁷. RPO 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 własnej inicjatywy, który ma prawo przeprowadzenia niezależnego postępowania, otrzymywania niezbędnych informacji od instytucji publicznych, kierowania wystąpień w sprawach, w których doszło do tzw. maladministracji lub naruszenia 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”⁸. Rzecznik Praw

214

² Por. T. Miłkowski, *Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2011, nr 14, s. 42.

³ Zob. K. Kędzierski, *Geneza urzędu ombudsmana*, „Ius et Administratio” 2007, nr 2, s. 42.

⁴ Por. C. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions. A Comparative Analysis*, Wien 2008.

⁵ Zob. L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza, status prawny, rozwój*, Warszawa 2011, s. 23.

⁶ Zob. I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 32.

⁷ Zob. M. Jadamus, *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Orzecznictwo Sądów Administracyjnych” 2011, nr 7, s. 107.

⁸ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 242.

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 człowieka⁹.

Istotną rolą RPO jest działanie na rzecz **ochrony praworządności**¹⁰. RPO czuwa, by w sferze praworządności i ochrony praw człowieka realizowane były standardy międzynarodowe, zwłaszcza Rady Europy¹¹. Dotyczy to m.in. ochrony wolności sumienia¹². Ważnym obszarem aktywności RPO jest **identyfikowanie nieprawidłowości** w sferze funkcjonowania administracji publicznej¹³, w tym administracji samorządowej¹⁴.

Charakterystyka prawa do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich

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

⁹ Zob. M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3, s. 123–124.

¹⁰ Zob. M. Zubik, *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, s. 222.

¹¹ Zob. M. Wróblewski, *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmána*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010, s. 54.

¹² Zob. K.H. Jabłoński, *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, s. 292.

¹³ Por. G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 112.

¹⁴ Zob. N. Banaszak, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji” 2007, nr 3, s. 11.

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”¹⁵.

Artykuł 80 Konstytucji powinien być analizowany łącznie z art. 208 Konstytucji, określającym kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Artykuł 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**¹⁶.

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”. Pomędzy art. 80 i art. 208 w kwestii zakresu podmiotowego nie ma – jak się wskazuje – sprzeczności. Artykuł 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, ponieważ 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 publicznej¹⁷. 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

¹⁵ Postanowienie TK z dnia 5 lipca 2005 r., Ts 155/04, OTK nr 4/B/2005, poz. 163.

¹⁶ Zob. J. Trzcziński, *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 1.

¹⁷ Zob. J. Trzcziński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 46 i n.

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 fizycznych¹⁸.

Istotne dla **zakresu przedmiotowego** jest to, że art. 80 Konstytucji nie ogranicza tych praw, jak to czyni art. 79 ust. 1, tylko do wolności lub praw konstytucyjnych, co oznacza, że można wystąpić do RPO w trybie art. 80 Konstytucji o ochronę praw i wolności uregulowanych także w innych aktach normatywnych. Mogą to być więc np. prawa majątkowe wynikające z niektórych postanowień ustaw odnoszących się do sytuacji obywatela w toku postępowania, którego obywatel jest stroną (np. art. 10 k.p.a.). Jest to zgodne z redakcją art. 208 ust. 1 Konstytucji, który stanowi; „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. Ponadto wskazuje się, że podmiot uprawniony mógłby wystąpić w wnioskiem do RPO także w przypadku naruszenia jego wolności lub praw wynikających z prawa międzynarodowego (np. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka) w takim zakresie, w jakim prawa te obowiązują na terenie RP¹⁹.

W przypadku wystąpienia z wnioskiem do RPO **nie musi być zrealizowana zasada subsydiarności**. Ani Konstytucja, ani ustawa o RPO nie ustanawiają bowiem wymogu uprzedniego wyczerpania przysługujących wnioskodawcy prawem określonych środków ochrony²⁰. 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 praw²¹. 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

¹⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 474.

¹⁹ Zob. J. Trzciniński, *Nota do art. 80*, s. 2; por. J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010.

²⁰ Por. B. Ruszała, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2011, nr 1, s. 123.

²¹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 104.

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 opłaca²².

Istotne jest też rozumienie formuły „na zasadach określonych w ustawie”. Obejmuje ona następujące elementy²³: a) każdy występujący do RP w wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw obywatelskich ma prawo wnosić zarzut naruszenia prawa w drodze działania lub zaniechania przez wskazane w konstytucji podmioty w ramach ich obowiązków, naruszenia wolności lub praw obywateli, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ustawy o RPO); b) wniosek powinien odpowiadać wymogom opisanym w art. 10 ustawy o RPO; powinien być sporządzony na piśmie, ale nie wymaga on szczególnej formy, tak jak skarga konstytucyjna; powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której praw i wolności sprawa dotyczy; naruszenie tych wymogów nie mogłoby jednak być podstawą do nienadania wnioskowi biegu; c) wniosek o pomoc w ochronie wolności lub praw musi uwzględniać kompetencje RPO i przyznane mu przez ustawę środki prawne, które rzecznik może podjąć w obronie naruszonych wolności i praw²⁴.

218

Istotne znaczenie ma interpretacja terminu „organy władzy publicznej”. Nie należy go, jak się wskazuje, rozumieć zbyt dosłownie. Nie może więc być zawężone do organów państwowych oraz organów samorządu terytorialnego. Pojęcie to należy rozumieć szerzej. Pomocna może tu być konstrukcja art. 1 ust. 3 ustawy o RPO, który stanowi: „W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i innych instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego”. Można to interpretować, że naruszenia może dokonać „organ”, „organizacja” lub „instytucja” obowiązana do przestrzegania lub realizacji wolności i praw obywatela. Sięgnięcie przy interpretacji art. 80 po język ustawy, uchwalonej co prawda przed wejściem w życie Konstytucji RP, może prowadzić do wniosku, że w pojęciu „organy władzy publicznej” chodzi nie tylko o organy państwa i organy samorządu terytorialnego, ale także o podmioty, które wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlece-

²² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 474.

²³ Zob. J. Trzciński, *Nota do art. 80*, s. 2–3.

²⁴ Por. I. Malinowska, *Prawa człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] T. Okrasa (red.), *Administracja i bezpieczeństwo*, Warszawa 2011, s. 168; B. Przywora, *Rzecznik Praw Obywatelskich a ochrona praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Stańdo-Kaweczka, 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, s. 58.

nia (powierzenia) im tych zadań oraz niezależnie od formy organizacyjnej, jaką ten podmiot posiada²⁵. 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 sądowniczej) 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 publiczne²⁶.

Wniosek nie może dotyczyć działań lub zaniechań podmiotów nie należących do tej kategorii organów władzy publicznej. Odnosi się to nie tylko do organizacji i instytucji niepublicznych, ale również do ochrony praw i wolności wnioskodawcy przed działaniami lub zaniechaniami innych osób fizycznych. Należy ponadto podkreślić, że pojęcie organów władz publicznych odnosi się do polskich władz, a więc z wnioskiem do RPO nie można wystąpić, jeżeli w mniemaniu wnioskodawcy, jego prawa naruszyły organy państwa obcego²⁷.

Szerokiej wykładni pojęcia „organy władzy publicznej” dokonał Trybunał Konstytucyjny²⁸. Takie szerokie rozumienie akcentuje funkcję podmiotu, a nie jego miejsce w strukturze władzy publicznej i w wyniku tego daje Rzecznikowi szersze możliwości oddziaływania w ochronie praw i wolności obywatelskich²⁹. 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”³⁰. 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”³¹.

²⁵ Zob. J. Trzciniński, *Nota do art. 80*, s. 5.

²⁶ Zob. A. Szmyt, *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, s. 421.

²⁷ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 5.

²⁸ Uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W. 7/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 27.

²⁹ Por. W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, z. 3–4.

³⁰ Postanowienie TK z dnia 6 października 1998 r., Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84, s. 466.

³¹ J. Trzciniński, *Nota do art. 80*, s. 6.

Chodzi tu o 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 do 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 (beczynności organu) wydania aktu prawnego przez organ zobowiązany do tego RPO może wystąpić do właściwego organu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub o wydanie lub zmieniienie odpowiedniego aktu prawnego (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO) w celu zrealizowania praw i wolności obywatela³².

220 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**³³.

Naruszenie wolności i praw, określone w art. 80 Konstytucji, zostaje rozwinięte w ustawie o RPO. Artykuł 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”³⁴. Przy interpretacji tych klauzul należy uwzględnić treści ustalone w orzecznictwie i w nauce prawa³⁵. W przypadku spra-

³² Zob. *ibidem*, s. 7.

³³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 475.

³⁴ Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 645.

³⁵ Por. J. Nowacki, *O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacjonistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, nr 355, t. 3, Katowice 1980; Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1966.

wiedliwości 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”.

Na tle art. 80 Konstytucji formułowane są wnioski *de lege ferenda*. Dotyczą one zapewnienia ochrony danych osobowych osoby wnoszącej o udzielenie pomocy, szczególnie gdy chodzi o zapewnienie danych wnioskodawcy. Zasadne byłoby tu wprowadzenie sankcji za ujawnienie danych osobowych wnioskodawcy. Postuluje się też wprowadzenie do ustawy o RPO sądowych środków odwoławczych w przypadku wydania przez RPO decyzji w oparciu o art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o RPO o odmowie podjęcia działań w sprawie złożonego wniosku³⁶.

Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy należy bez wątplenia stwierdzić, że prawo do wystąpienia do RPO spełnia kryteria zaliczenia go do formalnych gwarancji ochrony praw i wolności. Jest to bowiem środek o charakterze instytucjonalnym, który jest stworzony i stosowany dla ochrony praw i wolności jednostki. Należy go przy tym zaliczyć do gwarancji bezpośrednich, ukierunkowanych na realizację praw i wolności jednostki. Ranga tej gwarancji jest istotna, ale – jeśli chodzi o znaczenie – ustąpić musi gwarancjom sądowym, jakie niesie zarówno sądownictwo powszechne, jak i sądownictwo administracyjne. Gwarancja ta stanowi jednak istotne zabezpieczenie w kategoriach otwarcia drogi sądowej i zapewnienia właściwego wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest przy tym to, że gwarancja ta nie jest oparta na zasadzie subsydiarności, co przyczynia się do elastyczności jej zastosowania. Stanowi więc wartościowe „domknięcie” krajowego systemu ochrony praw i wolności.

³⁶ Zob. M. Witek, O. Mazurkiewicz, *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] B. Szmulik, A. Pogłódek, B. Przywora (red.), *Instytucje ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015, s. 70.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Banaszak N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Studia Lubuskie Prawnicze Instytutu Prawa i Administracji*” 2007, nr 3.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- 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.
- Jadamus M., *Zasada niezależności i niezawisłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Orzecznictwo Sądów Administracyjnych*” 2011, nr 7.
- Jaskiernia J., *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008.
- Kędzierski K., *Geneza urzędu ombudsmana*, „*Ius et Administratio*” 2007, nr 2.
- Krawiec G., *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Kucsko-Stadlmayer C. (red.), *European Ombudsman – Institutions. A Comparative Analysis*, Wien 2008.
- 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.
- Miłkowski T., *Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii*, „*Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Praw Człowieka*” 2011, nr 14.
- Nowacki J., *O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacionistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*”, nr 355, t. 3, Katowice 1980.
- Postanowienie TK z dnia 5 lipca 2005 r., Ts 155/04, OTK nr 4/B/2005, poz. 163.
- Postanowienie TK z dnia 6 października 1998 r., Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84.
- 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.
- 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.
- Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „*Studia Prawnicze*” 1992, z. 3–4.
- Trzcziński J., *Nota do art. 80*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.

- Trzciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W. 7/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 27.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Witek M., Mazurkiewicz O., *Wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich w trybie art. 80 Konstytucji RP jako jedna z instytucji gwarancyjnych ochrony praw jednostki*, [w:] B. Szmulik, A. Poglódek, B. Przywora (red.), *Instytucje ochrony praw człowieka*, 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.
- Wróblewski M., *Zapewnienie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmana*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1966.
- Zubik M., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zasady praworządności*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.

Absolutorium komunalne – czym być powinno i czym nie jest

Istota absolutorium komunalnego

Problem absolutorium komunalnego dość często podejmowany jest w literaturze przedmiotu prawa samorządowego¹. Można zauważyć, że wszyscy wypowiadający się na ten temat wykazują troskę o racjonalne

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ B. Kumorek, *Model absolutorium gminnego w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3; J. Karwacki, *Absolutorium i odwołanie*, „Wspólnota” 1993, nr 27; R.P. Krawczyk, *Absolutorium*, *ibidem*, nr 48; K. Sawicka, *W sprawie samorządowego absolutorium*, *ibidem*, 1994, nr 12; M. Nowokuńska, *Rozważania na temat absolutorium*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 2; R.P. Krawczyk, *Zagadnienie absolutorium w działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, orzecznictwie NSA i praktyce rad gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5; *Absolutorium do poprawki*, „Wspólnota” 1994, nr 12; W. Abramowicz, *Zagadnienia absolutorium gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9; *Czy nieudzielenie absolutorium zarządowi jest równoznaczne z jego odwołaniem?*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18; C. Kociński, *Wotum nieufności dla członków organów gminy*, *ibidem*, nr 10; I. Krześnicki, *Absolutorium dla zarządu gminy*, „Rzeczpospolita” 1995, nr 149; R.P. Krawczyk, *Opiniowanie wniosków w sprawie absolutorium dla zarządów gmin w praktyce*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 4; W. Miemieć, *Absolutorium komunalne*, [w:] B. Cybulski, W. Miemieć (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*, Warszawa 1997; Z. Kmiecik, *W kwestii wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym regulujących tryb podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6; R.P. Krawczyk, *Absolutorium komunalne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1999, nr 60; K. Sawicka, *Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 4; T. Górzyńska, *Ważne dla samorządu - jawność czy tajność podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu gminy*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 2; R.P. Krawczyk, *Nie tylko sesja rady. Procedura absolutoryjna*, „Wspólnota” 2001, nr 17–18; M. Bartoszewicz, *Czy tylko ocena budżetu. Uchwała absolutoryjna*, *ibidem*, nr 15; E. Bednarek, *Absolutorium dla zarządów jednostek samorządowych*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 31; T. Dobek, *Absolutorium komunalne*, „Wspólnota” 2002, nr 14; J. Składkowski, *Absolutorium i odwołanie*, *ibidem*, 1993, nr 20; B. Szewczyk, *Absolutorium dla zarządu (prawne aspekty*

uregulowanie prawne tej instytucji kontroli wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Samo słowo „absolutorium” jest pochodzenia łacińskiego i oznacza ‘sposób uwolnienia’, ‘zwolnienie od odpowiedzialności’, a w znaczeniu czasownikowym „*ego de absolvo*” oznacza swoiste rozgrzeszenie z tytułu prowadzonej działalności. Na gruncie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest ono aktem organu przedstawicielskiego uznającego prawidłowość wykonania budżetu samorządowego. Pojęcia tego używa się również jako:

a) aktu organu uchwałodawczego potwierdzającego, że organ wykonawczy wykonał budżet w sposób zgodny z planem finansowym;

b) ustawowo określonego sposobu kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy będącego wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie;

c) kompetencji do oceny, czy działalność finansowa prowadzona przez organ wykonawczy w oparciu o budżet jest zgodna z prawem i uchwalonym planem finansowym;

d) jako podstawowego narzędzia kontroli organu stanowiącego nad organem wykonawczym w zakresie wykonania budżetu, oraz uznając, że absolutorium jest instytucją prawa budżetowego w prawie samorządowym, oznacza się nim skwitowanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego z wykonania budżetu tej jednostki.

226

Od strony prawnej podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego – rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej u.s.g.), rady powiatu – na podstawie art. 12 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ (dalej u.s.p.), sejmiku województwa na podstawie art. 18 pkt 10 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴ (dalej u.s.w.).

podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium), *ibidem*, 1995, nr 13; Z. Zell, *Śmiać się czy płakać?*, *ibidem*, 1994, nr 5 (dot. absolutorium samorządowego); W. Zielińska, *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwały w sprawie absolutorium*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12; M. Paczocha, *Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 2; M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, *ibidem*, 2006, nr 3; C. Burek, *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, *ibidem*, nr 9; L. Budner-Iwanicka, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad procedurą absolutorijną w świetle ustawy o finansach publicznych*, *ibidem*, 2011, nr 11; K. Sawicka, *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych*, *ibidem*, 2013, nr 1–2; M. Paczocha, *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, *ibidem*, 2014, nr 6.

² Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

³ Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.

⁴ Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.

Nie ma wątpliwości, że podejmując uchwałę w sprawie absolutorium, organ stanowiący winien odpowiedzieć na pytania:

- jak wykonano planowany budżet⁵?
- jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym ?
- czy winą można obarczyć za to organ wykonawczy⁶?
- czy różnice między planowaniem a wykonaniem są wynikiem obiektywnych uwarunkowań⁷?

Od chwili powrotu do instytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. mamy w praktyce do czynienia z trzema modelami samorządowego absolutorium komunalnego. Pierwszy model absolutorium komunalnego – wówczas gminnego – został uregulowany w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym .

Drugie rozwiązanie pojawia się z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁸. Ponieważ organ wykonawczy w świetle postanowień tej ustawy pochodzi z wyborów bezpośrednich ustawodawca musiał zrezygnować z możliwości odwoływania organu wykonawczego (mającego wówczas charakter kolegialny) przez organ stanowiący, co było rozwiązaniem charakterystycznym dla instytucji absolutorium w latach 1990–2002. Trzeba przyznać, że w niektórych wypadkach w początkowym okresie istnienia restytuowanego samorządu terytorialnego organ stanowiący zdobywał się na szczyty absurdu, aby dopiąć swego i odwołać niewygodnie polityczny zarząd⁹.

Cezurę czasową wprowadzenia trzeciego modelu stanowi wejście w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, czyli

⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 września 2005 r.; sygn. akt I SA/Bk 206/05 – w: LEX 172073.

⁶ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Po 1606/01 – w: LEX 79796; wyrok NSA z dnia 26 października 2000 r., sygn. akt SA/Kr 1696/00, OwSS 2001/2, s. 64.

⁷ Tezy powyższe wynikają np. z wyroków NSA z dnia: 10 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Po 624/98; 29 października 1998 r., sygn. akt I SA/Po 1522/98.

⁸ Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

⁹ W praktyce zdarzało się często, że w latach 1990–2002, po pozytywnym zaopiniowaniu wykonania budżetu przez komisję rewizyjną, organ ten, nie zważając na względy logiki, stwierdzał, „że w tym stanie rzeczy wnioskuje o nieudzielenie absolutorium”. Ponieważ tego typu praktyka spotkała się z negatywnym przyjęciem organów nadzoru – regionalnych izb obrachunkowych, które stwierdzały nieważność uchwał absolutoryjnych, w praktyce wymyślono inne rozwiązanie. W końcowych dniach roku budżetowego tak zmieniano budżet, aby wprowadzić nowe inwestycje, które z powodu braku czasu z natury rzeczy nie mogły zostać wykonane. Ta sytuacja stawała się powodem negatywnej oceny wykonania budżetu, co dawało formalną podstawę do stawiania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

¹⁰ Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

1 stycznia 2010 r. Należy założyć, że celem ustawy o finansach publicznych zmieniającej częściowo procedurę absolutoryjną była racjonalizacja uregulowania prawnego i ściślejsze powiązanie instytucji absolutorium komunalnego z rzeczywistym wykonaniem budżetu. Należy przypomnieć, że w poprzednio obowiązującej ustawie o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.¹¹ absolutorium komunalnego dotyczył zaledwie jeden artykuł – 199 ust. 3, który stwierdzał, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu j.s.t. w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu j.s.t. Niestety, ta *idée fixe* właściwa ustawodawcy racjonalnemu nie znalazła swojego odzwierciedlenia w treści nowej ustawy. Zarówno praktyka (regionalne izby obrachunkowe), jak i doktryna uznały, że mamy do czynienia z kolejną instytucją prawa samorządowego, która nie została uregulowana w sposób spójny i jednolity¹². Również, jak się wydaje, naruszono zasady techniki prawodawczej, które wskazują na konieczność normowania przez ustawy materii w sposób wyczerpujący, bez pozostawiania poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów danej dziedziny. Tym samym regulacja zamiast stać się bardziej zrozumiałą dla podmiotów ją stosujących, ale również dla obywateli, stała się rozwiązaniem jeszcze bardziej skomplikowanym.

Absolutorium w latach 1990–2002

Praktycznie od samego istnienia absolutorium gminnego ustawodawca na oznaczenie tych samych stanów faktycznych używał różnych terminów w procedurze absolutoryjnej. W ustawie o samorządzie gminnym (w 1990 r. – o samorządzie terytorialnym) w art. 18 ust. 2 pkt 4 zapisano, że „do wyłącznej właściwości rady gminy należy [...] przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy i udzielanie absolutorium zarządowi z tego tytułu”. W art. 55 ust. 5 ustawy *Prawo budżetowe* wskazywał, iż „rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu gminy w terminie do 30 kwietnia po roku sprawozdawczym i podejmuje decyzje w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium”¹³. Absolutorium prawie

¹¹ Dz.U., nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹² M. Paczocha, *Absolutorium komunalne...*, s. 7.

¹³ Termin na podjęcie uchwały absolutoryjnej ma charakter instrukcyjny – tak w wyroku SA/Gd 1697 z dnia 17 lutego 1994 r.

zawsze było w Polsce związane z wykonaniem budżetu¹⁴, nie powinno więc dotyczyć działalności finansowej zarządu gminy. Za wykonanie budżetu odpowiadał zarząd, za prowadzenie gospodarki finansowej – obok zarządu również rada gminy, np. poprzez zaciąganie kredytów lub pożyczek długoterminowych. Czym innym było również przyjmowanie sprawozdań, a czym innym rozpatrywanie sprawozdań. W myśl zasady *lex posterior derogat priori* tryb podejmowania uchwały absolutoryjnej winien określać art. 55 ówczesnego prawa budżetowego. Istotnym było również, jak rozumiano sprawozdanie z działalności finansowej gminy. W praktyce było ono sprawozdaniem z wykonania budżetu, ponieważ „działalność finansowa gminy” warunkowana była ramami budżetu¹⁵.

W analizowanym okresie w praktyce jeszcze jedno pytanie sprawiało trudności – czy za przyjęciem sprawozdania musi bezwzględnie podążać udzielenie absolutorium? Czy przyjęcie sprawozdania nie jest w niektórych przypadkach akceptacją tylko dla samego sprawozdania, w oderwaniu od działalności finansowej gminy?¹⁶ Szczególnie w przypadku, gdy sprawozdanie przyjęto z zastrzeżeniami. Tych wątpliwości praktyki nie rozstrzygnęło orzecznictwo sądów administracyjnych. Pojawiły się dwie linie orzecznicze – na szczęście z jednej szybko zrezygnowano. W myśl pierwszej – „udzielenie absolutorium zarządowi gminy bez uprzedniego przyjęcia sprawozdania z działalności finansowej gminy zawsze wymaga stwierdzenia nieważności takiej uchwały rady gminy”¹⁷. Niestety, pojawił się również wyrok NSA o sygn. akt SA/Lu 1198/93, który przyjmował konwalidowanie uchwały absolutoryjnej przez późniejsze przyjęcie uchwały przyjmującej sprawozdanie przez radę.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja wiązania absolutorium wyłącznie z rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu. Tak sądy postanawiały w wyrokach: II SA 1764/92 z 5 listopada 1992 r.; w wyroku SA/Gd z 1 marca 1994, wyroku III SA 905/93 z 6 maja 1994 r. Niewątpliwie ukształtowanie się linii orzeczniczej NSA wpłynęło na nowelizację w dniu 29 września 1995 r. art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.t. (obecnie ustawy o samorządzie gminnym), która doprowadziła do zgodności z brzmieniem art. 55 ust. 5 prawa budżetowego.

Należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych oraz regionalnych izb obrachunkowych doprowadziło w końcu, niestety

¹⁴ Zob. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 384. Pewnym wyjątkiem od powyższej zasady był okres PRL, gdzie Sejm udzielał absolutorium rządowi z tytułu wykonania budżetu i planu społeczno-gospodarczego rozwoju.

¹⁵ Por. R.P. Krawczyk, *Zagadnienie absolutorium...*, s. 22–23.

¹⁶ Wyrok NSA w Krakowie z dnia 5 lutego 1993 r., sygn. akt SA/Kr 2091/92.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 11 września 1991 r., sygn. akt II SA 641/91.

na krótki okres, do ucywilizowania procedury absolutoryjnej. Przede wszystkim rozstrzygnięto, że rozpatrzenie sprawozdania nie może mieć charakteru niemego, kiedy podczas sesji rady żaden z jej członków nie zabiera głosu nad wykonaniem budżetu¹⁸. Następnie przyjęto zasadę, że poddanie pod głosowanie w trakcie sesji absolutoryjnej (wniosku o udzielenie absolutorium) o treści odmiennej od sformułowanego przez komisję rewizyjną (wniosku o nieudzielenie absolutorium) narusza art. 18a ust. 3 u.s.g.¹⁹

W tym czasie pojawia się jednak i inne stanowisko dotyczące charakteru wniosku komisji rewizyjnej. Po raz pierwszy w wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. zauważono, że „wniosek komisji rewizyjnej jako »sam w sobie« nie podlega głosowaniu, a jedynie ma służyć wzbogaceniu obrazu i poszerzeniu wiedzy rady gminy o stopniu wykonania jej własnego budżetu”²⁰. Ta linia orzecznicza będzie kontynuowana w następnym modelu absolutorium komunalnego po 2009 r. Tą drogą (choć może mniej zdecydowanie) poszedł również wyrok WSA z 20 stycznia 2005 r., w którym stwierdzono, że „do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej należy [...] występowanie z formalnym wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium”²¹.

230 Uchwała absolutoryjna po 1990 r. podejmowana była przez radę na mocy ówczesnego art. 14 u.s.g. zwykłą większością głosów. Odwołanie zarządu z tytułu niezyskania absolutorium było możliwe, jeżeli postawiono taki wniosek. Wówczas na podstawie art. 28 ust. 5 u.s.g. należało osiągnąć bezwzględną większość głosów, a wniosek mógł być głosowany dopiero na następnej sesji, następującej po tej, na której wniosek został zgłoszony. W praktyce więc przewodniczący zarządu miał sporo czasu, aby się odpowiednio przygotować do głosowania i przekonać oponentów do udzielenia mu poparcia. Ten stan rzeczy został zmieniony również wskutek nowelizacji u.s.t. (obecnie u.s.g.) w dniu 29 września 1995 r. Sprawa odwołania zarządu wskutek nieudzielenia absolutorium musi być rozpatrzona nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Rada gminy na podstawie ówczes-

¹⁸ Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 1996 r., sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS 1/1997, poz. 25.

¹⁹ Zob. uchwała Kolegium RIO w Łodzi nr XV/54/97 z dnia 9 czerwca 1997 r., OwSS 3/1997, poz. 97; uchwała Kolegium RIO w Opolu nr 10/75/99 z dnia 8 czerwca 1999 r., „Finanse Komunalne” 2000, nr 3; wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 1765/00. OwSS 1/2001, poz. 32.

²⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2005 r., sygn. akt I SA/Po 856/04, OwSS 3/2005, poz. 74.

snego art. 28b u.s.t. zapoznawała się po raz wtóry z opinią komisji rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu i związanym z tą opinią wnioskiem w sprawie nieudzielenia absolutorium oraz opinią RIO dotyczącą wniosku. Rada musiała się również zapoznać z uchwałą kolegium RIO w sprawie swojej uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Po skończeniu tej procedury mogła podjąć uchwałę o odwołaniu zarządu z tytułu nieudzielenia absolutorium.

Absolutorium w latach 2002–2009

Zmiany ustrojowe wprowadzone ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²² przyniosły nowelizację art. 28a i 28b u.s.g. poprzez skreślenie zapisu zdania drugiego art. 28b o treści „odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium”.

Powyższa zmiana przepisu oznaczała, że nie można domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która była przedmiotem głosowania²³. Zmiana ta oznaczała, że radni głosują nie nad wnioskiem komisji rewizyjnej, ale dokonują wyboru alternatywnego za udzieleniem absolutorium i przeciw udzieleniu absolutorium. Absolutorium zostało udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady gminy. Na odwrót – gdy bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy wypowiedziała się przeciw, to absolutorium nie zostało udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowiły podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji, gdy żadna z tych możliwości nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy, mieliśmy do czynienia z wynikiem nierozstrzygniętym.

Należy zauważyć, że po 2002 r. koncepcja niewiązania rady treścią wniosku komisji rewizyjnej zaczyna stopniowo zwyciężać. W wyroku NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2008 r. czytamy: „wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi [...] ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie

²² Dz.U., nr 113, poz. 984 z zm.

²³ Co nie przeszkadzało w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 19 sierpnia 2007 r., sygn. akt I SA/Po 1179/07, LEX nr 355259 zawrzeć następującej tezy: „odrzucenie wniosku absolutoryjnego oznacza podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku”.

zaś dyspozycji”²⁴. Ale jednocześnie w powyższym wyroku zauważono, że nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów za udzieleniem absolutorium oznacza nieudzielenie absolutorium.

Absolutorium pod rządami ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

W ocenę wykonania budżetu w świetle wszystkich dotychczasowych rozwiązań ustawodawca angażował komisję rewizyjną oraz organy stanowiące. Prawie zawsze w praktyce ze względu na rozproszenie regulacji między różne ustawy dyskusyjnym był przedmiot głosowania absolutorijnego oraz ustalenie jego wyniku.

Można zauważyć, że ustawodawca zamiast upraszczać procedurę absolutorijną, coraz bardziej ją formalizuje, upatrując w tym antidotum na uczynienie z absolutorium komunalnego bardziej zrozumiałej konstrukcji dla lokalnych polityków, ale również dla obywateli. Formalizm ten tak charakterystyczny dla instrumentalnego traktowania prawa zaczyna razić i czyni jednak absolutorium coraz bardziej skomplikowanym. Spróbuję to przedstawić, analizując etapy procedury absolutoryjnej i wyróżniając w niej:

- obowiązki organu wykonawczego,
- obowiązki komisji rewizyjnej,
- obowiązki organu stanowiącego

W świetle art. 267 ustawy o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) organ wykonawczy w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym składa organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego następujące dokumenty :

1) sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej;

2) sprawozdania, o których mowa w art. 265 pkt 2 (sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym);

²⁴ Sygn. akt II GSK 225/08, LEX 490091; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt I SA/PO 921/10, LEX nr 842917 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1060/12, LEX 1247405; tak samo wyrok NSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Lu 525/02.

3) informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego zawierającą: a) dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności;

b) dane dotyczące:

– innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach;

– posiadania;

c) dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, w zakresie określonym w lit. a i b, od dnia złożenia poprzedniej informacji;

d) dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania;

e) inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 art. 267 u.f.p., obejmuje również wykaz jednostek budżetowych, o których wspomina art. 223 u.f.p. Dla porządku należy dodać, że ustawodawcy nie chodzi tylko o enumeratywne wyliczenie samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ale przede wszystkim o wydzielony rachunek dochodów w jednostkach oświatowych. Trzeba jednak podkreślić, że sumy znajdujące się na rachunkach samorządowych jednostek oświatowych pochodzące na ogół z dobrowolnych wpłat rodziców uczniów nie mają zasadniczego znaczenia dla gospodarki finansowej gminy.

Obowiązki komisji rewizyjnej generalnie sprowadzają się do dokonywania ocen i rozpatrzenia szeregu sprawozdań, informacji i opinii. Zgodnie z brzmieniem art. 270 u.f.p. komisja rewizyjna winna ocenić i rozpatrzyć:

– sprawozdanie finansowe²⁵;

– sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią RIO o tym sprawozdaniu;

– informację o stanie mienia j.s.t.;

– opinię z badania przez biegłego rewidenta, w przypadku gdy j.s.t. jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego np art. 268 u.f.p.²⁶

Kierując się postanowieniami ustawy o finansach publicznych oraz ustawami samorządowymi, a także dokonując ocen z punktu widzenia

²⁵ Komisja rewizyjna nie jest jednak umocowana do formułowania wniosku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego.

²⁶ Dokonanie oceny wykonania budżetu w formie opinii jest niezbędną przesłanką poprzedzającą postawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla zarządu (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Po 624/98, „Wspólnota” 1998, nr 46, s. 26, w: LEX nr 34077).

zasad prakseologii i logiki, winniśmy mieć świadomość, że właściwie dokonana ocena przez komisję rewizyjną wymaga znajomości nie tylko ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych, kodeksu spółek handlowych, ustawy o systemie oświaty, posiadania minimalnych wiadomości z zakresu zarządzania, ale również szeregu innych ustaw i podstawowych wiadomości z zakresu gospodarki finansowej. Tylko wówczas obrady komisji rewizyjnej będą miały charakter fachowy, a nie emocjonalny. Należy uświadomić sobie, że dokonanie merytorycznej oceny wymaga odniesienia się przez komisję rewizyjną do następujących problemów (wyliczenie to na pewno nie ma charakteru wyczerpującego):

- realizacji dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do założonego planu,
- harmonogramu realizacji budżetu,
- stopnia realizacji zadań inwestycyjnych,
- stopnia realizacji innych zadań mających szczególne znaczenie dla społeczności lokalnej,
- sposobu dysponowania rezerwami, decyzji w sprawie blokowania wydatków budżetowych,
- przestrzegania zasad gospodarki finansowanej,
- zaciągania zobowiązań, w tym z tytułu kredytów,
- pożyczek i emisji papierów wartościowych,
- oceny zgodności dokonanych przez organ wykonawczy zmian w budżecie z przepisami prawa oraz upoważnieniami udzielonymi przez organ stanowiący,
- przestrzegania dyscypliny finansów publicznych.

Należy podkreślić, że ustawy ustrojowe wskazują, że komisja rewizyjna winna opiniować wykonanie budżetu, ustawa o finansach publicznych stanowi wyłącznie o rozpatrywaniu sprawozdania z wykonania budżetu, sprawozdania finansowego i innych dokumentów określonych w art. 270 ust. 2. Nie ma jednak wątpliwości (poza prawnymi), że komisja rewizyjna, wydając opinię, winna ją formułować nie tylko na podstawie oceny sprawozdania z wykonania budżetu, ale również na podstawie przeprowadzonych przez siebie kontroli.

Kolejny etap w działalności komisji rewizyjnej sprowadza się do sporządzenia wniosku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Zadanie to komisja winna wykonać w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Tak sporządzony wniosek absolutorijny zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podlega zaopiniowaniu przez tzw. skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej. Pomimo tego, że art. 271 u.f.p. nakłada na regionalne izby obrachunkowe obowiązek sporządzenia opinii o wniosku komisji rewizyjnej, to w świetle postanowień tego artykułu z opinią tą nie musi za-

poznać się organ stanowiący. Z art. 28a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że istnieje obowiązek takiego zapoznania się przez radę gminy, a z kolei ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa takiego obowiązku nie zawiera²⁷. Oczywiście, przeciętny radny nie jest w stanie zrozumieć, jak ma być realizowane dane prawo.

Izba na wydanie opinii ma 14 dni, licząc od dnia otrzymania wniosku. W swej opinii Izba odnosi się do poprawności formalnej i merytorycznej wniosku.

Zaopiniowaniu przez RIO podlega również sprawozdanie roczne z wykonania budżetu j.s.t. Niewątpliwie, ustawodawca, obarczając organ nadzoru obowiązkiem wydania opinii, miał na względzie stworzenie mechanizmu, który zapewniły zgodność działania podmiotów samorządu terytorialnego z obowiązującym prawem²⁸. Należy podkreślić, że stanowisko regionalnej izby obrachunkowej zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku przybiera postać opinii – a więc nie ma charakteru wiążącego dla organu stanowiącego czy też komisji rewizyjnej. Jednak brak opinii stanowi o naruszeniu procedury absolutoryjnej i może w efekcie prowadzić do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez RIO²⁹.

²⁷ Odwołując się tylko do logiki, zapoznanie się z opinią RIO przez organ stanowiący jest oczywiste – zob. M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 360–361; J. Chruściel, J. Kotowski, *Absolutorium samorządowe w rozstrzygnięciach kolegów regionalnych izb obrachunkowych w 2012 r. oraz w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 11, s. 59.

²⁸ K. Sawicka, *Absolutorium komunalne...*, s. 11.

²⁹ Por. uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 10 kwietnia 1996 r. stwierdzająca w tym przypadku nieistotne naruszenie prawa – „Finanse Komunalne” 1996, nr 3; niepoddanie wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium zaopiniowaniu przez RIO stanowi „istotne” naruszenie prawa” (R.P. Krawczyk, Glosa do wyroku NSA z dnia 10 października 1996 r., sygn. akt I SA/Kr 887/960); „przepis art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do wartościowania opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Opinia ta jest jednym ze sformalizowanych wymogów podjęcia aktu absolutoryjnego, służących zobiektywizowaniu kontroli wykonania budżetu i tak też powinna być postrzegana. Dlatego też poddanie pod głosowanie wniosku komisji rewizyjnej bez opinii regionalnej izby obrachunkowej należy traktować jako istotne naruszenie prawa” (K. Sawicka, *Absolutorium komunalne...*); uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2000 r. (OwSS 2/2000, poz. 55) – 1. Rada powiatu przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu powinna dysponować nie tylko opinią komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu i opinią składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o przedłożonym przez zarząd sprawozdaniu z wykonania budżetu, ale także opinią izby o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu. Podjęcie przez radę uchwały w sprawie absolutorium bez opinii izby o wniosku komisji rewizyjnej stanowi istotne naruszenie prawa, jeżeli opinia ta mogłaby istotnie zmienić decyzję rady w tym zakresie; uchwała nr XV/42/20011 z dnia 6 lipca 2011 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, OwSS 4/20011, s. 104–105.

Postawienie wniosku przez komisję rewizyjną w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego w świetle obowiązującego ustawodawstwa wymaga dodatkowo zwrócenia uwagi na kilka pojawiających się problemów.

Po pierwsze, ustawa o finansach publicznych nie zawiera jednoznacznej regulacji wskazującej, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu, unormowania takie zawarte są w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych.

Artykuł 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (art. 16 ust. 3 u.s.p. i art. 30 ust. 3 u.s.w.) wskazuje, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Komisja rewizyjna rozpatruje te dokumenty w celu zaopiniowania wykonania budżetu i w konsekwencji przyjęcia wniosku dotyczącego absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (udzielenia lub nieudzielenia absolutorium). Oznacza to, że treść wniosku komisji musi pozostawać w logicznym związku z oceną wykonania budżetu.

236 Przygotowana przez komisję rewizyjną opinia powinna prezentować przesłanki i argumenty uzasadniające dane rozstrzygnięcie komisji, jak również podstawowe ustalenia komisji dotyczące wykonania budżetu, mające znaczenie przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie absolutorium.

Wnioski komisji obejmować będą w szczególności zagadnienia związane z: poziomem wykonania dochodów budżetowych, przede wszystkim w tym zakresie, w jakim jednostka samorządowa miała wpływ na ich wysokość (np. dochody z tytułu podatków lokalnych, z tytułu opłaty adiacenckiej, z odpłatnego udostępnienia majątku itp.); windykacją zaległości; realizacją zadań inwestycyjnych; wykorzystaniem otrzymanych dotacji (w tym ze środków budżetu Unii Europejskiej); spłatą zadłużenia; zaciąganiem zobowiązań na pokrycie zaplanowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; jak również przestrzeganiem procedur dokonywania poszczególnych wydatków (np. przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* czy też ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Dokonując oceny wykonania budżetu, komisja rewizyjna powinna odnieść się także do: sposobu dysponowania rezerwami budżetowymi; zasadności decyzji w przedmiocie blokowania wydatków budżetowych; osiągniętego na koniec roku budżetowego wyniku finansowego; prawidłowości korzystania przez organ wykonawczy z udzielonych mu przez organ stanowiący uprawnień do dokonywania zmian w budżecie.

Po drugie, komisja rewizyjna w swoich analizach opiera się w znaczącym stopniu na przygotowanym przez organ wykonawczy sprawozdaniu z wykonania budżetu, lecz jej zadaniem nie jest ocena sprawozdania, lecz budżetu.

Po trzecie, komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu wnioski w sprawie absolutorium dla zarządu wraz z oceną wykonania budżetu, pozwalającą radnym na zapoznanie się z argumentacją komisji uzasadniającą dany kierunek wniosku.

W świetle art. 271 ust. 1 pkt 6 u.f.p. stanowisko komisji rewizyjnej winno być przedstawione organowi stanowiącemu przed podjęciem przez niego uchwały absolutoryjnej. Poprzez „stanowisko komisji rewizyjnej” rozumiem wniosek komisji rewizyjnej w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium. Ma on walor niewiążącej radę lub sejmik propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś wiążącej dyspozycji³⁰.

Analiza obowiązków organu stanowiącego wynikająca z art. 270 ust. 4 u.f.p. w porównaniu z obowiązkami wynikającymi z art. 271 ust. 1 u.f.p. pozwala stwierdzić, że regulacja art. 270 ust. 4 jest niepotrzebna³¹. Ustawodawca najpierw w świetle art. 270 ust. 4 nakazuje rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego j.s.t. wraz z sprawozdaniem z wykonania budżetu. Nie wspomina tutaj o obowiązku rozpatrzenia pozostałych dokumentów, które są przedmiotem analizy komisji rewizyjnej. Potem w art. 271 ust. 1 stwierdza, że organ stanowiący przed podjęciem uchwały absolutoryjnej winien zapoznać się z dwoma powyższymi dokumentami, które były przez niego rozpatrzone i zatwierdzone oraz dokumentami, które wymienia w art. 271 ust. 1 pkt 3–6. Wygląda na to, że procedura w zakresie absolutorium komunalnego osiągnęła już taki poziom szczegółowości, że sam ustawodawca ma kłopoty z logicznym jej uregulowaniem. Trudno uzasadnić, odwołując się tylko do zasad logiki ograniczenie kompetencji organu stanowiącego w stosunku do kompetencji komisji rewizyjnej w zakresie rozpatrywania istotnych dokumentów dla decydowania w sprawie absolutorium. Niewątpliwie, nie jest poprawne rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu bez zapoznania się z opinią RIO o tym sprawozdaniu, a sprawozdania finansowego, bez opinii z jego badania w przypadku, gdy jest ona wymagana.

Na marginesie należy zauważyć także, że art. 270 ust 4 u.f.p. nie określa sposobu zatwierdzania sprawozdań. W praktyce izby przyjęły,

³⁰ Patrz: wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 225/08, w: LEX nr 490091; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt I SA.Po 1179/07.

³¹ Należy także zwrócić uwagę, że regulacja ust. 4 jest „obca” w stosunku do trzech wcześniejszych ustępów art. 270 u.f.p. Można w tym przypadku mówić o naruszeniu zasad techniki prawodawczej.

że dopuszczalne jest zatwierdzenie sprawozdań w formie uchwały organu stanowiącego (przy zwykłej większości głosów), jak również zatwierdzenie w formie odrębnych dwóch uchwał (również zwykłą większością głosów).

Zgodnie z art. 271. ust. 1 u.f.p., nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się ze:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego³²;
- 2) sprawozdaniem finansowym³³;
- 3) opinią z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 u.f.p. (dla j.s.t. o liczbie mieszkańców przekraczających 150 tys. na dzień 31 XII roku poprzedzającego sporządzenie sprawozdania);
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2.

³² Sprawozdanie z wykonania budżetu: – sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu; – sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności:

- 1) dochody i wydatki budżetu j.s.t. w szczególowości określonej tak jak w uchwale budżetowej;
- 2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego;
- 3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich, także
- 4) stopień realizacji wydatków majątkowych, w szczególności tych, których wykonanie zrealizowano na niższym poziomie.

³³ Sprawozdanie finansowe jst należy przygotować zgodnie z rozporządzeniem MF z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 128, poz. 861). Sprawozdanie finansowe składa się z: 1) bilansu z wykonania budżetu j.s.t., 2) łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 3) łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat s.j.b. i s.z.b., 4) łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu s.j.b. i s.z.b. W jednostkach samorządu terytorialnego o liczbie mieszkańców powyżej 150 tys. na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, z którego sporządzono sprawozdanie, sprawozdanie finansowe podlega zaopiniowaniu przez biegłego rewidenta.

Niewątpliwie może nieco dziwić użycie przez ustawodawcę w art. 271 ust. 1 terminu „zapoznanie się”, kiedy wcześniej w art. 270 ust. 4 ustawa używa terminu – „organ stanowiący [...] rozpatruje i zatwierdza”. Słusznie w doktrynie wskazuje się, że niemożliwym jest rozpatrzenie czegoś bez zapoznania się z jego treścią³⁴. Innym logicznym zarzutem jest pytanie – dlaczego w świetle art. 271 ust. 1 pkt 6 organ stanowiący ma zapoznać się z „stanowiskiem komisji rewizyjnej”. Czy chodzi tu o jakiś odrębny dokument czy ustawodawca ma na uwadze wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium?³⁵

Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami ustaw ustrojowych³⁶ dotyczących samorządu organ stanowiący przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium winien rozpatrzyć sprawozdanie z wykonania budżetu³⁷.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych rozpatrzenie sprawozdania winno spełniać pewne wymogi formalne:

- rozpatrzenie następuje na specjalnej sesji zwołanej w tym celu;
- rozpatrzenie to czynność faktyczna zakładająca aktywność, polegająca na omówieniu sprawozdania i umożliwieniu radnym zabrania głosów w dyskusji³⁸;

³⁴ M. Paczocha, *Absolutorium komunalne...*, s. 11.

³⁵ Jeżeli ustawodawca ma na względzie to samo, to powstają dwa istotne pytania – dlaczego na oznaczenie tego samego stanu faktycznego używane są dwa różne określenia. Nie ma wątpliwości, że projekt ustawy przygotowywany był w Ministerstwie Finansów, stąd też konstatacja, że w polskim uniwersyteckim kursie studiów ekonomicznych wciąż za mało jest podstaw nauki prawa. Drugie pytanie – dlaczego organ stanowiący nie został zobligowany do zapoznania się z treścią wniosku własnej komisji rewizyjnej. Można domniemywać – co ma charakter spekulacji, że projektodawca, używając terminu „stanowisko komisji” – czego nie można inaczej tłumaczyć jako „wniosek komisji w sprawie absolutorium”, chciał zaakcentować to, że „stanowisko komisji” (wniosek komisji) nie ma charakteru wiążącego dla rady i w efekcie biorąc pod uwagę dyskusje nad wnioskiem, można poddać pod głosowanie wniosek przeciwny. Z drugiej strony wystarczyło to wyraźnie zapisać w projekcie ustawy.

³⁶ Art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.: Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: 4) [...] rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Art. 12 pkt. 6 u.s.p. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy: 6) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. Art. 18 pkt 9 u.s.w. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy: 9) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu województwa.

³⁷ Rozpatrzenie związane jest z rozważeniem czegoś, wzięciem pod uwagę, przeanalizowaniem, zaznajomieniem z się z czymś – W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <http://doroszewski.pwnpl/haslo/rozpatrywa%C4%87/> (dostęp 19.10.2015).

³⁸ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 1996 r., sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS nr 1/97, s. 126132; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 878/12, LEX nr 1235436.

- sprawozdanie musi być omówione na sesji (nie dopuszcza się zaznajomienia z sprawozdaniem przed sesją lub wyłącznie przez komisję)³⁹;
- rozpatrzenie związane jest z dyskusją, której przedmiotem są kwestie związane z wykonaniem budżetu⁴⁰.

Biorąc pod uwagę systematykę ustawy o finansach publicznych, należy zauważyć, że art. 270 i 271 umieszczony jest w rozdziale pod tytułem *Tryb zatwierdzania wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. Analiza czynności, jakie wykonują organ stanowiący i komisja rewizyjna, pozwala stwierdzić, że nie zajmują się one wykonaniem budżetu, lecz oceną sprawozdań finansowego i z wykonania budżetu. Czym innym jest ocena wykonania budżetu a zupełnie czym innym ocena sprawozdania z wykonania budżetu⁴¹.

Jeżeli przejdziemy na grunt ustaw ustrojowych to znajdziemy kolejne „lapsusy” ustawodawcy. Artykuł 28a ust 1 zd. 2 u.s.g. wskazuje, że „Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18 ust. 3”. Stosując literalne brzmienie tego artykułu, dochodzimy do wniosku, że obowiązek zapoznania się z rzeczoną opinią i wnioskiem istnieje tylko wówczas, kiedy rada udziela absolutorium, kiedy nie udziela – takiego obowiązku nie ma. Ustawodawca chyba zakłada, że rada przed głosowaniem będzie znała jego wynik. Również nieprecyzyjnie sformułowano art. 18 ust. 3 u.s.g. Zestawienie sformułowań zdania pierwszego i drugiego art. 18 ust. 3 u.s.g. prowadzi do kolejnego pytania – czy rada gminy ma się zapoznać z wnioskiem oraz opinią dotyczącą wykonania budżetu sformułowaną przez komisję rewizyjną, czy też z opinią RIO o wniosku komisji rewizyjnej? Jest jeszcze trzecie rozwiązanie – ma się zapoznać z obydwoma opiniami. Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru wskazują na trzeci wariant, pomimo że ustawodawca w art. 28 ust. 1 zd. 2 wyraźnie używa liczby pojedynczej (rada gminy zapoznaje się z [...] opinią).

Regulacje prawne dotyczące absolutorium dla zarządu powiatu są podobne, co nie oznacza, iż identyczne. Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie nakazują organowi stanowiącemu wprost zapoznania się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 16 ust. 3 u.s.p. Rada powiatu ma natomiast obowiązek zapoznania się z powyższymi dokumentami dopiero na etapie rozpoznawania sprawy odwołania zarządu z powodu nieuzyskania absolutorium.

³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 459/08, LEX nr 541706.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789.

⁴¹ Por. M. Paczocha, *Absolutorium komunalne...*, s. 12.

Jeszcze inaczej absolutorium reguluje ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 18 u.s.w. do wyłącznej właściwości sejmiku należy rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa oraz sprawozdań finansowych województwa oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa. Komisja rewizyjna na podstawie art. 30 u.s.w. opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez RIO. Z ustawy o samorządzie województwa nie wynika wprost, że organ stanowiący ma obowiązek zapoznania się z powyższymi opiniami. Dopiero na etapie rozpoznawania sprawy odwołania zarządu z powodu nieudzielenia mu absolutorium sejmik województwa ma obowiązek zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej. Jawi się istotne pytanie – po co dokonywana jest ta czynność zapoznawania się z wnioskiem komisji rewizyjnej, kiedy istotna sprawa nieudzielenia absolutorium została już rozstrzygnięta.

W orzecznictwie sądowym panuje jednak przekonanie, że opinie izby są obiektywnym stanowiskiem organu wyspecjalizowanego. Te względy decydują, że rada czy jej organ wewnętrzny – komisja rewizyjna – powinny brać pod uwagę opinie składów orzekających RIO w kwestii wykonania budżetu oraz opinie w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o udzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach RIO, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków i nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego⁴².

Kolejna refleksja, która pojawia się przy okazji omawiania tej instytucji – dlaczego ustawodawca nie wprowadza obowiązku umotywowania oceny wykonania budżetu – ten obowiązek nie wynika z ustaw samorządowych ani z ustawy o finansach publicznych. Czyżby ustawodawca wbrew wszystkiemu próbował nam uświadomić, że w polskim samorządzie absolutorium nie zależy od wykonania budżetu, ale od tego, czy organ wykonawczy posiada większość w organie stanowiącym?

Należy podnieść również, że art. 271 ust. 1 u.f.p. wprowadzając termin – „do 30 czerwca” na podjęcie uchwały absolutorijnej, nie określił charakteru tego terminu. Ponad wszelką wątpliwość ma on więc charakter instrukcyjny⁴³.

⁴² Tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 782/10 oraz wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/ Bk 1049/01.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1501/93, ONSA 1994, z. 4, póż. 134; wyrok NSA z dnia 17 lutego 1994 r., sygn. akt SA/Gd 1697/93, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 70; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1824/99, LEX nr 48007, wyrok WSA w Gdańsku z 18 listopada 2004 r., sygn. akt I SA/GD 477/04

Absolutorium związane z oceną wykonania budżetu przez zarząd jednostki samorządowej, formułowane jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem, rzetelności, celowości i gospodarności. Przepisy prawa nie określają zasad dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu – kwalifikowanie stwierdzonych uchybień jako istotnych lub nieistotnych pozostawione zostało radzie⁴⁴.

Tym samym zarówno komisja rewizyjna, jak i organ stanowiący, dokonując oceny wykonania budżetu, korzysta z szerszych możliwości ocennych, niż ma to miejsce w przypadku dokonywania ocen w postaci opinii przez organ fachowy, który korzysta wyłącznie z kryterium legalności i rzetelności.

Istotną sprawą dla prawidłowego udzielenia absolutorium jest kwestia związania organu stanowiącego wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Należy przypomnieć, że od 2002 r. zaczyna zwyciężać koncepcja, że wniosek komisji rewizyjnej nie ma charakteru wiążącego dla przewodniczącego rady, który po wysłuchaniu dyskusji na forum rady może poddać pod głosowanie wniosek przeciwny do tego, który zgłosiła komisja.

Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy (powiatu, sejmik województwa) podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (sejmiku).

242

W samorządzie powiatowym oraz w samorządzie województwa odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium równoznaczne jest z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Natomiast u.s.g. nie wprowadza regulacji następstw odrzucenia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Stąd też przyjmuje się, że konsekwencją takiego stanu rzeczy jest niepodjęcie uchwały w sprawie absolutorium. Różne są też konsekwencje na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w przypadku podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Na szczeblu gminnym zgodnie z art. 28 a ust. 1 u.s.g. uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy w sprawie odwołania wójta.

W powiecie i województwie nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (art. 30 ust. 1 u.s.p., art. 34 ust. 1 u.s.w.).

– wszystkie te wyroki dotyczą sytuacji, kiedy termin ten zakreślono w ustawach (art. 55 ust. 5 prawa budżetowego z dnia 5 stycznia 1991 r., art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. – o finansach publicznych).

⁴⁴ Tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt ISA/Łd 1127/08.

Czym nie jest absolutorium

Zarówno ci, którym absolutorium się udziela, jak i ci, którzy udzielają absolutorium, zdają sobie sprawę, że przyczyną fatalnych rozwiązań dotyczących procedury absolutoryjnej jest niezwykle upolitycznienie tej instytucji. Zapobieganie o głosy radnych szczególnie widoczne było w czasach, kiedy na szczeblu gminy organ wykonawczy miał charakter kolegialny. Wprowadzenie organu jednoosobowego do tego rodzaju samorządu spowodowało podniesienie wymaganej większości głosów do uzyskania absolutorium, z większości zwykłej na większość bezwzględną. Jednocześnie pojawiło się rozwiązanie, że pod głosowanie można poddawać tylko wniosek pozytywny w sprawie absolutorium, a jego nieprzegłosowanie na szczeblu gminy oznacza, że nie podjęto decyzji w sprawie absolutorium. Na szczeblu powiatu i województwa uchwała w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium równoznaczna jest z złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Tylko na tym szczeblu nieprzegłosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium równoznaczne jest z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, co wydaje się ze wszech miar logiczne. Oznacza to, że dla rządu w powiecie i województwie konieczne jest posiadanie bezwzględnej większości głosów w radzie, na szczeblu gminy, gdzie mamy do czynienia z bezpośrednim wyborem wójta, nie jest to bezwzględnie konieczne.

Brak pomysłów na rozwiązanie kłopotliwej sytuacji, kiedy organ wykonawczy wybierany w wyborach bezpośrednich nie osiąga absolutorium, zmusza ustawodawcę do wprowadzania coraz bardziej skomplikowanych i niejasnych reguł głosowania. Wygląda na to, że gwarancja w postaci badania nadzorczego przez regionalne izby obrachunkowe uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium nie wystarcza. Należy w tym momencie podnieść, że izby nie są organami nadzoru politycznego, ale fachowego i w sytuacji, kiedy rzadko zdarzają się idealnie wykonane budżety, ta ochrona dla organu wybieranego w wyborach bezpośrednich mogłaby wydawać się iluzoryczna. Izby dość wstrzemięźliwie podchodzą do pomysłów przekazania im obowiązku decydowania o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium. Do momentu, kiedy ustawodawca nie określi parametrów prawidłowego wykonania budżetów i nie wzmocni kadrowo izb, oddanie im tego zadania oznaczałoby, iż celowo te instytucje niszczy.

Kolejny problem, który wymaga rozwiązania, to nieprecyzyjność przepisów prawa ustrojowego i ustawy o finansach publicznych. Ta nieprecyzyjność, a czasami wręcz sprzeczność, w polskim systemie występuje od 1991 r. Powstaje pytanie, czy instytucja absolutorium musi być regulowana przez ustawę o finansach publicznych – jedną z najczęściej

zmienianych ustaw, czy przez ustawy ustrojowe. Materie absolutoryjne, choć występują w nich zagadnienia finansowe, mają charakter ustrojowy i winny być zastrzeżone dla regulacji ustaw ustrojowych. Nie zmieni się charakteru absolutorium i generalnie się go nie poprawi przez kolejne „doklejanie” nowych przepisów. Instytucja absolutorium komunalnego występuje w chwili obecnej w sześciu ustawach, co zwiększa „szanse” na uchwalanie nieprecyzyjnych regulacji. Musimy wstępnie odpowiedzieć na pytanie, czy absolutorium komunalne ma być wzorowane na absolutorium parlamentarnym, a jeżeli tak, to czy na rozwiązaniu z Małej konstytucji 1992 r., czy na rozwiązaniu Konstytucji 1997 r., czy decydujemy się na rozwiązanie gminne, czy powiatowo-wojewódzkie. Niewątpliwie rozwiązania te powinny być do siebie zbliżone. Czy wreszcie rezygnujemy z absolutorium w obecnym kształcie i wprowadzamy pełny audyt. Jeżeli tak, to kto winien go dokonywać – czy regionalne izby obrachunkowe, czy inni niezależni audytorzy.

Doskonale jest widoczne to, że korygowanie niejasności procedur absolutoryjnych przez orzecznictwo sądów administracyjnych oraz orzecznictwo RIO nie poprawia sytuacji w tym zakresie, a często ją jeszcze bardziej komplikuje⁴⁵. Jest oczywiste, że obecna gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma charakter coraz bardziej skomplikowany. Jest fikcją – powszechnie znaną – że rady, sejmik dokonują rzetelnej oceny wykonania budżetu poprzez instytucje absolutorium. Od nas więc zależy, czy decydujemy się na dalsze utrzymywanie tej fikcji, czy w trosce o racjonalizację wydatkowania środków publicznych powierzamy ocenę wykonania budżetu instytucjom fachowym. I znów, aby uniknąć zarzutów politycznego działania, trzeba odpowiedzieć na pytanie – co znaczy dobre wykonanie budżetu, w jakim procencie budżet uchwalony może się różnić od budżetu wykonanego, abyśmy z pełnym przekonaniem mogli stwierdzić, że organ wykonawczy na absolutorium zasługuje. Musimy mieć świadomość, że radni patrzą na wykonanie budżetu przez pryzmat wykonania zadań, instytucje opiniujące wykonanie budżetu – regionalne izby obrachunkowe dokonują oceny przede wszystkim poprzez pryzmat legalności, rzetelności oraz sprawdzenia rachunkowego budżetu

⁴⁵ Z. Majewski, *Absolutorium – reformować czy likwidować?*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 10–11. Przykładem orzeczenia, które może prowadzić do dowolnego rozumienia procedur absolutoryjnych, jest wyrok z 4 grudnia 2015 r. o sygn. akt ISA/Łd 1232/15. WSA uznał, że wykonanie bieżących wydatków budżetu w roku 2014 na poziomie wyższym o 135 210 zł od zaplanowanego w budżecie, naruszenie procedury rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego zgodnie z art. 270 u.f.p. oraz brak przedstawienia radzie gminy odpowiedzi przez organ wykonawczy na negatywną opinię RIO w sprawie wykonania budżetu jest tylko nieistotnym naruszeniem prawa. Wyrok taki w istocie uniemożliwia organowi nadzoru złożenie skargi kasacyjnej do NSA.

uchwalonego z budżetem wykonanym. Często na linii – ocena radnych – ocena RIO – dochodzi do istotnych różnic.

Należy również rozstrzygnąć, czy sensowne jest udzielanie absolutorium organowi wykonawczemu, który budżetu nie wykonywał lub wykonywał go przez kilka, kilkanaście dni. Takie sytuacje mogą się zdarzać i choć należą do sporadycznych, znane są przypadki, kiedy nowy wójt nie otrzymał absolutorium, bo zdążył podjąć jedną błędną decyzję, a uchwały nie zakwestionowała w trybie nadzoru regionalna izba obrachunkowa. Wreszcie należałoby się zastanowić, czy sensowne jest utrzymywanie absolutorium dla całego zarządu w powiecie i województwie. Zakres obowiązków jest tam dokładnie podzielony i przyjmowanie odpowiedzialności zbiorowej dla członków zarządu powiatu i województwa bardzo przypomina rozwiązania ustrojowo-prawne sprzed 1990 r.

Próby poprawienia obecnego modelu absolutorium komunalnego

Środowiska samorządowe skupione w organizacjach samorządowych, takich jak Związek Miast Polskich czy Związek Gmin Wiejskich, już od 2005 r. w sposób zdecydowany proponują dokonanie zasadniczych zmian w procedurach absolutorijnych. Charakterystyczne jest jednak, że raczej skupiają się na krytykowaniu dotychczasowych rozwiązań poprzez wykazywanie ich słabości na przykładzie znanych im przypadków z praktyki niż na proponowaniu kompleksowych rozwiązań, które uczyniłyby z absolutorium instytucję bardziej racjonalną. Analizując poszczególne wypowiedzi, można stwierdzić, że absolutorium w dotychczasowym kształcie uważa się za relikwiny absolutorium istniejącego w PRL. Niektórzy proponują, aby zostało ono przeniesione do instytucji fachowych, które nadzorują i kontrolują samorząd terytorialny, tzn. regionalnych izb obrachunkowych⁴⁶.

Inni idą jeszcze dalej, uważając, że absolutorium jest potrzebne tylko wówczas, gdy regionalna izba obrachunkowa, opiniując wykonanie budżetu, stwierdza nieprawidłowości. Gdy tych nieprawidłowości nie ma, głosowanie nad absolutorium jest zbędne⁴⁷. Oceny dokonywać winna regionalna izba obrachunkowa lub inny niezależny podmiot w formie

⁴⁶ A. Porawski, *Skończyć z nienormalnością*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 12.

⁴⁷ Patrz: wypowiedź M. Kuklińskiego, prezydenta Tomaszowa Mazowieckiego – *Czas na zmiany. Co dalej z absolutorium?* (dyskusja redakcyjna), „Wspólnota” 2005, nr 16, s. 34.

audytu lub raportu finansowego⁴⁸. Sprawozdanie audytorskie o charakterze pozytywnym przyjmowane byłoby przez radę jedynie do wiadomości, bez głosowania. Audyt negatywny prowadziłby do głosowania rady nad udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium. W tamtym okresie regionalne izby obrachunkowe przekonane były, że rozwiązania ustrojowe pójdą w postulowanym kierunku. Stąd też spora grupa pracowników regionalnych izb obrachunkowych zdobyła, składając egzaminy państwowe, uprawnienia audytorskie⁴⁹. Niestety, niemożność zagwarantowania tej grupie zawodowej odpowiedniego uposażenia, wskutek nieprzejednanego stanowiska Ministerstwa Finansów, spowodowała do końca 2010 r. przejście tych pracowników do pracy w innych instytucjach państwowych lub prywatnych.

Pewnym podsumowaniem stanu rzeczy nazywanym absolutorium komunalnym jest wypowiedź I. Krześnickiego – sekretarza Miasta Zduńska Wola, który oświadczył, że „Liczba nieudanych prób poprawnego sformułowania procedury samorządowego absolutorium powinna przekonać polityków do poważnego rozważenia zgłaszanego od wielu lat postulatu całkowitej rezygnacji z tej instytucji. Jeżeli nie udało się poprawnie sformułować procedury absolutoryjnej przy generalnej reformie finansów publicznych, to pewnie nie uda się jej naprawić nigdy”⁵⁰.

246

Z prezentowanych wypowiedzi wynika, że pewnym antidotum na polityczny charakter absolutorium, niedoskonałość istniejących konstrukcji prawnych, istnienie zróżnicowanych modeli absolutorium oraz zapewne na wiele innych bolączek związanych z oceną wykonania budżetów samorządowych mają być regionalne izby obrachunkowe. Niewielu się jednak zastanawia nad tym, że oddanie regionalnym izbom obrachunkowym decyzji w sprawie absolutorium komunalnego nie jest zgodne z głównymi konstytucyjnymi zasadami funkcjonowania samorządu terytorialnego – przede wszystkim samodzielnością samorządu i przyjętym konstytucyjnym modelem nadzoru nad samorządem opartym na zasadzie legalności⁵¹. Przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych zawsze w sprawie zmiany organu dokonującego absolutorium wypowiadali się

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Stosunek MF do RIO oddaje treść art. 286 ust. 2 pkt 3 u.f.p., która zalicza pracowników NIK nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne (niezależnie od ich stanowiska służbowego) do grona audytorów. Ustawa nie czyni tego w stosunku do pracowników RIO wykonujących analogiczne zadania.

⁵⁰ I. Krześnicki, *Czy instytucja samorządowego absolutorium powinna być zniesiona?*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/czy-instytucja-samorzadowego-absolutorium--powinna-byc-zniesiona/3> (dostęp 19.10.2015).

⁵¹ Pozytywnym wyjątkiem niewątpliwie jest tutaj A. Szewc, *Wystarczą zmiany kosmetyczne*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 12.

bardzo wstrzemięźliwie, generalnie nie akceptując koncepcji obarczenia izb odpowiedzialnością za absolutorium⁵².

Regionalne izby obrachunkowe swoje zastrzeżenia do kształtu absolutorium komunalnego zgłaszały corocznie, prezentując sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego⁵³ poprzez wnioski *de lege ferenda*. Zwrócono uwagę m.in. na fakt, że przyjęcie wymogu uzyskania dla absolutorium w powiecie i województwie bezwzględnej większości głosów i jednocześnie wprowadzenie w odpowiednich przepisach zasady, iż odrzucenie uchwały o udzielenie absolutorium, równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, automatycznie nie oznacza, że taką większość uzyskał wniosek przeciwny – ze względu na znaczenie głosów wstrzymujących się lub odpowiednią frekwencję podczas głosowania. Podobnie izby proponują poprawienie błędnego rozwiązania dotyczącego absolutorium gminnego, które czasami kończy się patem w postaci niepodjęcia stosownej uchwały – wówczas radni, powołując się na rozwiązania z ustaw powiatowej czy wojewódzkiej domniemują uzyskanie bądź nieuzyskanie absolutorium. Krajowa Rada RIO zwracała również uwagę na konieczność poprawienia art. 28a ust. 4 u.s.g. Sprawa dotyczyła opinii w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Obecnie obowiązującymi przepisami organ nadzoru został zobligowany do dwukrotnego zajmowania się tą samą sprawą. Pierwszy raz, wydając opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium, oraz drugi raz – wówczas gdy RIO podjęła rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tej samej uchwały. Dodatkowo na podstawie art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skład orzekający wydaje opinię o tej uchwale w ciągu 14 dni. Raz więc jest to forma niewiążącej opinii, drugim razem jest to rozstrzygnięcie nadzorcze. Dla środowisk samorządowych jest to rozwiązanie zupełnie niezrozumiałe. Krajowa Rada RIO wskazywała również na potrzebę ujednoczenia przepisów z ustawy o finansach publicznych, ustawy o RIO i ustaw ustrojowych dotyczących samorządu. Jako niezrozumiały przykład wskazano obowiązek opiniowania przez

⁵² R.P. Krawczyk, *Szukać optymalnego modelu*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 13 – dopuszcza zajmowanie się przez RIO absolutorium, ale wyłącznie w formie audytu, pod warunkiem wzmocnienia personalno-finansowego izb; patrz także: Stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w sprawie wstępnego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – pismo do O. Dziekońskiego sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta z dnia 20 IV 2011 r., sygn. KRRIO-WA/0100/Ł/29a/2011-02 (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – zbiór dokumentów).

⁵³ Przykładowo patrz; Sprawozdanie z działalności izb... za rok 2010 czy za rok 2011, www.rio.gov.pl (dostęp 9.10.2015).

RIO informacji o stanie mienia komunalnego j.s.t. (art. 13 pkt 5 ustawy o RIO), której organ wykonawczy j.s.t. nie ma obowiązku przedstawienia RIO (art. 267 ust. 3 u.f.p.).

Trzeba zauważyć, że pomimo tego, iż Krajowa Rada RIO kilkakrotnie powtarzała swoje wnioski o nowelizację przepisów dotyczących absolutorium, które notabene kompromitują polskie ustawodawstwo i parlament, ten ostatni nie znalazł w ciągu dwóch kadencji czasu, aby oczywiste błędy i niejasności poprawić.

Próbę poprawienia instytucji absolutorium komunalnego podjął również Prezydent RP. Na początku 2011 r. przedstawiono *Wstępny projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*.

W projekcie tym zaproponowano również zmianę dotychczasowego modelu absolutorium. Złożona propozycja zbliża absolutorium komunalne do modelu absolutorium funkcjonującego w dziedzinie prawa handlowego, w odniesieniu do zarządów określonych kategorii spółek prawa handlowego. Projekt proponuje położenie nacisku na poprawność realizacji zadań i sugeruje ukształtowanie dwuczęściowego modelu absolutorium komunalnego.

248 Na etapie wstępnego projektu KRRIO sformułowała swoje stanowisko do tego opracowania i przesłała je Kancelarii Prezydenta RP⁵⁴. Stanowisko było zdecydowanie krytyczne nie tylko ze względów merytorycznych, ale również formalnych. Zacytujmy niektóre z sformułowań przedstawionej opinii: „Instytucja »skwitowania wójta z tytułu wykonywania zadań« jest instytucją niejasną i nieprecyzyjną, ponieważ brak jasnych kryteriów oceny wykonania tych zadań. W naszej ocenie dokonywana na kanwie obowiązujących przepisów prawa ocena (opinia RIO) formalno-rachunkowa sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. przez izby, stanowiąca element procedury absolutoryjnej w j.s.t., jest w pełni wystarczająca. Nie ma potrzeby prawnej uchwalania w tym zakresie przepisów nowych, w kształcie nadanym przedmiotowym projektem ustawy, gdyż nie usprawni to w żaden sposób procedury absolutoryjnej w j.s.t., a wręcz uwikłałoby RIO w spory polityczne. [...], a nowe rozwiązania zaproponowane w tym projekcie wprowadzałyby chaos kompetencyjny, generowałyby duże koszty i ograniczałyby samodzielność finansową i prawną j.s.t. zagwarantowaną ustawami”.

Za pomocą tego projektu próbowano również dokonać zmian w dotychczasowej strukturze organów wewnętrznych samorządu. Krajowa Rada RIO w tym zakresie stwierdziła: – „Powoływanie »doraźnych komi-

⁵⁴ Pismo z 20 kwietnia 2011 r. o sygn. KRRIO-WA/0100/Ł./29a/ 2011-02, [w:] *Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – zbiór dokumentów*.

sji Rady« do »skwitowania« i oceny sprawozdań oraz wyposażanie tych komisji w określone kompetencje (art. 30 a/-30 d/) – oceniamy w świetle obowiązujących przepisów dotyczących komisji rewizyjnej za bezcelowe. Kwitowanie wójta i konieczność »kwitowania« kilku wójtów zmieniających się w trakcie roku budżetowego z realizacji zadań, a nie z wykonania budżetu przez radę nie powinno w tym kształcie zastępować instytucji absolutorium”.

Negatywnie zaopiniowano art. 118 wstępnego projektu, uznając, że „Projektowana zmiana jest nielogiczna i uniemożliwia wykonanie nałożonego obowiązku [...] W myśl proponowanej regulacji składy orzekające RIO wydają opinię o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze roku budżetowego. W odniesieniu do absolutorium – uchwałę w sprawie odmowy jego udzielania podejmuje kolegium izby. Natomiast ocena sprawozdania z wykonania budżetu została przypisana już nie składom orzekającym a Izbie (Prezesowi). Powstaje zatem pytanie, w jakiej formie następować ma udzielenie absolutorium? Powstaje także wątpliwość, jak kolegium izby może rozpatrywać kwestie nieudzielania absolutorium, skoro członkowie kolegium nie uczestniczą już z mocy prawa w ocenie sprawozdań rocznych?

W dotychczasowej ponad 20-letniej praktyce funkcjonowania izb nie stwierdzono sprawozdania z wykonania budżetu, które nie wskazywało by na osiągnięcia wójta lub zarządu. Jeżeli roczne sprawozdanie z wykonania budżetu ma być tylko kontrolowane pod względem rachunkowym i formalnym, to można założyć, że projektodawca przyjmuje, że jeżeli nie może być lepiej w sprawach absolutorium, to powinno być przynajmniej inaczej. Wyrażamy obawy, że wciąganie regionalnych izb obrachunkowych w politykę, organów dotychczas apolitycznych, nie jest rozwiązaniem najlepszym z ustrojowego punktu widzenia.

Negatywnie należy ocenić automatyzm propozycji zawartej w art. 270a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w świetle której, wyrażenie negatywnej »opinii« o wykonaniu budżetu skutkuje obowiązkiem podjęcia uchwały o nieudzielaniu absolutorium przez Kolegium Izby. Członkowie Kolegium są w swoich działaniach nadzorczych niezawisli, związani ustawami i nie mogą być związani wyrażanymi »opiniami«. Jeżeli opinie o wykonaniu budżetu miałyby podejmować Skład Orzekający, spowoduje to zawisłość decyzji całego Kolegium Izby od opinii Składu Orzekającego, która mogła zostać podjęta większością 2 głosów. W naszej ocenie negatywna opinia o wykonaniu budżetu powinna jedynie skutkować obowiązkiem przedłożenia jej na posiedzenie Kolegium”.

Dyskusyjny był również problem kompetencji do oceny rocznego sprawozdania z wykonania budżetu – art. 270a ust. 1 KR RIO stwierdziła w tym zakresie – „W myśl art. 270a ufp to Izba ma dokonywać oceny rocznego

wykonania budżetu pod względem rachunkowym i formalnym, jednocześnie zaś, z art. 13 ustawy o RIO określającego kompetencje Składów orzekających wykreślono punkt 5 dotyczący wydawania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu. Dodatkowo w proponowanym art. 270a ust. 2 mowa jest o negatywnej opinii o wykonaniu budżetu. Pojawia się więc istotna wątpliwość jaki podmiot winien dokonać oceny rocznego sprawozdania oraz jaką ta ocena winna przyjąć formę. Czy winna być to opinia Składu Orzekającego czy też inna bliżej nieokreślona forma działania Izby. Wydaje się, iż przyjmując proponowany model należy przyjąć, iż to Skład Orzekający wydaje opinię w sprawie absolutorium”.

Izby, formułując również swoją opinię, powołały się na konstytucyjne zasady statuujące pozycje samorządu terytorialnego Wyrazem tego było sformułowanie opinii: „Należy natomiast podkreślić, że nowa kompetencja Izby do udzielania absolutorium stoi w oczywistej sprzeczności z proponowaną ogólną zasadą ograniczania władczej ingerencji w działalność j.s.t. wyrażoną w nowelizowanych ustawach ustrojowych, odpowiednio art. 87, art. 78 ust. 2 oraz 76 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie województwa i powiatowym. W zasadzie znaczenie instytucji absolutorium po proponowanych zmianach będzie żadne, więc nieracjonalne wydaje się angażowanie izb do podejmowania odrębnych uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu j.s.t. (art. 138 pkt 5 wstępnego projektu)”.

Ponadto KR RIO, analizując art. 118 – art. 9b, zauważyła, że: „Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej »Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności«. Niezgodne z przywołanym przepisem są postanowienia projektowanej zmiany do ustawy o rio wskazane w art. 9b, jak również zmiana w art. 270a ust.1 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że izby kontrolują i oceniają pod względem rachunkowym i formalnym roczne sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Brak postanowień o obowiązku kontroli i oceny sprawozdań pod względem zgodności z prawem wydaje się ewidentnym błędem”.

Pozwoliłem sobie na zacytowanie obszernych fragmentów opinii KR RIO, ponieważ uchwalenie projektu w tej formie ośmieszyłoby polskiego ustawodawcę. Po przedstawieniu swojej opinii KR RIO nie uczestniczyła już (co wydaje się sprawą oczywistą) w dalszych pracach nad projektem, który został po raz drugi zaprezentowany w październiku 2011 r. i czekał na zgłoszenie inicjatywy legislacyjnej przez prezydenta. Taką próbę podjęto 30 sierpnia 2013 r.⁵⁵ 11 sierpnia 2014 r. wpłynęło stanowisko rządu rekomendujące projekt do dalszych prac pod warunkiem uwzględ-

⁵⁵ Druk sejmowy nr 1699.

nienia przedstawionych w opinii uwag. 4 sierpnia 2015 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przedstawiła swoje sprawozdanie⁵⁶ i przyjęła wniosek o uzupełnienie projektu, co ostatecznie później ze względu na koniec kadencji parlamentu skończyło się zaniechaniem prac legislacyjnych. Na tym jednakże etapie KR RIO została poproszona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji o przedstawienie kolejnego stanowiska wobec projektu ustawy⁵⁷.

Pomimo zakończenia fiaskiem prac legislacyjnych warto kilka zdań poświęcić temu niedopracowanemu projektowi ustawy⁵⁸. Autorzy założyli, że za formalno-prawną kontrolę wykonania budżetu przez organ wykonawczy j.s.t. odpowiadać będzie RIO, które winno dokonać oceny rocznego sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. pod względem legalności, poprawności rachunkowej i formalnej w terminie do 15 czerwca roku następującego po roku sprawozdawczym. Dokonywanie wstępnej oceny należałoby do składów orzekających RIO, a w przypadku, gdyby była ona negatywna, uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego podejmowałoby kolegium izby. Druga część procedury absolutoryjnej sprowadzałaby się do dokonywania oceny wykonania zadań przez organ stanowiący. Z tego tytułu organ ten udzielałby bezwzględna większość głosów skwitowania organowi wykonawczemu. W przypadku odmowy udzielenia skwitowania uchwała musiałaby zwierać szczegółowe podanie powodów. Gdyby jednak w głosowaniu bezwzględna większość głosujących sprzeciwiła się podjęciu uchwały w sprawie odmowy skwitowania, przyjmuje się, że podjęta została uchwała udzielająca skwitowania. Reguła ta ma również zastosowanie przy głosowaniu nad uchwałą w sprawie udzielenia skwitowania z tym zastrzeżeniem, że organ stanowiący może później uzupełnić treść podjętej uchwały o odmowie skwitowania o szczegółowe powody, które spowodowały odmowę skwitowania. Uzupełnienie uchwały (podanie powodów) następuje zwykłą większością głosów. W proponowanym rozwiązaniu mamy do czynienia w przypadku skwitowania z trzema rozstrzygnięciami: udzieleniem skwitowania, odmową udzielenia skwitowania, nieudzieleniem skwitowania. Ostatnie stanowisko jest *de facto* niezajęciem przez radę wiążącego stanowiska. Można więc stwierdzić, że niczym nie różni się (poza większym skomplikowaniem procedury) od obecnego pata w głosowaniu nad absolutorium gminnym.

⁵⁶ Druk sejmowy nr 3796.

⁵⁷ Patrz: pismo KR RIO z dnia 2 września 2015 r. o sygn. KR RIO-0718//101/2014/2015, którym m.in. podtrzymano stanowisko z dnia 20 kwietnia 2011 r., [w:] *Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – zbiór dokumentów*.

⁵⁸ Patrz: uzasadnienie, www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/ oraz druk sejmowy 1699 (dostęp 19.10.2015).

Wykaz literatury

- Abramowicz W., *Absolutorium do poprawki*, „Wspólnota” 1994, nr 12.
- Abramowicz W., *Czy nieudzielenie absolutorium zarządowi jest równoznaczne z jego odwołaniem?*, „Wspólnota” 1995, nr 17–18.
- Abramowicz W., *Zagadnienia absolutorium gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9.
- Bartoszewicz M., *Czy tylko ocena budżetu. Uchwała absolutoryjna*, „Wspólnota” 2001, nr 15.
- Bednarek E., *Absolutorium dla zarządów jednostek samorządowych*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 31.
- Burek C., *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9.
- Budner-Iwanicka L., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad procedurą absolutorijną w świetle ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 11.
- Chruściel J., Kotowski J., *Absolutorium samorządowe w rozstrzygnięciach kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w 2012 r. oraz w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 11.
- Czas na zmiany. Co dalej z absolutorium? (dyskusja redakcyjna)*, „Wspólnota” 2005, nr 16.
- Dobek T., *Absolutorium komunalne*, „Wspólnota” 2002, nr 14.
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Górczyńska T., *Ważne dla samorządu – jawność czy tajność podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu gminy*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 2.
- Karwacki J., *Absolutorium i odwołanie*, „Wspólnota” 1993, nr 27.
- Kmieciak Z., *W kwestii wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym regulujących tryb podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- Kociński C., *Wotum nieufności dla członków organów gminy*, „Wspólnota” 1995, nr 10.
- Krawczyk R.P., *Absolutorium*, „Wspólnota” 1993, nr 48.
- Krawczyk R.P., *Absolutorium komunalne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1999, nr 60.
- Krawczyk R.P., *Nie tylko sesja rady. Procedura absolutoryjna*, „Wspólnota” 2001, nr 17–18.
- Krawczyk R.P., *Opiniowanie wniosków w sprawie absolutorium dla zarządów gmin w praktyce*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 4.
- Krawczyk R.P., *Szukać optymalnego modelu*, „Wspólnota” 2010, nr 7.
- Krawczyk R.P., *Zagadnienie absolutorium w działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, orzecznictwie NSA i praktyce rad gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.
- Krześnicki I., *Absolutorium dla zarządu gminy*, „Rzeczpospolita” 1995, nr 149.
- Krześnicki I., *Czy instytucja samorządowego absolutorium powinna być zniesiona?*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/czy-instytucja-samorzadowego-absolutorium-powinna-byc-zniesiona/3> (dostęp 19.10.2015).
- Kumorek B., *Model absolutorium gminnego w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Majewski Z., *Absolutorium – reformować czy likwidować?*, „Wspólnota” 2010, nr 7.
- Miemieć W., *Absolutorium komunalne*, [w:] B. Cybulski, W. Miemieć (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*, Warszawa 1997.
- Nowokuńska M., *Rozważania na temat absolutorium*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 2.
- Paczocha M., *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 3.
- Paczocha M., *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6.
- Paczocha M., *Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 2.

- Porawski A., *Skończyć z nienormalnością*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 12.
- Sawicka K., *Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 4.
- Sawicka K., *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2.
- Sawicka K., *W sprawie samorządowego absolutorium*, „Wspólnota” 1994, nr 12.
- Składkowski J., *Absolutorium i odwołanie*, „Wspólnota” 1993, nr 20.
- Stec M. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
- Szewc A., *Wystarczą zmiany kosmetyczne*, „Wspólnota” 2010, nr 7.
- Szewczyk B., *Absolutorium dla zarządu (prawne aspekty podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium)*, „Wspólnota” 1995, nr 13.
- Zell Z., *Śmiać się czy płakać?*, „Wspólnota” 1994, nr 5.
- Zielińska W., *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwały w sprawie absolutorium*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12.

Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej

I. Jednym z dwóch głównych celów uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r., wskazanych we *Wstępie* do niej, było zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych¹, z czego można wywieść wniossek, że – *de facto* – rzetelnego i sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego. Tę intencję ustrojodawcy polskiego można również odczytać z ogółu postanowień ustawy zasadniczej odnoszących się do zasad i konkretnych mechanizmów działania władz publicznych. Zauważmy ponadto, że z przytoczonego celu wynika nie tylko zobowiązanie władz publicznych, by działały rzetelnie i sprawnie, ale też adekwatne do tego obowiązku prawo obywateli do oczekiwania takiego ich działania².

Rzetelność i sprawność państwa są wartościami logicznie wkomponowanymi się w aksjologię Konstytucji RP, jako bardzo ważne integralne jej ogniwo, spójne z innymi uznanymi naczelnymi wartościami ustrojowymi. Związek z tymi wartościami wyraża się w ich dopełnianiu, jak i poprzez tworzenie przesłanek ich urzeczywistnienia. Nie są to zatem wartości, które wywodzą się z jakichkolwiek innych, w tym – wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego – demokratycznego państwa prawnego³.

Rzetelność i sprawność państwa, których odzwierciedleniem jest rzetelność i sprawność działania jego instytucji, niezwykle rzadko są przedmiotem rozważań w naukach prawnych. O znaczeniu takiej charakterystyki państwa świadczy pełnienie przez nią roli wyznacznika aksjologicznego jego ustroju, jak też, w ramach tej roli, czynnika oddziałującego na stanowienie

* Dr hab., prof. UB, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Drugi z wymienionych we *Wstępie* do Konstytucji RP celów to zagwarantowanie praw obywatelskich.

² Tak H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 211.

³ Zob. wyrok z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06 (OTK-A 2008, nr 7, poz. 121).

prawa, jako – uznanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wzorca konstytucyjności prawa. Sąd konstytucyjny w kilku orzeczeniach dał wyraz stanowisku, że jest organem właściwym do oceny, czy przepisy umożliwiają i zapewniają działanie instytucji publicznych zgodne z omawianą w niniejszym opracowaniu dyrektywą konstytucyjną⁴.

Mając na uwadze ustalenia zawarte w słownikach języka polskiego dotyczące terminu „rzetelność”, przez rzetelność państwa należy rozumieć należyte, solidne, staranne wypełnianie przez nie swoich zadań, a precyzyjnej rzecz ujmując – funkcji, rozumianych jako „główne kierunki działalności organizacji państwowej, odpowiadające jej podstawowym celom”⁵. Kierując się również ustaleniami słownikowymi, można powiedzieć, że państwo sprawne to państwo dobrze zorganizowane (urządzone) i dobrze funkcjonujące. Między obiema cechami państwa, o których mowa, zachodzi oczywisty, nierozzerwalny związek: państwo może być rzetelne tylko wówczas, gdy jest sprawne.

II. W związku z przytoczonym wyżej rozumieniem rzetelności państwa konieczne jest dokonanie klasyfikacji funkcji państwa, których stopień realizacji powinien stanowić wskaźnik jego rzetelności. Literatura przedmiotu obfituje w rozliczne typologie tych funkcji. Nie wdając się w rozważania teoretyczne, w niniejszym opracowaniu przyjmujemy klasyfikację opartą na wyodrębnieniu głównych rodzajów potrzeb społeczeństwa, zakładającą spełnianie przez państwo trzech zasadniczych funkcji: ochronnej, ekonomiczno-socjalnej i kulturalno-wychowawczej⁶. Wymienione trzy funkcje uzupełnia, będąca rezultatem przynależności Polski do Unii Europejskiej, funkcja europejska.

256

⁴ Zob. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013, s. 193 i n.

⁵ Tak m.in. R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 51; S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 65; G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 64. Określenie „rzetelność” używa Konstytucja RP, ustanawiając kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli (art. 203 ust. 1 i 2). Kryterium rzetelności takiej kontroli oznacza „badanie, czy pracownicy kontrolowanej jednostki wykonali swoje obowiązki sumiennie, starannie, terminowo, czy zobowiązania tej jednostki były realizowane zgodnie z ich treścią i czy zostały prawidłowo udokumentowane oraz czy stan zastany i potwierdzająca go dokumentacja są zgodne” (I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 74).

⁶ Nawiązuje ona do podziału funkcji państwa proponowanego m.in. przez R.M. Małajnego, *Funkcje państwa...*, s. 55 i n. Zgadzam się zarazem z poglądem R.M. Małajnego, że popularny podział funkcji na zewnętrzną i wewnętrzną „to jest nie tyle podział funkcji, ile obszarów działania” (*ibidem*, s. 53).

W najszerszym planie funkcja ochronna państwa wyraża się w staniu instytucji władzy publicznej na straży przestrzegania ogółu konstytucyjnych wartości ustrojowych wyznaczających tożsamość państwa. Wśród tych wartości szczególne znaczenie z punktu widzenia wskazanej funkcji ma niepodległość i suwerenność państwa. O wadze przywiązywanej przez ustrojodawcę do działań mających na celu ochronę tych wartości świadczą postanowienia konstytucji do nich się odwołujące. We *Wstępie* do naszej ustawy zasadniczej zostały przypomniane czasy, gdy Naród Polski był pozbawiony możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny; jest też w nim mowa o wdzięczności naszym przodkom m.in. za ich walkę o niepodległość. W art. 5 Konstytucji zadanie strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa wysunięte jest na czoło wymienionych w nim funkcji Rzeczypospolitej Polskiej. Zadanie to jest z kolei wyznacznikiem określonej w art. 26 ust 1 roli Sił Zbrojnych RP oraz wskazanego w art. 85 ust. 1 obywatelskiego obowiązku obrony Ojczyzny. przytoczone w rozdziale I i w poprzednim punkcie obecnego rozdziału naszego opracowania. Obowiązkiem konstytucyjnym organów państwa jest jednak nie tylko obrona państwa przed agresją zewnętrzną, ale też zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wewnątrz państwa. Organami państwowymi, na których spoczywa odpowiedzialność za bezpieczeństwo w obu wymienionych płaszczyznach, zewnętrznej i wewnętrznej, w myśl postanowień ustawy zasadniczej są przede wszystkim centralne organy egzekutywy: Prezydent i Rada Ministrów.

Ustawa zasadnicza z 1997 r. powierzyła Prezydentowi zadanie stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2), pozbawiając go jednocześnie sprawowania – przyznanej mu na mocy Małej konstytucji z 1992 r. – funkcji ogólnego kierownictwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, która została przeniesiona na rzecz Rady Ministrów. Zgodnie z jej postanowieniami to właśnie rząd jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa państwa we wskazanych sferach, jak i porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8), a ponadto sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11).

Wprawdzie, jak stanowi Konstytucja RP, Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych (art. 134 ust 1), ale zwierzchnictwo to pozbawione jest władzy rozkazywania – ma wymiar głównie bierny: symboliczny i ceremonialny. Prezydent sprawuje je w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2), a w czasie wojny przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, którego mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134 ust. 4). W celu wspomoczenia głowy państwa w spełnianiu funkcji, o której mowa, Konstytucja RP utworzyła Radę

Bezpieczeństwa Narodowego, będącą jej organem doradczym w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 135).

Zauważyć należy, że opisywana rola Prezydenta ulega niepomiernemu wzmocnieniu w razie powstania sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Uprawnieniem zastępczym wobec Sejmu jest jego postanowienie o stanie wojny. Prezydent może z tego uprawnienia skorzystać tylko wówczas, gdy Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzeniu (art. 116). Ponadto w jego gestii leży zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa (art. 136). Konstytucja RP oprócz tego przyznała Prezydentowi uprawnienie do wprowadzania stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Wyłącznymi przesłankami wprowadzenia pierwszego z wymienionych stanów są: 1) zewnętrzne zagrożenie państwa, 2) zbrojna napaść na terytorium RP, 3) wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). Również tylko trzy sytuacje uzasadniają wprowadzenie stanu wyjątkowego: 1) zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, 2) zagrożenie bezpieczeństwa obywateli, 3) zagrożenie porządku publicznego (art. 230). Oba stany mogą obejmować część lub całe terytorium państwa. Co jest niezmiernie ważne, rozporządzenie Prezydenta w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego może być wydane tylko na wniosek Prezesa Rady Ministrów i podlega, w ciągu 48 godzin od podpisania, obligatoryjnemu przedłożeniu Sejmowi, który niezwłocznie je rozpatruje i jest uprawniony do jego uchylecia bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231). Stanem wymagającym nadzwyczajnych działań państwa jest jeszcze stan klęski żywiołowej. W myśl art. 232 Konstytucji RP celem jego wprowadzenia, na części albo na całym terytorium państwa, jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, jak też ich usunięcie. Organem uprawnionym do wprowadzenia tego stanu jest Rada Ministrów.

Przypisanie przez Konstytucję RP ukazanych wyżej funkcji i kompetencji organom władzy wykonawczej nie oznacza pozbawienia możliwości oddziaływania na sprawy bezpieczeństwa państwa przez władzę ustawodawczą. Właściwość Sejmu w tym zakresie nie ogranicza się do wspomnianych uprawnień dotyczących stanu wojny i stanów nadzwyczajnych. Wspomniane wyżej sprawy są przedmiotem i celem różnorodnych regulacji ustawowych, jak i kontroli parlamentarnej rządu. W drodze ustawy są też powoływane wyspecjalizowane organy państwowe, mające za zadanie ochronę określonych dziedzin bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Stałyimi organami Sejmu zajmującymi się tą proble-

matyką są jego komisje, spośród których kluczowa rola przypada: Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Obrony Narodowej⁷.

Przedstawione rozwiązania dotyczące umocowania naczelných organów państwowych w sferze bezpieczeństwa państwa są kompatybilne z konstytucyjną zasadą ustroju politycznego państwa – neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych oraz ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Bezspornie „siła i znaczenie wojska [...] mogą stanowić wyzwanie dla wewnętrznej stabilizacji politycznej”⁸, być zagrożeniem „dla instytucji prawowitej (demokratycznie legitymowanej) władzy państwowej”⁹. Wskazana zasada ma zapobiegać zagrożeniom z tego wynikającym.

Osobną płaszczyznę realizacji funkcji ochronnej państwa stanowi ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Konstytucja RP odnotowuje ją bezpośrednio w art. 5 jako jeden z główných kierunków i celów działania państwa. Nadzwyczaj wysoką rangę nadaje jej również *Wstęp do Konstytucji*, uznający – o czym była już mowa – zagwarantowanie praw człowieka za jeden z dwóch zasadniczych celów jej ustanowienia. Adresatami szeroko uregulowanych w Konstytucji RP wolności i praw jednostki są wszelkie podmioty władzy publicznej, na czele z organami państwowymi. Są one bowiem zobowiązane do podejmowania określonych czynności w celu realizacji konstytucyjnych praw jednostki (obowiązek pozytywny) bądź powstrzymywania się od działań utrudniających, a tym bardziej uniemożliwiających, korzystanie przez nią z przysługujących wolności (obowiązek negatywny)¹⁰.

Z punktu widzenia rzetelnej i sprawnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki kwestią o kapitalnym znaczeniu jest, z jednej strony, ustalenie dopuszczalnych form i zasięgu ograniczania korzystania z nich, a z drugiej strony, określenie instytucjonalnych gwarancji ich przestrzegania i stosowania. Artykuł 31 ust. 4 Konstytucji RP, odnoszący się do pierwszej z wymienionych kwestii, przyjmuje generalną

⁷ Zob. szerzej J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Paździor i B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 15 i n.

⁸ W. Sokolewicz, *O znaczeniu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi*, [w:] J. Postuszny, J. Buczkowski i K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 283.

⁹ W. Sokolewicz, *Neutralność polityczna sił zbrojnych, jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 106–107.

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 100.

zasadę, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy, a więc na mocy decyzji ogólnonarodowego zgromadzenia przedstawicielskiego. Konstytucja stawia przy tym ustawodawcy dodatkowe warunki uzasadniające taką jego ingerencję. Ograniczenia mogą być bowiem ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu zapewnienia mu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, jak też ochrony: środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Problematyce środków ochrony wolności i praw jednostki Konstytucja RP poświęca wyodrębnioną specjalnie grupę artykułów (art. 77–81). Na przewidziany w tej części ustawy zasadniczej system środków tego rodzaju składają się: 1) prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1); 2) prawo każdego do zaskarżania orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych (art. 78), wynikające z wyrażonej w art. 45 ogólnej zasady prawa do sądu; 3) skarga konstytucyjna wnoszona do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79); 4) prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80). Najważniejsza gwarancja jest umiejscowiona w art. 8 Konstytucji, stwierdzającym, iż jej przepisy stosuje się bezpośrednio (chyba że Konstytucja stanowi inaczej), a tym samym otwierającym drogę do dochodzenia praw bezpośrednio na podstawie ustawy zasadniczej.

260

Zawarte w konstytucji unormowanie ustroju społeczno-gospodarczego kształtują drugą z funkcji państwa, tj. funkcję ekonomiczno-socjalną. U podstaw obecnej jego konstytucjonalizacji w Polsce leży koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, w której znaczenie państwa jest odległe od pełnienia roli tylko stróża nocnego, połączona z pewnymi elementami państwa socjalnego.

Urzeczywistnianie przez RP funkcji ekonomiczno-socjalnej powinno być podporządkowane przede wszystkim podstawowym wartościom i zasadom ustroju społeczno-gospodarczego wskazanym w rozdziale I Konstytucji. Pierwszoplanowe wartości tego rodzaju znajdujemy w art. 20: społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej w zamyśle ustrojodawcy podstawę ustroju gospodarczego RP, a także tę gospodarkę konstytuującą – wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności i dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z innych postanowień rozdziału I Konstytucji determinujących ustrój społeczno-gospodarczy państwa na specjalną uwagę zasługują: art. 21 ust. 1 deklarujący ochronę własności i prawa dziedziczenia, art. 24 ustanawiający zasadę ochrony pracy przez RP, art. 23 głoszący, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, a także art. 18 gwarantujący

jący ochronę i opiekę ze strony RP nad małżeństwem (jako związkiem kobiety i mężczyzny), rodziną i macierzyństwem oraz rodzicielstwem. W kontekście polityki społecznej państwa niezmiernie ważna jest dyrektywa adresowana do państwa sformułowana w art. 2: urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej. Podkreślenia oprócz tego wymaga fakt obszernej konstytucjonalizacji, w odrębnym w rozdziale X, jakże ważnej dla określenia funkcji ekonomiczno-socjalnej państwa, problematyki finansów publicznych.

Jeszcze bardziej rozległym fragmentem Konstytucji RP wytyczającym zadania państwa w sferze ekonomicznej i socjalnej, prowadzenia wobec niej określonej polityki, jest wydzielona część rozdziału II dotycząca wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jednostki (art. 64–76), czyli tzw. praw trzeciej generacji. W przypadku tego typu praw państwo ma obowiązek zapewnić obywatelom korzystanie z przysługujących z ich tytułu świadczeń. Innymi słowy, państwo „obdarzając” obywateli tymi prawami, gwarantuje ich egzekwowalność. Prawami i wolnościami ekonomicznymi gwarantowanymi przez Konstytucję RP są m.in.: prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo dziedziczenia (art. 64), wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66). W skład konstytucyjnego katalogu praw socjalnych wchodzi m.in.: prawo do ochrony zdrowia (art. 68), prawo osób niepełnosprawnych do pomocy ze strony władz publicznych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69), prawo rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnej i niepełnej, do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71 ust. 1), prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2), prawo żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 ust. 1). Wymienione prawa ekonomiczne i socjalne przysługują każdej osobie fizycznej. Obywatele mają wyłączne prawo do: zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1), jak też pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (art. 67), równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2).

Konstytucyjnym wolnościom i prawom ekonomicznym i socjalnym odpowiadają określone powinności władz publicznych. Konstytucja RP szereg obowiązków tych władz w tej sferze stwierdza bezpośrednio. Są nimi: obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania

bezrobocia (art. 65 ust. 5), obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2), obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3), obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), obowiązek udzielania, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69), obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1), obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

Konstytucjonalizacja funkcji kulturalno-wychowawczej państwa odznacza się lapidarnością. W odniesieniu do działań władz publicznych w dziedzinie kultury kluczowe znaczenie ma art. 6, stwierdzający, iż: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Co zaś się tyczy działań tych władz w dziedzinie nauki i wychowania, jak i prowadzenia ogólnej polityki państwa w tym zakresie, to szczególną wagę ma art. 73 zapewniający każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Do wspomnianego ostatnio obszaru życia społecznego odnosi się nałożony na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4) oraz popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68 ust. 5). Ustrojodawca ponadto przedmiotem regulacji uczynił kilka praw jednostki dotyczących tego obszaru: prawo każdego do nauki (art. 70), jego prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2), wolność rodziców w wyborze dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3), prawo obywateli do zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 3), prawo obywatela do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4).

Nabycie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej sprawiło powstanie nowej funkcji państwa, którą można nazwać funkcją europejską. Istota tej funkcji nie sprowadza się tylko do udziału w tworzeniu prawa wspólnotowego czy też jego wykonywania: „Z jednej strony składa się z kompetencji do podejmowania decyzji politycznych dotyczących realizacji interesów RP we wspólnocie europejskiej, zaś z drugiej – z kompetencji do podejmowania decyzji politycznych dotyczących całej wspólno-

ty”¹¹. Formy realizacji tej funkcji i dotyczące jej kompetencje określonych organów państwowych nie są w konstytucji sprecyzowane. W praktyce ustrojowej jest ona wykonywana przez Radę Ministrów, do czego uprawnia w art. 146 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowiący zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego¹².

III. Trudne do wyobrażenia jest państwo rzetelne bez sprawnie działających w nim instytucji władzy publicznej. Taka ich działalność bowiem umożliwiała i tworzy warunki do realizacji funkcji i zadań państwa wytyczonych normami konstytucyjnymi. Najogólniej można powiedzieć, że państwo sprawne to państwo, w którym struktura władzy publicznej, zasady jej działania oraz przyznane jej środki, prawne i pozaprawne, są przygotowane i dostosowane do efektywnego, skutecznego urzeczywistniania zadań i celów mu postawionych.

„Sprawność państwa” nie jest tożsama z pojęciem „dobre rządzenie” (*good government*), wprowadzonym w 1992 r. przez Bank Światowy, a następnie rozpropagowanym przez inne instytucje i organizacje międzynarodowe. Pojęcie to bowiem jest odnoszone zazwyczaj nie do wszystkich płaszczyzn aktywności władz publicznych w państwie, ale tylko do jednej z nich, tj. dotyczącej sfery działalności administracji publicznej; stąd też zrozumiałe jest częste wymienne jego używanie z równie popularnym terminem „dobra administracja”, z którym związane jest prawo do takiej administracji, będące ważnym europejskim standardem statusu jednostki¹³. Bez wątplenia płaszczyzna ta jest niezmiernie istotna z punktu widzenia realizacji zadań państwa, prowadzenia w jego ramach określonych polityk, zwłaszcza społecznych i gospodarczych, jak również zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych, ale też z pola widzenia nie powinny ginąć przy analizie sprawności państwa tak istotne obszary, jak: stanowienie prawa, rozstrzyganie sporów prawnych przez organy władzy sądowniczej czy chociażby kontrola struktur administracji publicznej albo działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Dopiero łączne objęcie analizą wszystkich sfer aktywności władz publicznych ukazuje pełny, rzeczywisty obraz stopnia sprawności państwa¹⁴. Jednym z głównych instrumentów jej „pomiaru” może być m.in. realizacja, wskazywanych w dokumentach międzynarodowych

¹¹ D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 36.

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.

¹⁴ Sprawność państwa poprzez pryzmat funkcjonowania administracji publicznej rozpatruje m.in. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.

i wewnątrz krajowych, kryteriów i wyznaczników pomiaru jakości „dobrego rządzenia” czy też „dobrej administracji”¹⁵.

Każdy ustrojodawca, mając na uwadze zadania i cele stawiane przed państwem, stoi w obliczu doboru stosownych instrumentów umożliwiających ich urzeczywistnienie, a zwłaszcza ogólnej koncepcji organizacji i zasad działania władz publicznych, w szczególności realizujących władztwo państwowe, tj. systemu organów państwowych. Twórcy Konstytucji RP zerwali z obowiązującą w państwach socjalistycznych doktryną jedności władzy państwowej, zakładającą supremację w tym systemie parlamentu, opowiadając się za powszechnie aprobowaną we współczesnych państwach demokratycznych doktryną podziału władzy, głoszącą potrzebę równowagi naczelných organów państwowych przynależnych do różnych segmentów władzy państwowej: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przesądza o tym jednoznacznie art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W zakresie relacji między organami władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) i władzy wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) uznano za najbardziej odpowiednie przyjęcie podstawowych zasad parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, poddając je jednak pewnej racjonalizacji, stabilizującej funkcjonowanie rządu (Rady Ministrów).

264

W kontekście dążenia do uczynienia z RP państwa sprawnie realizującego swoje funkcje może być również rozpatrywane nadanie jej formy republikańskiej w sensie „gatunkowym”, czyli formy państwa charakteryzującej się wybieraniem jednoosobowej lub kolegialnej głowy państwa na czas określony (kadencję)¹⁶.

¹⁵ Np. Komisja Europejska w Białej Księdze „European Governance” z 2001 r. za kryteria dobrego rządzenia uznała: 1) otwartość (transparentność instytucji administracyjnych dla obywateli i opinii publicznej), 2) partycypację (szeroki udział obywateli w procesie rządzenia), 3) rozliczalność (odpowiedzialność za podejmowane rozstrzygnięcia w sprawach publicznych), 4) efektywność (pełna realizacja celów polityk publicznych), 5) koherencję (spójność zarządzania różnymi politykami, jak i między różnymi poziomami władz publicznych). Podobne zasady, które powinny cechować dobre rządzenie, zostały wymienione w dokumencie polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2008 r. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, s. 9. Bank Światowy opracował natomiast listę sześciu wskaźników dobrego rządzenia: 1) głos i rozliczalność (skala i zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych), 2) stabilność polityczna i brak przemocy, 3) efektywność rządu, 4) jakość regulacji prawnych, 5) rządy prawa, 6) kontrola korupcji. Zob. E. Wojciechowski, A. Podgórniki-Krzykacz, *Pomiar, jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3, s. 19 i n.

¹⁶ W innym sensie, „rodzajowym”, republika to „synonim państwa praworządnego, którego racją istnienia jest dobro wspólne obywateli” – J. Bartyzel, hasło „Republika”, [w:] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, t. I, *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, Radom 2007, s. 354.

Bardzo ważną dyrektywę dotyczącą stosunków wzajemnych pomiędzy wszystkimi organami państwowymi zawiera *Wstęp* do Konstytucji RP – jest nią współdziałanie władz. Dyrektywę tę sformułowano z myślą o przeciwdziałaniu konfliktom wywoływanym rywalizacją między tymi organami, ich aspiracjom do zdominowania pozostałych, a zatem o usprawnieniu funkcjonowania aparatu państwowego. Jak podkreślił w toku dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego J. Ciemniowski: „podmioty, które realizują podzieloną władzę, mają współdziałać ze sobą. Na tym polega idea systemu podziału władz. Jest to podział, który nie ma na celu konfliktu, lecz ma na celu współdziałanie”¹⁷. W ustawie zasadniczej nie zostały jednak określone środki umożliwiające to współdziałanie, pozostawiając ich dobór kulturze politycznej i prawnej piastunom urzędów publicznych, ich poczuciu odpowiedzialności za sprawne działanie¹⁸.

Jednym z zasadniczych elementów sprawnego państwa, w rozumieniu przez nas przyjętym, jest sprawne działanie władzy sądowniczej, którą w myśl konstytucji tworzą sądy (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe) oraz trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu). Podwalinami takiego stanu rzeczy są „dwa filary, na których opiera się władza sądownicza w demokratycznym państwie prawa”¹⁹: zasada odrębności organizacyjnej oraz niezależności sądów i trybunałów (art. 173 i art. 45 ust. 1) oraz zasada niezawisłości sędziów (art. 178, ust. 1, art. 195 ust. 1, art. 199 ust. 3). Konstytucja RP funkcję gwaranta i strażnika tych zasad – w odniesieniu do sądów – powierzyła Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 186 ust. 1). Zamysł ustrojodawcy zapewnienia sprawności działania sądów bezpośrednio wyraża art. 45 ust. 1, mówiący o prawie każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sprawność państwa powinna być również rozpatrywana w kontekście istnienia skutecznych mechanizmów ochrony ustawy zasadniczej w postaci sądownictwa konstytucyjnego oraz odpowiedzialności konstytucyjnej piastunów najwyższych stanowisk w państwie, czemu służyć ma powołanie dwóch trybunałów: Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. W przypadku pierwszego z wymienionych trybunałów istotne znaczenie ma też przyznanie mu uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189).

¹⁷ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XL, s. 140.

¹⁸ Por. Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, s. 141.

¹⁹ P. Winczorek, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012, s. 187.

Sprawność państwa nie powinna być postrzegana tylko przez pryzmat funkcjonowania władz państwowych szczebla centralnego. Sprawne państwo demokratyczne charakteryzuje się również ustrojem terytorialnym tworzącym warunki do właściwego, skutecznego rozwiązywania spraw lokalnych. Konstytucja RP, kierując się ideą pomocniczości, ustrój ten kształtuje na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) i zasadzie samorządu terytorialnego (art. 16). Przyjęcie tych zasad jest równoznaczne uczestniczeniu lokalnych wspólnot samorządowych (tj. ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego: gmin, powiatów i województw) w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie przyznanych im w drodze ustaw kompetencji władczych oraz środków umożliwiających realizację tych kompetencji. Takie upodmiotowienie społeczności lokalnych powinno, z jednej strony, „zapewniać lepsze gospodarowanie zasobami publicznymi i służyć optymalizacji procesów decyzyjnych pod kątem aspiracji, interesów oraz potrzeb mieszkańców”²⁰, a z drugiej – być czynnikiem kształtującym demokratyczne mechanizmy w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym.

266

W państwie demokratycznym partycypacja społeczna w sprawowaniu władzy publicznej ze swej natury wpisuje się w kontekst sprawności działania tej władzy. Stopień owej partycypacji uznawany jest za jeden z zasadniczych mierników jej sprawności, a także – co z tym się wiąże – legitymizmu organów władzy publicznej. Konstytucja RP tworzy warunki prawne do realizacji różnych form takiej aktywności obywateli, tworzących zbiorowy podmiot władzy zwierzchniej – Naród. W myśl jej art. 4 ust. 2 sprawuje on władzę „przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, a więc w ramach tzw. demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej. Ponadto Konstytucja przewiduje inne, opiniodawcze i o charakterze inspirującym, przejawy aktywności społecznej mające postać współdziałania obywateli i ich grup w sprawowaniu władzy przez organy władzy publicznej²¹. W aspekcie relacji zachodzących między organami władzy publicznej a obywatelami (a tym samym sprawności państwa) podkreślić też należy wagę przywiązywaną do zasad konstytucyjnych: dialogu społecznego, odpowiedzialności władz publicznych oraz jawności ich działania.

O znaczeniu przypisywanym dialogowi społecznemu przez ustrojodawcę dowodnie świadczy odwołanie się do niego we *Wstępie* do

²⁰ K. Łokucijewski, *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 497.

²¹ Zob. szerzej moje opracowanie: *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 155 i n.

Konstytucji i uznanie go za komponent jednej z fundamentalnych wartości ustrojowych, jaką jest społeczna gospodarka rynkowa (art. 20). W świetle założeń konstytucyjnych – jak pisze L. Stadniczenko – ma on być „podstawą bycia każdej sytuacji społecznej w państwie. Powołane organy jako służba człowiekowi i dobru wspólnemu w dialogu mają pytać, chcąc poznać stanowisko obywateli, a nie po to, by uzyskać pożądaną odpowiedź, podkreślając tym samym odejście od kultury monologicznej na rzecz dialogowej. Naród jako podmiot ma fundamentalne prawo do dialogowości, zadawania pytań tym, którzy mu służą”²². Dialog społeczny niewątpliwie wpisuje się w ogólną demokratyczną aksjologię ustawy zasadniczej, a w szczególności ideę społeczeństwa obywatelskiego.

Dyrektywa dialogu społecznego jest również mocno powiązana z zasadą otwartego rządu, której elementami są: 1) odpowiedzialność władzy publicznej za działania i zaniechania, 2) jawność działania tej władzy, 3) otwartość *sensu stricto*, tj. wysłuchiwanie obywateli i branie ich stanowiska pod rozwagę²³. Ważnym czynnikiem wymuszania na władzy publicznej sprawnego działania jest drugi z wymienionych elementów, czyli ponoszenie przez nią odpowiedzialności²⁴. Służyć ma temu przewidziana w Konstytucji RP odpowiedzialność cywilna z tytułu szkody wyrządzonej jednostce przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Przepisy ustawy zasadniczej odnoszą się również do dwóch rodzajów odpowiedzialności osób sprawujących określone, prominentne funkcje w systemie władzy publicznej: 1) odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, osób z władz centralnych państwa wskazanych w art. 198 ust. 1 i 2²⁵; 2) odpowiedzialności politycznej: a) solidarnej i indywidualnej członków Rady Ministrów przed Sejmem (art. 157–160), b) odpowiedzialności pochodzącego z wyborów

²² S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz, „Studia Iuridica Lublinensia”* 2014, t. XXII, s. 326.

²³ Zob. M. Bernaczyk, P. Kuczma, *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 207.

²⁴ Odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego, ponieważ – jak zauważa D. Dudek – „nawet jeśli jest to ustrój proklamujący zasady demokracji i państwa prawa, nie oznacza to wykluczenia elementów nietykalności i nieodpowiedzialności władzy, przynajmniej w jakimś zakresie czy pod jakimś względem”. D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność*, [w:] E. Gdulewicz i H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 39.

²⁵ Zob. też art. 107 ust. 2, art. 145, 156.

bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – w drodze odwołania go przez członków wspólnoty samorządowej w referendum (art. 170)²⁶.

Egzekwowanie przewidzianych przez ustawę zasadniczą form odpowiedzialności władzy publicznej jest uwarunkowane m.in. jawnością jej działania, będącą również przesłanką świadomego, uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących rozwiązywania spraw o znaczeniu publicznym²⁷. Konstytucja RP, mając to na uwadze, formułuje kilka praw podmiotowych umożliwiających uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności w art. 61²⁸. Konstytucja oprócz tego ustanawia zasadę jawności posiedzeń Sejmu i Senatu (art. 113) oraz zasadę jawności rozprawy sądowej (art. 45).

W pobudzaniu instytucji władzy publicznej do sprawnego działania ważna rola przypada organom państwowym, których pozycję prawną reguluje rozdział IX Konstytucji RP, poświęcony organom kontroli państwowej i ochrony prawa: Najwyższej Izbie Kontroli, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Zadania Najwyższej Izby Kontroli, będącej naczelnym organem kontroli państwowej, określa art. 203. Zgodnie z tym artykułem obligatoryjny zakres jej działania stanowi kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (ust. 1). Kontrolą o charakterze fakultatywnym jest objęta działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych; kontrola ta może być przeprowadzana z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności (ust. 2). Oprócz tego Najwyższa izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (ust. 3).

268

²⁶ Organami tymi są organy stanowiące samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) oraz jednoosobowe organy wykonawcze na szczeblu gminnym (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

²⁷ O znaczeniu jawności T. Stawecki pisze: „Publiczna jawność różnorodnych przejawów życia społecznego zdaje się być wartością mającą znaczenie nie mniejsze niż równość, demokracja czy wolność. Nie stała się ona hasłem wypisywanym na sztandary, rzadziej też filozofowie prawa poświęcali jej wiekopomne traktaty. Nie zmienia to faktu, że sposób pojmowania jawności spraw życia społecznego, a także stopień jej urzeczywistniania przesądza o ustrojowych pryncypiach i o fundamentalnych zasadach wzajemnego odnośnienia się ludzi do siebie”. T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII, s. 215.

²⁸ Zob. też art. 51, 54 i 74.

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w pobudzaniu, o którym mowa, wynika z pełnienia przez niego funkcji strażnika wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1), a Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – strażnika wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 214 ust. 1).

Mówiąc o organach poddanych regulacji w rozdziale IX Konstytucji RP, nie sposób jeszcze wspomnieć o dwóch innych w nim pominiętych, które można zakwalifikować do tego samego typu organów państwowych: o przewidzianym w art. 72 ust. 4 Konstytucji Rzeczniku Praw Dziecka oraz niemającym statusu organu konstytucyjnego Generalnym Inspektorze Ochrony Danych Osobowych. Ich znaczenie w zakresie kontroli i inspiracji instytucji władzy publicznej również nie powinno być lekceważone.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, możemy stwierdzić, iż stworzony przez Konstytucję RP model sprawowania władzy publicznej wyraża intencję ustrojodawcy uczynienia państwa sprawnym, realizującym skutecznie zadania i cele przed nim postawione. W podstawowych założeniach łączy on uniwersalne standardy państwa demokratycznego z dążeniem do nadania tym standardom wymiaru organizacyjnego i funkcjonalnego umożliwiającego realizację funkcji państwa w kształcie nadanym im przez ustawę zasadniczą.

Wykaz literatury

- Bartyzel J., *Republika*, [w:] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, t. I, *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, Radom 2007.
- Bernaczyk M., Kuczma P., *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XL.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.
- Dudek D., *Konstytucja i odpowiedzialność*, [w:] E. Gdulewicz i H. Zięba-Załucka (red.), *Dzieśięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Łokucijewski K., *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

- Małajny R.M., *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. Katowice 1999.
- Sagan S., Serzhanova V., *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnooporównawcze*, Wrocław 2003.
- Sokolewicz W., *Neutralność polityczna sił zbrojnych, jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *O znaczeniu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi*, [w:] J. Poślusznny, J. Buczkowski i K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle, Przemyśl–Rzeszów* 2009.
- Stadniczenko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz, „Studia Iuridica Lublinensia”* 2014, t. XXII.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.
- Strzępek K.A., *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Paździor i B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Winczorek P., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar, jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3.
- Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK nr 7/A/2008, poz. 121.

Uwagi o kształtowaniu ustawodawstwa w Konstytucji kwietniowej

Przyjęcie Konstytucji kwietniowej oznaczało przestawienie ustroju państwowego na zupełnie nowe tory. O ile Konstytucja marcowa wyrastała na podglebiu ukształtowanym przez praktykę stosowania Małej konstytucji z 1919 r., o tyle jej następczyni zrywała z większością założeń systemu parlamentarnego¹. Jedną z cech nowego ustroju było przeformatowanie relacji między dotychczasowymi naczelnymi organami państwowymi. Kluczowym organem państwowym stał się Prezydent RP, rolę Sejmu zaś dobrze oddawało określenie użyte w 26 tezie konstytucyjnej załączonej do Sprawozdania Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego BBWR, głoszące, iż „Sejm jest organem państwa, odzwierciedlającym opinię publiczną”, pozbawiające jasno izbę niższą przymiotu przedstawicielstwa suwerena. D. Górecki trafnie zauważa, związek pozycji Sejmu z odwrotnie proporcjonalnym statusem Prezydenta i rządu, gdzie nadrzędna pozycja pierwszego i wzrost znaczenia Rady Ministrów, implikowały osłabienie roli ustrojowej i zakresu działania organów władzy ustawodawczej².

Emblematycznym przykładem zmiany tych relacji było utrwalenie i pogłębienie istniejących od przewrotu majowego praktyk w zakresie ustawodawstwa, znamionujących systematyczne odchodzenie od modelu ustawodawstwa przyjętego w Konstytucji marcowej, w jej pierwotnej wersji. Jak wiadomo, pierwsze lata niepodległości Polski przebiegały pod znakiem supremacji legislatywy w sferze ustawodawczej, czemu zresztą sprzyjał art. II pkt 1) Małej konstytucji wyraźnie stanowiący, iż to Sejm

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Jasno zadeklarował to wicemarszałek S. Car, przedstawiając tezy konstytucyjne, *Sprawozdanie Stenograficzne z 108 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej dnia 26 stycznia 1934 r.*, łam 11.

² D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2(67), s. 79.

Ustawodawczy jest „władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim”. Zgodnie z tym założeniem Sejm Ustawodawczy stale przejawiał wolę bezpośredniego przejmowania kierownictwa sprawami państwowymi, ale także tendencję do obejmowania decyzją ustawodawczą szeregu zagadnień zarówno o charakterze generalnym, jak i niezwykle konkretnym. Takie podejście skorelowane było z pozbawieniem egzekutywy możliwości stanowienia norm o mocy ustawy, mimo że wiele państw współczesnych znało taką kompetencję organów władzy wykonawczej³. Na takie podejście złożyło się wiele okoliczności. Po pierwsze, utrwaleniu się centralnej pozycji ustrojowej Sejmu Ustawodawczego odpowiadało zapewnienie mu monopolu stanowienia norm o mocy ustawy, szczególnie że przyjęty tryb permanencji obrad pierwszego parlamentu niepodległej Polski w naturalny sposób pozbawiał organy egzekutywy możliwości stanowienia norm ustawowych „z konieczności” w sytuacji, gdy parlament nie obraduje. Po drugie, instytucja aktów o mocy ustawy w państwach zaborczych⁴, szeroko stosowana w ich praktyce ustrojowej przez organy pozaparlamentarne oddziaływała zniechęcająco na podejmowanie takich rozwiązań, szczególnie w pierwszym okresie niepodległości, gdy pamięć tych praktyk była jeszcze świeża. Wreszcie, narastająca animozja między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym nie sprzyjała rozważaniu wyposażenia głowy państwa w taką kompetencję, a z kolei traktowanie rządu jako komitetu wykonawczego parlamentu powodowało, iż przyznanie jej Radzie Ministrów wydawało się zbędne. Jednak już kryzys państwowy spowodowany odwołaniem wojsk polskich z Ukrainy latem 1920 r., a co za tym idzie, wymuszona przerwa w pracy Sejmu Ustawodawczego doprowadziły do powstania na mocy ustawy z dnia 1 lipca 1920 r. Rady Obrony Państwa⁵, na którą nałożono prawo decydowania we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju, a także wyposażono w prawo wydawania w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń, które podlegały natychmiastowemu wykonaniu.

Wydarzenia te jednak nie zweryfikowały podejścia twórców Konstytucji marcowej do problematyki zakresu ustawodawstwa parlamen-

³ Por. przykładowo § 54 Konstytucji czechosłowackiej, art. 48 Konstytucji niemieckiej czy art. 81 Konstytucji łotewskiej, szerzej B. Mirkin-Guetzévich, *Les constitutions de L'Europe Nouvelle*, Paris 1930.

⁴ Do najbardziej znanych należał osławiony § 14 austriackiej ustawy zasadniczej o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej z 21 grudnia 1867 r. oraz art. 63 Konstytucji Królestwa Pruskiego z 31 stycznia 1850 r., w linii prostej naśladujące art. 14 Karty Konstytucyjnej Ludwika XVIII z 4 czerwca 1814 r., por. *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wybór M.J. Ptak i M. Kinstler, Wrocław 1996.

⁵ Dz.U., nr 53, poz. 327.

tarnego. Jego najpełniejszym wyrazem stał się art. 3 marcowej ustawy zasadniczej, głoszący, iż „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania, koncentrując w ten sposób nie tylko władzę ustawodawczą w rękach państwa”⁶, ale nade wszystko centralizując ją w rękach Sejmu i Senatu. Konstytucja nie dopuściła do delegowania kompetencji ustawodawczej na rzecz innych organów, co wyraziła za pomocą bezpośredniej formuły głoszącej, iż nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo przyjęty, jak i w drodze wyliczenia materii, dla których regulacji normatywnej właściwa była forma ustawy. Konstytucja marcowa zaliczała do nich: budżet (art. 4), ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta (art. 5), zaciąganie pożyczki państwowej, zbycie, zamianę i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo (art. 6), wykonywanie parlamentarnej kontroli nad długami państwa (art. 8), ordynacja wyborcza (art. 18) amnestia (art. 47), umowy handlowe i celne oraz umowy stale obciążające państwo finansowo albo zawierające przepisy prawne obowiązujące obywateli lub wprowadzające zmiany granic państwa (art. 49) oraz dotyczące przymierza, dotyczące wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju (art. 50), odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta (art. 51) i ministrów (art. 59), a także szeregu powszechnych praw i obowiązków obywateli (rozdział V) i zmiany konstytucji (art. 125).

Jednak konieczność uzdrowienia sytuacji finansowej państwa doprowadziła do uchwalenia 11 stycznia 1924 r. ustawy o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej⁷, która upoważniała Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń na podstawie uchwał Rady Ministrów, których moc była równa ustawie i które mogły uchylać wcześniejsze regulacje ustawowe. Sprawa budziła szerokie kontrowersje zarówno polityczne, jak i prawne⁸, jednak, jak się zdaje, doprowadziła do przewartościowania podejścia sfer politycznych w kwestii wyposażenia organów egzekutywy w prawo stanowienia norm prawnych o mocy ustawy⁹. W warunkach politycznych ustalonych na drodze zamachu majowego niektóre

⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo państwowe (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 474.

⁷ Dz.U., nr 4, poz. 28.

⁸ Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1933, s. 125 i n.

⁹ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wystąpienie ministra sprawiedliwości prof. W. Makowskiego w trakcie prac parlamentarnych nad nowelą sierpniową z 1926 r., kiedy to właśnie potrzebę szybkiego reagowania na zmiany ekonomiczne przywoływał jako uzasadnienie dla przyjęcia w niej konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy, por. W. Makowski, *O państwie społecznym*, oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 76 i n.

ugrupowania parlamentarne oraz rząd K. Bartla przedstawiły projekty rewizji konstytucji idące w kierunku zrównoważenia systemu rządowego, m.in. na drodze wyposażenia egzekutywy w prawo stanowienia aktów prawnych o mocy ustawy, choć proponując różne dla nich nazwy, a nade wszystko przedkładając dla nich różne rozwiązania konstrukcyjne. Ostatecznie, w drodze prac parlamentarnych przyjęta została w ramach nowej sierpniowej z 2 sierpnia 1926 r. konstrukcja dwóch modeli rozporządzeń z mocą ustawy. Pierwszy z nich, zakotwiczony bezpośrednio w art. 44 ust. 5 znowelizowanej Konstytucji marcowej, nadawał głowie państwa kompetencję stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy w okresie przerwy między kadencyjnej, a więc po rozwiązaniu obu izb ustawodawczych do czasu zebrania się Sejmu następnej kadencji. Tak więc kompetencja ta miała charakter okresowy i zdolność do jej użycia uzależniona była w pierwszej kolejności od rozwiązania legislatury. Prawo stanowienia tych rozporządzeń było obwarowane warunkami: materialnym i formalnym. Pierwszy z nich ingerował w zakres treściowy wspomnianych aktów, gdyż wyłączał z niego materie wyraźnie zastrzeżone w Konstytucji marcowej dla ustaw. Z kolei drugi warunkował stanowienie przez głowę państwa rozporządzenia z mocą ustawy jedynie w razie wystąpienia „nagłej konieczności państwowej”. Klauzula ta w praktyce nie miała oddziaływania silnie powścią-gającego temperament prawodawczy głowy państwa.

274

Jak trafnie wskazywał Z. Cybichowski na przykładach konkretnych regulacji, stanowione były na tej podstawie rozporządzenia z mocą ustawy, których ani przedmiot, ani okoliczności nie uzasadniały odwołania się do tej klauzuli¹⁰. Drugi rodzaj wspomnianych aktów egzekutywy stanowiły rozporządzenia głowy państwa z mocą ustawy wydawane na podstawie specjalnej ustawy upoważniającej (art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej po nowelizacji z 2 sierpnia 1926 r.). W odróżnieniu od pierwszego modelu rozporządzeń z mocą ustawy, ten był w niewielkim tylko zakresie ograniczony przedmiotowo, gdyż wykluczono dokonywanie w tej formie jedynie zmiany konstytucji. Tak więc trafne jest spostrzeżenie W. Komarnickiego, iż dało to możliwość delegacji ustawodawczej jak najszerzej¹¹. Wspomniany przepis konstytucyjny pozostawił jednak władzy ustawodawczej prawo określania zakresu regulacji, jak i czasu, w którym mogły być one stanowione. Oznaczało to, iż choć przepis konstytucyjny niemal nie ingerował w zakres ustawowego upoważnienia do stanowienia przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy, to jednak do władzy ustawodawczej należało określenie jej dopuszczalnego przedmiotu oraz czasu ich wydawania.

¹⁰ Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 140 i n.

¹¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006, s. 75.

Na oba typy rozporządzeń z mocą ustawy nałożone zostały w art. 44 ust. 7 znowelizowanej Konstytucji marcowej także warunki wspólne, mające w istocie charakter proceduralny. Po pierwsze, na organ wydający te rozporządzenia nałożono obowiązek wskazania podstawy konstytucyjnej ich stanowienia. Po drugie, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy mogły być przez niego stanowione wyłącznie na wniosek Rady Ministrów, czego widowym znakiem miało być także ich podpisanie zarówno przez głowę państwa, jak i Prezesa Rady Ministrów oraz wszystkich pozostałych jej członków. Po trzecie, wspomniane rozporządzenia podlegały obowiązkowej publikacji w „Dzienniku Ustaw”. Wreszcie po czwarte, nałożono obowiązek złożenia rozporządzenia Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu pod rygorem utraty mocy obowiązującej. Ponadto przewidziano prawo Sejmu do ich uchylecia, nie precyzując jednak formy prawnej, w jakiej powinno to nastąpić, co wywołało konflikt polityczny między Sejmem a obozem sanacyjnym, rozstrzygnięty w orzeczeniu Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z 18 lutego 1928 r.¹²

Do czasu wejścia w życie Konstytucji kwietniowej uchwalono kilkakrotnie ustawy o pełnomocnictwach, na podstawie których wydano łącznie ponad 730 rozporządzeń z mocą ustawy, a ponadto 58 w okresie przerw międzykadencyjnych¹³. Choć ilość rozporządzeń z mocą ustawy przewyższała znacząco liczbę uchwalanych ustaw, było to wynikiem rozwijających się stosunków politycznych, nie zaś zmiany relacji ustrojowoprawnych między legislaturą i egzekutywą. Dla tych bowiem charakterystyczne było stanowisko zajęte przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w orzeczeniu z dnia 18 lutego 1928 r., którego jedna z tez głosiła trafnie: „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej nie jest ustawą, choć ma moc ustawy, lecz jest aktem **warunkowym** [podkreśl. A.K.], którego moc jest zależna od tego, czy zostanie w porę wniesiony do Sejmu i czy nie będzie uchylony, podówczas gdy ustawa jest aktem bezterminowym, bezwzględnie wiążącym”¹⁴. Można więc powiedzieć, że relacje między ustawą a rozporządzeniem z mocą ustawy odzwierciedlały formalnie nadal istniejący system parlamentarny, wedle którego władza wykonawcza (Rada Ministrów), będąca materialnie twórcą rozporządzeń prezydenta, ponosiła odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, także z tytułu wydawanych aktów. Co więcej, stanowienie rozporządzeń z mocą

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst z orzecnictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, oprac. L. Zieleniewski, Warszawa 1933, s. 42–43.

¹³ Por. E. Zwierchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej w Polsce międzywojennej (od pełnomocnictw Wł. Grabskiego do konstytucji kwietniowej)*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1963, Prace prawnicze z. 10, s. 103 i n.

¹⁴ *Konstytucja...*, s. 42.

ustawy zarówno na podstawie konstytucji, jak i ustawy o pełnomocnictwach dawało rękojmię zachowania pierwszeństwa ustawodawstwa. W odniesieniu do pierwszej grupy rozporządzeń, jak trafnie wskazywał W. Komarnicki, działało się to poprzez wyjęcie spod ustawodawstwa delegowanego zagadnień wyliczonych w sposób tak wyczerpujący, iż, jak zauważał wileński konstytucjonalista, efekt był zadowalający z punktu widzenia postulatów konstytucjonalizmu¹⁵. Z kolei dla drugiego typu rozporządzeń kluczowa była wola legislatywy, która podejmowała decyzję o skali delegowanego ustawodawstwa. Trafnie więc wskazywał W. Komarnicki, iż w swych intencjach ustrojodawca dawał wyraz podejścia do tego typu ustawodawstwa delegowanego jako ograniczonego i drugorzędnego.

W tym stanie rzeczy, rozbrat z systemem parlamentarnym, jaki miało wziąć za pomocą ustawy zasadniczej, która przeszła do historii jako Konstytucja kwietniowa, objąć musiał także relacje między organami państwa występujące w ustawodawstwie. Wyrazne przewartościowanie objęło zarówno funkcję ustawodawczą parlamentu, jak i zakres delegowanego ustawodawstwa. Obóz sanacyjny jeszcze w pierwotnej wersji nowej ustawy konstytucyjnej, inicjującej prace konstytucyjne Sejmu III kadencji, a wniesionej do Sejmu 6 lutego 1931 r.¹⁶, zaproponował daleko idącą korektę udziału egzekutywy w ustawodawstwie.

276 Znamienne było już brzmienie przepisu otwierającego rozdział *Ustawodawstwo* w proponowanej nowej ustawie zasadniczej, w którym Prezydent został zaliczony obok Sejmu i Senatu do organów stanowiących prawa publiczne i prywatne. Udział Prezydenta w ustawodawstwie przyjął dodatkowe, obok dotąd występujących (promulgacji i publikacji), formy: inicjatywy ustawodawczej oraz *veto* ustawodawczego. Inicjatywa ustawodawcza głowy państwa miała mieć nieograniczony zakres przedmiotowy (projekt wręcz mówił o „całym zakresie ustawodawstwa”), zaś proponowane *veto* ustawodawcze miało być stosowane w ciągu 30 dni od otrzymania ustawy. Siłę tego środka oddaje nie tylko fakt, iż dla jego odrzucenia przez legislatywę było wymagane uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obu izbach lub większości 2/3 ustawowej liczby posłów w Sejmie, ale przede wszystkim to, iż nawet podjęcie takich uchwał mogło nie przełamać oporu Prezydenta przed podpisaniem ustawy, gdyż mógł rozwiązać obie izby i zarządzić wybory parlamentarne.

Projekt BBWR z 1931 r. pragnął także utrzymać istniejącą zasadę wtórno-go charakteru ustawodawstwa delegowanego, dla którego zaproponowano nową nazwę dekretu. Utrzymano więc główne założenia przyjęte w noweli sierpniowej, dualizmu aktów Prezydenta z mocą ustawy, znajdujących

¹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 75.

¹⁶ Druk sejmowy nr 111.

oparcie w konstytucji albo ustawie upoważniającej. Już jednak w konkretnych rozwiązaniach widoczne były zasadnicze bolączki tego obozu, trapiące go dotąd w relacjach z nieuległą mu legislacją. W przypadku dekretów mających posiadać swe zakotwiczenie bezpośrednio w ustawie zasadniczej, a więc wydawanych, gdy Sejm był rozwiązany, postulowano zniesienie wymogu stanowienia ich jedynie w przypadku nagłej konieczności państwowej, co czyniło w takim razie ich stanowienie w tym okresie normą. Co więcej, prawo wydawania przez głowę państwa dekretów z mocy konstytucji proponowano rozszerzyć na okres przerw międzysesyjnych, ograniczając ich stanowienie wielce elastycznym warunkiem zaistnienia „konieczności państwowej”. Zaproponowano także uszczuplenie materii wyłączonych spod normowania dekretami, m.in. dopuszczając ustalenie poboru rekruta w niezmienionej wysokości w stosunku do poprzedniego poboru, podniesienie stawek podatkowych nie więcej niż o 10%, zbycie i obciążenie nieruchomości państwowej nie przekraczającego wartości 1 mln zł i kilka innych. Utrzymano konstrukcję aktów o mocy ustawy stanowionych na mocy ustawy o pełnomocnictwach, wyłączających z zakresu ich normowania jedynie zmianę konstytucji. Zaproponowano przemodelowanie warunków stanowienia obu rodzajów dekretów. Mimo, że dekryty miały być nadal stanowione na wniosek rządu, to jednak ich podpisanie poza Prezydentem należało do obowiązków jedynie premiera i ministra sprawiedliwości. Choć utrzymano obowiązek złożenia Sejmowi dekretów w ciągu 14 dni od najbliższego posiedzenia Sejmu, pod rygorem utraty mocy obowiązującej, to jednak pominięto prawo do ich uchylania, co dawało podstawę do poglądu, iż może się to stać jedynie na mocy ustawy.

Jak wiadomo, projekt BBWR, choć poddany pracom konstytucyjnym w Sejmie, zastąpiony został tzw. tezami konstytucyjnymi¹⁷. Te zaś, przyjęte przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r., radykalnie zmieniały układ relacji w zakresie ustawodawstwa wypracowany w Konstytucji marcowej. Jak zauważył J. Czajowski, ich efektem stało się przyjęcie zasady dwóch ustawodawców i dwóch rodzajów aktów prawnych tej samej mocy usytuowanych hierarchicznie na tym samym poziomie¹⁸. Rzeczywiście, rozdział VI Konstytucji kwietniowej zatytułowany *Ustawodawstwo* stał wyraźnie na gruncie odrzucenia formalnego znaczenia ustawy jako aktu parlamentarnego. Otwierający go art. 49 wyraźnie stanowił, iż aktami ustawodawczymi są ustawy i dekryty, co oznaczało dobitnie zniesienie obowiązującej

¹⁷ Szeroko na ten temat W.T. Kulesza, *Tryb uchwalania konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 53 i n.

¹⁸ J. Czajowski, *Ku konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.). Próba syntezy*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków 2015, s. 193.

dotąd (a w ostatnich latach przed uchwaleniem Konstytucji kwietniowej istniejącej przynajmniej formalnie) zasady wyłączności ustawodawczej Sejmu. Dualizm aktów prawnych o mocy ustawy znalazł swoje odzwierciedlenie w nowym podziale materii poddanych dotąd regulacji w drodze ustaw. W pierwszej kolejności Konstytucja kwietniowa wyodrębniła zrab zagadnień poddanych wyłączności dekretowej, gdyż zgodnie z jej art. 56 dekrety dotyczące rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz administracji rządowej wydawane przez Prezydenta, mogły być zmieniane i uchylane także jedynie na tej drodze. Oznaczało to wyłączenie tych materii spod regulacji ustawowej. Drugi, obszerny katalog stanowiły zagadnienia poddane równoległemu stanowieniu przez oba podmioty wyposażone w kompetencję ustawodawczą.

Wśród nich warto wskazać materie, które dotąd były zastrzeżone ustawą. Tak więc od wejścia w życie Konstytucji kwietniowej aktem prawnym właściwym w przedmiocie zaciągania pożyczki państwowej, zbycia lub obciążenia majątku państwowego oszacowanego na kwotę ponad 100 tys. zł, nałożenia podatków lub opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopolu, ustalenia systemu monetarnego oraz przyjęcia gwarancji finansowej przez Skarb Państwa przestała być jedynie ustawa, lecz stawał się nim także dekret Prezydenta. Wreszcie, dla niewielkiej grupy materii zastrzeżono wyłączność regulacyjną ustaw. Zgodnie z art. 52 umowy handlowe, celne, obciążające stale Skarb Państwa, zawierające zobowiązania nałożenia nowych ciężarów na obywateli albo powodujące zmianę granic państwa wymagały dla swej ratyfikacji zgody izb ustawodawczych, wyrażonej w ustawie. Jednak i w tym przypadku zasada mogła ulec przełamaniu w odniesieniu do umów handlowych i celnych, gdyż Prezydent w przypadkach niecierpiących zwłoki mógł na wniosek Rady Ministrów wprowadzić czasowo w życie wszystkie lub niektóre z postanowień w nich zawartych. Tak więc podział właściwości między ustawy a dekrety oddawał dobrze art. 57 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że ilekroć konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem. Raz jeszcze jednak należy podkreślić, że nie obowiązywała relacja odwrotna, gdyż niektóre materie były zastrzeżone wyłącznie dla dekretu.

Swoboda działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu w pozostawionym im zakresie spraw uległa ograniczeniu. Choć inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Sejmowi i Radzie Ministrów, to włącznie tej ostatniej miała przysługiwać inicjatywa w zakresie budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych, a ponadto Sejm nie mógł bez zgody Rady Ministrów uchwalić ustaw, które pociągałyby wydatki ze Skarbu Państwa, a nie znajdowałyby pokrycia w budżecie. Zgodnie z generalnym

założeniem twórców konstytucji, aby deprecjonować dotychczasową pozycję Sejmu, wzmożono uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Od tej pory oddalenie przez Sejm uchwały Senatu odrzucającej projekt lub wprowadzającej w nim zmiany musiało nastąpić większością 3/5 głosów. Innym środkiem przeciwdziałania przewadze Sejmu stało się *veto* ustawodawcze, które mogło być oddalone większością głosów w obu izbach, ale dopiero najwcześniej na następnej sesji zwyczajnej.

Jak wskazano, ważnym ograniczeniem prawotwórstwa ustawowego parlamentu stały się dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej. Obok wspomnianych wyżej, które stanowiły rutynowy i stały środek normowania kwestii związanych z organizacją rządu, administracji rządowej oraz zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, utrzymano trzy zasadnicze modele dekretów: dwa z mocy konstytucji oraz z mocy ustawy. Pierwszą grupę stanowiły akty, które mogły być stanowione, gdy Sejm był rozwiązany w razie konieczności państwowej, a swym zakresem nie mogły obejmować zmiany konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopoli, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100 tys. zł. W skład grupy dekretów wydawanych na mocy konstytucji wchodziły także akty stanowione przez głowę państwa w trakcie obowiązywania stanu wojennego, którego zakres nie obejmował jedynie zmiany konstytucji, choć mógł przejściowo zmieniać jego postanowienia poprzez przedłużenie kadencji izb ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać ich sesje w sposób dostosowany do potrzeb obrony państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania izb ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby.

Dekrety wydawane na podstawie ustawy upoważniającej, napotykały na jedyne ograniczenie materialne, jakim była niemożność dokonania zmiany konstytucji. Zakres treściowy i czasowy dekretowania w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikał rzecz jasna z ustawy upoważniającej.

Konstytucja nakazywała, aby dekrety stanowione były na wniosek Rady Ministrów, wymagały wskazania podstawy konstytucyjnej i ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”.

Przyjęty w Konstytucji kwietniowej model ustawodawstwa defini tywnie odrzucił zasadę wyłączności ustawy, a także regułę, iż akty prawne egzekutywy o mocy ustawy mają charakter subsydiarny. Konkurencyjność obu aktów prawnych i jednolitość położenia w hierarchii aktów prawnych musiały rodzić poważne wątpliwości co do możliwych kolizji norm. Jak wskazywał J. Makarewicz, można było powątpiewać, czy istniejące dyrektywy kolizyjne i interpretacyjne stanowić będą wystarczające

narzędzia do ich usunięcia¹⁹. W ten sposób, choć odniesiono sukces w dziele pomniejszenia znaczenia Sejmu, silnie ingerując w naturalny zakres jego właściwości, to jednak nie wyeliminowano obaw co do skutków tych działań dla systemu prawnego. Nie jest też dziełem przypadku, że twórcy Konstytucji kwietniowej, mimo licznie zgłaszanych postulatów, nie zdecydowali się na utworzenie Trybunału Konstytucyjnego.

Wykaz literatury

- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1933.
- Czajowski J., *Ku konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.). Próba syntezy*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków 2015.
- Druk sejmowy nr 111 z 1936 r.
- Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2 (67).
- Komarnicki W., *Polskie prawo państwowe (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006.
- 280 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst z orzecnictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, oprac. L. Zieleniewski, Warszawa 1933.
- Kulesza W.T., *Tryb uchwalania konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998.
- Makarewicz J., *Kodyfikacja konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1934, R. 59, kwartał III.
- Makowski W., *O państwie społecznym*, Wstęp, wybór i oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998.
- Mirkine-Guetzévich B., *Les constitutions de L'Europe Nouvelle*, Paris 1930.
- Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wybór M.J. Ptak i M. Kinstler, Wrocław 1996.
- Zwierzchowski E., *Z zagadnień delegacji ustawodawczej w Polsce międzywojennej (od pełnomocnictw Wł. Grabskiego do konstytucji kwietniowej)*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1963, Prace prawnicze, z. 10.

¹⁹ J. Makarewicz, *Kodyfikacja konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1934, R. 59, kwartał III, s. 6.

Konstytucyjność ryczałtowego opodatkowania osób duchownych – przyczynek do dyskusji

Prawo podatkowe jest częścią systemu prawa publicznego. Zasady jego kształtowania określa konstytucja, wymagając od ustawodawcy ich przestrzegania. Na straży przestrzegania tych zasad stoi m.in. Trybunał Konstytucyjny, władny nie tylko oceniać poddane jego kontroli – z woli innych podmiotów wyposażonych w odpowiednie instrumentarium – unormowania co do ich zgodności z ustawą zasadniczą, ale także uprawniony do sygnalizowania właściwym organom prawodawczym uchybień w prawie. W orzecznictwie trybunalskim sformułowane zostały zasady odnoszące się do procedury tworzenia prawa podatkowego i wprowadzania w nim zmian, jak i poglądy dotyczące konkretnych rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących w ramach tej gałęzi prawa. Naruszenie tych zasad skutkuje brakiem zgodności norm prawa podatkowego z ustawą zasadniczą.

Ryczałt podatkowy (zarówno procesowy, jak i materialnoprawny)¹ jest instytucją wprowadzoną do polskiego systemu podatkowego w celu uproszczenia – przy spełnieniu określonych warunków – procedury wymiaru zobowiązań podatkowych, a także prowadzenia kontroli skarbowych i podatkowych. Ryczałt stanowi zatem odstępstwo od ogólnych zasad opodatkowania. W literaturze podkreśla się, że ryczałty podatkowe są stosowane zwykle wobec podatników słabszych ekonomicznie i mają charakter ulgowy, gdyż wysokość kwoty ryczałtu ustalana jest z reguły na poziomie niższym w porównaniu z podatkiem obliczanym na zasadach

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Na temat różnic między tymi dwiema formami ryczałtu zob. S. Babiarczyk, S. Bogucki, A. Dumas, R. Pęk, S. Presnarowicz, J. Pustuła, *Ryczałty w prawie podatkowym*, Warszawa 2012, s. 42.

ogólnych². Jednocześnie, co do zasady, podatnik zawsze ma wybór co do korzystania z tej formy opodatkowania.

W odniesieniu do podatków dochodowych opłacanych przez osoby fizyczne ustawodawca ustanowił trzy zryczałtowane formy opodatkowania określone w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U., nr 144, poz. 930, ze zm.; dalej: ustawa o ryczałcie). Ustawa ta ma zastosowanie do m.in. do osób duchownych, które jednakże poza ryczałtem mogą także opłacać podatek dochodowy na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012, poz. 361, ze zm.; dalej: p.d.o.f.), prowadząc podatkową księgę przychodów i rozchodów na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz.U. 2014, poz. 1037)³. Co więcej, zakres przedmiotowy ustawy obejmuje jedynie przychody z opłat otrzymywanych w związku z pełnionymi funkcjami o charakterze duszpasterskim⁴. W konsekwencji osoby duchowne korzystające z ryczałtu, od innych rodzajów przychodów, także opłacają podatek dochodowy na zasadach ogólnych.

282 W literaturze przedmiotu podnosi się, że obecny system kalkulowania zryczałtowanego podatku od przychodów osób duchownych nie jest doskonały, ale – jak się wydaje – nie jest możliwe jego udoskonalenie. Jednocześnie, adresatami tej formy opodatkowania może być liczba maksymalnie 34 tys. duchownych⁵. Trudno zatem uznać tę grupę – choć niewątpliwie jest to grupa społeczna osiągająca specyficzne dochody – za tak liczną, aby przemawiało to za stworzeniem szczególnej (wyłącznie jej dedykowanej) formy opodatkowania, która nie może mieć zastosowania do wszystkich przychodów osiąganych przez osoby duchowne.

Przed wszystkim jednak, niezależnie od celu wprowadzenia tej uproszczonej formy opodatkowania, ryczałt powinien spełniać konstytucyjne standardy nakładania podatków. Jak się jednak wydaje, zryczałto-

² K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 153.

³ Zob. art. 24a ust. 2 pkt 3 p.d.o.f.

⁴ Przychody z opłat otrzymywanych w związku z pełnionymi funkcjami duszpasterskimi to wszelkiego rodzaju ofiary i darowizny za czynności wykonywane przez duchownych działających w tym charakterze. Przykładowo mogą to być ofiary w związku z intencjami mszalnymi, otrzymywane podczas kolędy, za udzielenie sakramentów (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Op 531/13, LEX nr 1391791).

⁵ Liczbę taką (bez podziału na wikariuszy, proboszczów i rektorów, do której to funkcji odnoszą się postanowienia ustawy o ryczałcie) wskazano w roczniku statystycznym, przy czym są to dane odnoszące się nie do wszystkich zarejestrowanych Kościołów i wyznań religijnych (*Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013, www.stat.gov.pl, tabela 34, s. 219–220; dostęp 13.09.2014).

wany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych, choć realizuje zakładane przez ustawodawcę cele i funkcje, narusza w sposób znaczący zasadę sprawiedliwości, powszechności i równości opodatkowania, a przede wszystkim budzi zastrzeżenia co do poprawności legislacyjnej. Dlatego też instytucja ta powinna zostać ponownie przemyślana przez prawodawcę.

Konstytucyjne zasady nakładania podatków

Następstwem swobody, jaką ustawodawca ma w kształtowaniu prawa daninowego, jest ograniczenie kompetencji Trybunału, który nie jest uprawniony do oceny celowości poszczególnych rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Kwestia politycznej lub ekonomicznej zasadności rozwiązań wprowadzonych w tym zakresie pozostaje w zasadzie poza kognicją Trybunału⁶, który może ingerować w tę sferę tylko wówczas, gdy unormowania ustawowe poddawane kontroli w sposób oczywisty godzą w normy, zasady lub wartości konstytucyjne⁷. Jednocześnie samo zobowiązanie podmiotu do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w jego sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności⁸. Trybunał Konstytucyjny nie ma także podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów uregulowania danej kwestii, nawet w razie wątpliwości, czy wybrał wariant najlepszy⁹.

Z orzecznictwa TK wynika jednak, że legislacja podatkowa powinna realizować przede wszystkim następujące konstytucyjne dyrektywy ograniczające samowolę ustawodawcy zwykłego: zasadę wyłączności ustawowej w nakładaniu podatków (art. 217 Konstytucji), wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa zasadę prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), chronić wynikające z Konstytucji prawa i wolności ekonomiczne (art. 64 Konstytucji) oraz spełniać wymogi sprawiedliwości, powszechności i równości opodatkowania (art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 84 Konstytucji)¹⁰.

⁶ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6.

⁷ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113.

⁸ Zob. np. wyroki TK z dnia: 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4; 22 maja 20002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156.

⁹ Wyrok TK z dnia 17 listopada 2010 r., SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103.

¹⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, s. 90.

Z art. 84 Konstytucji wynika, że ciężary i świadczenia publiczne powinny być normowane przez akt rangi ustawowej. Ustrojodawca dokonał uściślenia zakresu tej regulacji w odniesieniu do podatków w art. 217 Konstytucji. Wskazany przepis ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla unormowania: po pierwsze, nakładania podatków i innych danin publicznych o niepodatkowym charakterze, po drugie, dla określania podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W tych materiach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich wymaganych elementów tak, aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności¹¹.

284 W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wyłączność drogi ustawowej w nakładaniu podatków służy stworzeniu silniejszej ochrony proceduralnej praw podatnika wobec organów władzy publicznej, a zawarty w art. 217 Konstytucji nakaz określania w ustawie istotnych elementów obowiązku podatkowego należy rozumieć jako nakaz szczególnej precyzji przy określaniu podmiotów opodatkowania, przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. W świetle orzecznictwa Trybunału, art. 217 Konstytucji konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa¹².

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że interpretując art. 217 Konstytucji, należy mieć na uwadze, iż wyliczenie w nim zawarte trzeba rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się m.in. określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania. Z wcześniejszego orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że w praktyce nie jest możliwe regulowanie w ustawach podatkowych wszystkich zagadnień prawa podatkowego. Powoduje to konieczność korzystania – w zakresie niewyłączonym przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych. Istnieją jednak pewne elementy, których określenie jest obligatoryjnie pozostawione ustawie. Do nich należy podmiot podatku¹³, jego przedmiot i stawka.

Zasada ustanawiania podatków wyłącznie w drodze ustawowej jest zarazem podstawową zasadą państwa demokratycznego. Artykuł 217 Konstytucji, statuuje władztwo podatkowe państwa, jednocześnie zatem dodatkowo podkreśla gwarancję wyłącznie ustawowego trybu nakładania

¹¹ Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76.

¹² Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127 i powołane tam orzecznictwo.

¹³ Wyrok TK z dnia 27 grudnia 2004 r., SK 35/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 119.

podatków i innych danin publicznych. Chodzi o to, by decyzje polityczne dotyczące nakładania podatków i innych danin publicznych zastrzeżone były wyłącznie dla władzy ustawodawczej.

Z kolei art. 84 Konstytucji formułuje zasadę powszechności opodatkowania, która jest jedną z podstawowych zasad prawa finansowego. Wyraża się ona w tym, że podatek jako świadczenie o charakterze nieekwiwalentnym powinien obciążać wszystkich tak, by można było zaspokajać wspólne potrzeby. Przepis ten akcentuje aspekt podmiotowy zasady powszechności opodatkowania („każdy” powinien przyczyniać się do zaspokajania wspólnych potrzeb). Z tego przepisu ustawy zasadniczej nie należy natomiast wywodzić – jak wskazuje TK – dyrektywy powszechności opodatkowania w znaczeniu przedmiotowym, a zatem wymogu objęcia podatkiem wszystkich sfer aktywności jednostki (wszystkich możliwych zjawisk ekonomicznych). Powszechność w wymiarze przedmiotowym może być wiązana jedynie z postulatami efektywnej polityki podatkowej. Oznacza to, że ustawodawca ma swobodę w zakresie przyjmowania określonego kształtu unormowań podatkowych, sprowadzającą się w szczególności do autonomii w zakresie wskazywania przedmiotu opodatkowania, która jest elementem swobodnego formułowania celów i założeń polityki daninowej. Na tle art. 84 ustawy zasadniczej konstytucyjnie dopuszczalne jest np. nieobjęcie jakiejś wyodrębnionej kategorii dochodu opodatkowaniem, przy czym brak obowiązku ponoszenia tego ciężaru musi – zgodnie z zasadą równości opodatkowania – dotyczyć wszystkich podatników mających wspólną cechę istotną¹⁴.

Zasada równości opodatkowania jest formułowana w orzecznictwie Trybunału również na podstawie art. 84 Konstytucji¹⁵, ale w jej kontekście często znajdujemy jednoczesne odwołanie do art. 32 ust. 1 Konstytucji¹⁶. Zasada równości opodatkowania (art. 84 Konstytucji) w orzecznictwie Trybunału jest bowiem sytuowana w ramach ogólnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), co oznacza nawiązanie i w tym kontekście do znanej formuły, zgodnie z którą „z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii), zaś wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak

¹⁴ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113 oraz wyrok z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110 i powołane tam dalsze orzeczenia.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83.

¹⁶ Wyroki TK z dnia: 26 października 2010 r., K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80 i 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76.

i faworyzujących”¹⁷. Tym samym w przypadku rozkładania obowiązku podatkowego zasada równości wymaga jednakowego, tj. według jednakowej miary, traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną i zakazuje dyskryminacji.

Należy jednak podkreślić, że nierówne traktowanie – na co zwracał wielokrotnie uwagę TK – nie musi stanowić o niekonstytucyjności przepisu ani oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji¹⁸. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, wszelkie odstępstwo bowiem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą: po pierwsze, mieć charakter istotny (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. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium¹⁹; po drugie, 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, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych²⁰. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie²¹.

Konsekwencją powyższych zasad jest obowiązek państwa w zakresie egzekwowania od wszystkich podatników wywiązywania się z obowiązku podatkowego, gdyż środki pochodzące z podatku są podstawą utrzy-

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 42, s. 141–142.

¹⁸ Zob. Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34.

¹⁹ Zob. Orzeczenie TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42, s. 141.

²⁰ Np. Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11.

²¹ Zob. Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, s. 280–281.

mania i sprawnego funkcjonowania państwa, które jest dobrem wszystkich obywateli. Płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, uzasadnionych tym, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych przez państwo (zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg) – powinien też partycypować w ich finansowaniu. Inaczej mówiąc, każdy jest zobowiązany przyczynić się do dobra wspólnego według własnych możliwości. Niewywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych godzi nie tylko w interes finansowy Skarbu Państwa lub uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego, ale również narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadom sprawiedliwości społecznej²².

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że z konstytucji nie wynika obowiązek przyjmowania przez ustawodawcę, w dziedzinie ciężarów i świadczeń publicznych, wyłącznie rozwiązań korzystnych dla podatników. Nie wynika też z niej obowiązek, by ustawodawca – rozstrzygając wątpliwości wynikające ze stosowania niejasnych przepisów – musiał działać zawsze na korzyść podatników. Ustawodawca waży bowiem potrzeby państwa i społeczeństwa oraz obowiązki, nakładane na organy państwa konstytucją i ustawami oraz stosownie do skali owych potrzeb, zgodnie z wolą polityczną, zadbać musi o środki na ich sfinansowanie. W zasadzie każdy podatek jest – w pewnym sensie – niekorzystny dla podatnika, pomniejsza bowiem jego zyski w zamian za rzeczywiste, zakładane albo deklarowane korzyści ze sprawnego funkcjonowania państwa i jego organów. Jeżeli jednak regulacje podatkowe nie godzą w konstytucyjne wymogi dotyczące przyzwoitej legislacji, ani nie łamią innych postanowień ustawy zasadniczej, to z samego faktu niekorzystności regulacji dla jej adresatów nie sposób wysnuwać wniosku o niekonstytucyjności regulacji²³.

Trybunał konsekwentnie wyraża pogląd, zgodnie z którym równowaga budżetowa państwa (dbałość o stan finansów publicznych) jest wartością konstytucyjną, a od jej zapewnienia zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów. Powyższe uzasadnia – zdaniem Trybunału – ingerencję ustawodawcy w prawa majątkowe podatnika, gdyż granice korzystania z tych praw zostały dookreślone przy uwzględnieniu realizacji doniosłych wartości wskazanych w konstytucji²⁴.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „Regulowanie zobowiązań podatkowych jest w demokratycznym państwie prawa

²² Wyroki TK z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79, 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 21 czerwca 2011 r., P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43.

²³ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r., K 11/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 81.

²⁴ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113.

konstytucyjnym obowiązkiem każdego obywatela. Co więcej, w kontekście wynikającej z prawa podatkowego zasady powszechności podatków, do ponoszenia wynikających z nich obciążeń obowiązani są na równi wszyscy charakteryzujący się daną cechą relewantną. Obywatele uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają zasadę dobra wspólnego, ponieważ czynią to na koszt pozostałych podatników. Taki stan rzeczy w ramach demokratycznego państwa prawnego nie może mieć miejsca²⁵.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wypowiedział się także na temat zasady określoności przepisów prawa, zajmując stanowisko, że omawiana zasada jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa²⁶. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Trybunał podkreślał przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody ustalania ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków. Aby ocenić zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, istotne są trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw²⁷.

²⁵ Wyroki TK z dnia: 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26 oraz 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97.

²⁶ Wyroki TK z dnia: 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007 poz. 103; 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 13 września 2011 r., P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71.

²⁷ Wyroki TK z dnia: 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007 poz. 103; 3 grudnia 2013 r., P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133.

Granicy między zwykłą a kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego nie można przy tym wyznaczyć *in abstracto*, gdyż przebiega ona – na co wskazuje TK – w odmienny sposób w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii. Przyjmuje się, że wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim przypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości²⁸.

Nakaz precyzji i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, a zwłaszcza tam, gdzie przewiduje ono obowiązek samoobliczenia, czyli obliczenia i zapłaty kwoty podatku. Tylko bowiem uiszczenie podatku należnego w tej kwocie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku podatkowego. W przeciwnym razie podatnik narażony jest na powstanie zaległości podatkowej, a nawet odpowiedzialność karnoskarbową²⁹.

Trybunał Konstytucyjny przypomina również, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych³⁰.

Omówione wyżej standardy oceny zgodności prawa podatkowego z konstytucją odnoszą się do wszystkich instytucji tej gałęzi prawa, w tym także tych wprowadzających uproszczone formy opodatkowania, tj. ryczałt³¹.

²⁸ Wyrok TK z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79 (por. także wyroki z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71 i 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

²⁹ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

³⁰ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80.

³¹ Por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21.

Konstrukcja zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych

Zgodnie z przepisami ustawy o ryczałcie, podatnikiem korzystającym z tej uproszczonej formy opodatkowania w omawianym zakresie może być wyłącznie osoba duchowna prawnie uznanych wyznań, a jednocześnie ten sposób wymiaru podatku dotyczy wyłącznie przychodów związanych z pełnieniem funkcji duszpasterskich. W przypadku osiągnięcia przez osoby duchowne innych przychodów opłacają one stosowne podatki na ogólnie obowiązujących zasadach. Ogólne zasady opodatkowania mają również zastosowanie w przypadku zrzeczenia się przez osobę duchowną zryczałtowanej formy opodatkowania. Duchowni są wówczas traktowani tak jak inne osoby fizyczne uzyskujące przychody podlegające opodatkowaniu³². Osoba, która jest osobą duchowną, lecz nie osiąga przychodów ze sprawowania funkcji duszpasterskich, także nie będzie podlegać temu podatkowi³³.

Ryczałtowość omawianej formy opodatkowania przejawia się w tym, że wysokość należnego podatku jest ustalana niezależnie od dochodu podatnika³⁴. Wysokość podatku – określana w formie decyzji przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego – zależy bowiem od: stanowiska (funkcji) danego duchownego, liczby mieszkańców jego parafii (innej jednostki organizacyjnej Kościoła czy też związku wyznaniowego)³⁵, względ-

³² Tak też: L. Etel, *Czy kościoły i księża płacą w Polsce podatki*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 6, s. 22 oraz L. Etel, P. Sitniewski, *Opodatkowanie kościołów oraz osób duchownych w Polsce*, BAS, kwiecień 2002, informacja 888, s. 11, biurose.sejm.gov.pl (dostęp 16.11.2015). Powyższe zgodnie jest z zasadą wynikającą z art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 2005, nr 231, poz. 1965, ze zm.), w myśl której duchowni oraz osoby zakonne Kościołów i innych związków wyznaniowych, ustanowione według przepisów prawa wewnętrznego Kościoła lub innego związku wyznaniowego, korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Wolą ustawodawcy, zostali oni przy tym – w ramach obowiązujących przepisów ustaw – zwolnieni z obowiązków niemożliwych do pogodzenia z pełnieniem funkcji duchownego lub osoby zakonnej.

³³ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Op 531/13, Lex nr 1391791.

³⁴ A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Komentarz do art. 1 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, [w:] A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Komentarz*, ABC, 2011, teza 5.

³⁵ Liczbę mieszkańców przyjmuje się według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, za który opłacany jest ryczałt, według danych właściwych organów administracji i gmin, prowadzących ewidencje ludności (zob. obwieszczenie

nie od tego, czy religia, której jest duchownym, jest dominująca na danym obszarze, czy też przeciwnie – jej wyznawcy stanowią na danym obszarze mniejszość³⁶. Wykazanie, że liczba wyznawców na danym terenie stanowi mniejszość w ogóle mieszkańców stanowi bowiem warunek obniżenia stawki ryczałtu.

Taka konstrukcja opodatkowania przychodów osiągniętych z opłat otrzymywanych w związku z pełnionymi funkcjami o charakterze duszpasterskim nie odpowiada – w mojej ocenie – omówionym wyżej konstytucyjnym zasadom nakładania podatków.

Institucja ta narusza przede wszystkim zasadę sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania. Ponadto, budzi zastrzeżenia co do zgodności z zasadą prawidłowej legislacji, której przestrzeganie w procesie uchwalania norm prawa podatkowego – w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – ma znaczenie szczególne. Pożądanym działaniem ustawodawcy byłoby zatem zlikwidowanie tej formy opodatkowania, gdyż – jak się wydaje – niesprawiedliwe zróżnicowanie wysokości opłacanego podatku może być na tyle znaczące, iż narusza konstytucję.

Wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą budzi przede wszystkim: określenie podmiotu podatku, zakres przedmiotu opodatkowania oraz katalog przesłanek wpływających na wysokość podatku, który jest – w mojej ocenie – nieadekwatny do realiów struktury wyznaniowej współczesnego polskiego społeczeństwa (co narusza zasadę sprawiedliwości, w tym powszechności i równości opodatkowania)³⁷.

Jednym z przejawów wolności odzyskanej przez Polskę w 1989 r. stała się swoboda stowarzyszeń oraz poszanowanie tożsamości wyznaniowej, narodowościowej i etnicznej. Realizację powyższych zasad na pewno ułatwiło to, że Polska – na tle innych państw europejskich – pozostaje bardzo jednorodna pod powyższymi względami. Niemniej jednak ustrojodawca zagwarantował wolność sumienia i wyznania (art. 53 Konstytucji), a Polska jest obecnie wspólnym domem 160 Kościołów i innych związków wyznaniowych ujętych w prowadzonym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji rejestrze tychże³⁸. Jak się wydaje, zbudowanie uniwersalnego

Ministra Finansów z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie stawek karty podatkowej, kwoty, do której można wykonywać świadczenia przy prowadzeniu niektórych usług z wyjątkiem świadczeń dla ludności, oraz kwartalnych stawek ryczałtu od przychodów proboszczów i wikariuszy, obowiązujących w 2014 r., M.P. 2013, poz. 956).

³⁶ Art. 46 ust. 2 ustawy o ryczałcie.

³⁷ Na temat znaczenia zasady sprawiedliwości opodatkowania w aspekcie materialnym (równość i powszechność opodatkowania) oraz proceduralnym (forma i zasady legislacji podatkowej) zob. w szczególności wyroki TK w sprawach: K 7/05, SK 48/06, K 11/06, P 17/07, SK 43/07, P 47/07).

³⁸ Stan na dzień 30 lipca 2014 r., www.danepubliczne.gov.pl (dostęp 14.09.2014).

mechanizmu i aparatury pojęciowej, przystosowanej do wszystkich zarejestrowanych obecnie w Polsce wyznań – ze względu na złożony stosunek człowieka do wiary i obowiązków religijnych – jest niemożliwe (co narusza zasady poprawnej legislacji podatkowej). Dlatego w zakresie podatku dochodowego osoby duchowne powinny podlegać obowiązkowi podatkowego na zasadach ogólnych.

Jednocześnie, ze względu na specyfikę wyznaniową społeczeństwa polskiego, badania sondażowe mające stwierdzić procentowy udział wyznawców danej religii w ogólnej liczbie praktykujących, jest skazany na niepowodzenie i pozwala oszacować jedynie liczbę katolików, czasami ujawniając także śladową liczbę osób deklarujących wyznanie prawosławne, protestanckie lub przynależność do świadków Jehowy. Gromadzenie informacji na temat wyznań zarejestrowanych w Polsce utrudnia także niejednorodne znaczenie zakresu nawet podstawowych pojęć opisujących wyznanie (tj. duchowny, wierny)³⁹. Kościół katolicki, jako jedyny spośród zarejestrowanych, prowadzi prace statystyczne, w tym spisy parafii i liczenie wiernych uczestniczących w mszach. Głównemu Urzędowi Statystycznemu (GUS) udało się ustalić liczbę wyznawców jedynie dla 146 spośród 174 objętych badaniem grup wyznań. Z opublikowanego raportu wynika, że zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe zrzeszają 34,321 mln wyznawców, natomiast 10,9% ludności Polski to osoby bez wyznania, należące do kościołów lub związków wyznaniowych niezarejestrowanych (lub dla których nie udało się ustalić liczby wyznawców). Jednocześnie dane dotyczące liczby wiernych należących do Kościoła katolickiego wahają się między 95,5% (dane podawane przez Kościół katolicki) a 86,7% (dane zebrane przez GUS) ogółu ludności Polski⁴⁰.

Ustawodawca jako miernik, od którego zależy stawka ryczałtu od przychodów niektórych osób duchownych, wskazał bowiem liczbę mieszkańców zamieszkujących teren parafii. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wiążąca w powyższym zakresie powinna być liczba osób zamieszkujących (faktycznie) teren parafii, a nie liczba osób zameldowanych na jej terenie⁴¹.

Dane właściwych organów administracji prowadzących ewidencje ludności są wiążące dla organów podatkowych. Nie pozbawia to strony możliwości dowodzenia wadliwości takich danych, jednak biorąc pod uwagę fakt, że rejestry mieszkańców prowadzone są dla terenu gminy,

³⁹ Raport Głównego Ośrodka Statystycznego, *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011*, Warszawa 2013, www.stat.gov.pl (dostęp 13.09.2014), s. 9 i n.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 16.

⁴¹ Wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2002 r., sygn. akt ISA/Wr 1893/99, LEX nr 78092.

nie zaś parafii, dane w nich zawarte mogą nie być miarodajne. Oznacza to również przyjęcie przez ustawodawcę założenia, że każdy mieszkaniec danej parafii jest wyznawcą religii katolickiej. Założenie to nie uwzględnia przy tym nawet tego, że w ramach Kościoła katolickiego istnieją różne obrządkowe, a granice jednostek administracyjnych (tj. parafii) tychże różnych obrządków pokrywają się.

W związku z powyższym ustalanie wysokości podatku w odniesieniu do liczby mieszkańców danej parafii (zboru, wspólnoty, gminy) jest niezasadne. Po pierwsze, nie pozwala na uwzględnienie w tych wyliczeniach ateistów⁴². Po drugie, w przypadku terenów, na których koegzystują dwa (lub więcej) wyznania i nie jest możliwe ustalenie, wyznawcy którego z nich stanowią mniejszość – wyklucza obniżenie stawki ryczałtu. Po trzecie, niezrozumiałe jest dopuszczanie przez ustawodawcę możliwości ustalania liczby mieszkańców na podstawie różnych zbiorów danych. Co do zasady, wiążące znaczenia mają dane właściwych organów administracji i gmin prowadzących ewidencje ludności (na marginesie one również nie są miarodajne, gdyż nie uwzględniają osób, które mimo zameldowania na terenie danej gminy faktycznie tam nie przebywają, gdyż np. wyjechały za granicę)⁴³. Jednak, aby obniżyć stawki ryczałtu – w warunkach określonych w art. 46 ust. 2 ustawy o ryczałcie – osoba duchowna dołącza do wniosku oświadczenie o liczbie wyznawców, które jest wiążące dla organu podatkowego, w tym znaczeniu, że organ ten nie dysponuje żadnymi instrumentami pozwalającymi na weryfikację prawdziwości (a przede wszystkim kompletności) zawartych w oświadczeniu danych. Brak możliwości weryfikacji oświadczenia osoby duchownej należy przy tym ocenić pozytywnie, gdyż – w mojej ocenie – przyznanie takich kompetencji prowadziło do naruszenia konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia i wyznania (art. 47 oraz art. 53 w związku z art. 51 Konstytucji).

Wreszcie, należy zwrócić uwagę na irrelevantność omawianej przesłanki kalkulowania stawki ryczałtu w odniesieniu do tych wyznań, które ze względu na rozproszenie miejsc zamieszkania wyznawców nie tworzą zwartych obszarów, tj. wyznania skupiające wiernych zamieszkujących często kilka województw (np. świadkowie Jehowy).

Powyższe krytyczne uwagi należy także odnieść do niedookreślonych pojęć pojawiających się w treści komentowanych przepisów ustawy o ryczałcie. Choć postulat formułowania legalnych definicji wszystkich

⁴² O tym, że nie jest to problem czysto teoretyczny, świadczy orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących apostazji (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 14/14 oraz 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2026/11, a także wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1487/12).

⁴³ Por. art. 1, art. 4 i art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. 2006, nr 139, poz. 993, ze zm.).

terminów ustawowych należy uznać za daleko idący, stopień niedookreśloności użytych przez ustawodawcę oznaczeń nie może naruszać zasady poprawnej legislacji. Zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją bowiem w każdym systemie prawnym. Nie jest możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody odczytania. Jednakże problemem nie jest samo użycie przez ustawodawcę zwrotu o nieostrych konturach w tekście przepisu, lecz jego wykorzystanie przy odkodowaniu normy jednostkowego zastosowania⁴⁴.

W komentowanej regulacji ustawodawca posłużył się następującymi – w moim przekonaniu – nieostrymi pojęciami.

Po pierwsze, poza zawężeniem zakresu podmiotowego regulacji wyłącznie do osób duchownych reprezentujących zarejestrowane Kościoły i związki wyznaniowe nie zdefiniował jej adresata, tj. osoby duchownej. Biorąc pod uwagę wyłącznie wyznania chrześcijańskie, rzeczywiście pojęcie to będzie rozumiane jednoznacznie. Jednakże nie znajdziemy prostego odpowiednika tego terminu (a w szczególności funkcji wikariusza i proboszcza czy rektora) wśród wyznań niechrześcijańskich. W orzecznictwie (także na tle innych ustaw) podjęto próby zdefiniowania pojęć duchowny i osoba duchowna. W jego świetle – na potrzeby omawianej regulacji – należy uznać, że zdefiniowanie tego pojęcia wymaga każdorazowo zapoznania się zasadami funkcjonowania danego Kościoła lub związku wyznaniowego⁴⁵.

Po drugie, pojęcie określające zakres przedmiotowy ryczałtu – opłaty otrzymywane w związku z pełnionymi funkcjami o charakterze duszpasterskim – należy uznać za niepoprawne w świetle celów ustawy. Zgodnie z przyjętym w doktrynie prawa rozumieniem pojęcia opłaty, stanowi ona świadczenie pieniężne pobierane jako należność za świadczone usługi⁴⁶. W myśl użytego przez ustawodawcę sformułowania należy zatem przyjąć, że opodatkowaniu w formie ryczałtu podlegają wyłącznie przychody, które są świadczeniem pieniężnym. Wszelkie inne świadczenia otrzymywane przez osoby duchowne w związku z pełnionymi funkcjami o charakterze duszpasterskim (np. wartość usługi polegającej na transporcie duchownego „od domu do domu” w czasie tzw. kołеды) powinny więc podlegać opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Co więcej, przychody osób duchownych, do których stosuje się ustawę o ryczałcie, muszą mieć charakter ekwiwalentu za działania podejmowane przez osobę duchow-

⁴⁴ Szerzej na temat roli pojęć i zwrotów niedookreślonych w systemie prawa zob. wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29.

⁴⁵ Zob. uchwała SN z dnia 6 maja 1992 r., sygn. akt I KZP1/92 oraz wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., sygn. akt III SA 1411/00.

⁴⁶ Zob. H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 5 i n.

ną w związku z określoną formą praktyk czy zwyczajów religijnych (np. udzielenie sakramentu, wizyta duszpasterska). Opodatkowaniu w tej formie nie będą zatem podlegały datki i inne ofiary przekazywane przez wyznawców na cele inne niż te związane z wykonywaniem przez duchownego funkcji o charakterze duszpasterskim, np. ufundowanie przez wiernych nowego dachu na plebanii. Tego typu przychód powinien zatem zostać opodatkowany na zasadach ogólnych.

Wydaje się, że wolą ustawodawcy było jednak objęcie ryczałtem wszelkiego rodzaju ofiar i darowizn przekazywanych duchownym. Wprowadzenie tej uproszczonej formy opodatkowania miało bowiem – co do zasady – wyłączyć osoby duchowne spod zakresu stosowania ogólnych zasad opodatkowania dochodów. W konsekwencji, trafniejszym terminem określającym zakres przedmiotowy omawianej regulacji byłoby pojęcie: datków lub ofiar, nie zaś opłat.

Powyższe zastrzeżenia przemawiają za uznaniem, że instytucja prawa podatkowego, jaką jest ryczałt od przychodów osób duchownych, nie odpowiada wymogom stawianym przez konstytucję regulacjom z zakresu prawa daninowego. Poza wskazanymi wyżej uwagami dotyczącymi legislacyjnej poprawności, w szczególności dotyczącymi dostatecznej jednoznaczności i precyzji przepisów ustawy o ryczałcie w zakresie odnoszącym się do przychodów osób duchownych, należy podkreślić, że stosowanie tych przepisów zawsze prowadzi do niesprawiedliwego obciążenia podatkiem. Cele przyświecające wprowadzeniu tej uproszczonej formy opodatkowania przychodów nie są przy tym wystarczające – w moim przekonaniu – aby uzasadnić tak uznaniowe (oraz nieodzwierciedlające rzeczywistej i złożonej struktury dochodów tej grupy społecznej) kalkulowanie stawki podatku. W mojej ocenie, nawet gdyby przyjąć, iż te zasady opodatkowania powinny mieć zastosowanie tylko do osób duchownych wyznań chrześcijańskich, to z kolei brak odniesienia w sposobie kalkulacji stawki podatku do zróżnicowanego terytorialnie stopnia zamożności i religijności społeczeństwa polskiego (np. między zachodnią a wschodnią częścią Polski, między terenami zurbanizowanymi a wiejskimi) także nie pozwala na pozostawienie tej regulacji w systemie prawa.

Krytycznej oceny omawianych unormowań nie przekreśla prawo osoby duchownej do zrzeczenia się opodatkowania w formie ryczałtu, a także dane statystyczne, w świetle których wierni Kościoła katolickiego stanowią (przynajmniej formalnie) przeważającą większość ogółu ludności Polski. Zadaniem ustawodawcy jest jednak tworzenie jasnych, precyzyjnych przepisów prawa w poszanowaniu dla wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli. Cel polegający na uproszczeniu kalkulacji zobowiązań podatkowych określonej (stosunkowo nielicznej) grupy społecznej nie może zatem

wystarczająco uzasadniać ustanowienia regulacji, której nieprzemysłana konstrukcja zakłada niesprawiedliwe i oderwane od realiów społecznych kalkulowanie stawki podatku.

Wykaz literatury

- Babiarz S., Bogucki S., Dumas A., Pęk R., Presnarowicz S., Pustuł J., *Ryczałty w prawie podatkowym*, Warszawa 2012.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Komentarz do art. 1 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, [w:] A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Komentarz*, ABC, 2011, teza 5.
- Dzwonkowski H. (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2013.
- Etel L., *Czy kościoły i księża płacą w Polsce podatki*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 6.
- Etel L., Sitniewski P., *Opodatkowanie kościołów oraz osób duchownych w Polsce*, BAS, kwiecień 2002, informacja 888, biurose.sejm.gov.pl (dostęp 16.11.2015).
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010.
- Orzeczenie TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42.
- Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11.
- Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970.
- Raport Głównego Ośrodka Statystycznego, *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009-2011*, Warszawa 2013, www.stat.gov.pl (dostęp 13.09.2014).
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013, www.stat.gov.pl (dostęp 13.09.2014).
- Uchwała SN z dnia 6 maja 1992 r., sygn. akt I KZP1/92.
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Wr 1893/99, LEX nr 78092.
- Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., sygn. akt III SA 1411/00.
- Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1487/12.
- Wyrok TK z dnia z 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34.
- Wyrok TK z dnia: 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4.
- Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26.
- Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83.
- Wyrok TK z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.
- Wyrok TK z dnia 27 grudnia 2004 r., SK 35/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156.
- Wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r., K 11/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 81.
- Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.
- Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.
- Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138.

- Wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80.
Wyrok TK z dnia 17 listopada 2010 r., SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103.
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21.
Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2011 r., P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43.
Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71.
Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76.
Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80.
Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97.
Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2013 r., P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133.
Wyrok TK z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79.
Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Op 531/13, LEX nr 1391791.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2026/11.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 14/14.

Skargi dotyczące działalności sądów: kilka uwag o polskich rozwiązaniach na tle porównawczym**

I. Kwestionowanie decyzji czy określonych czynności sądów i sędziów poza normalnym trybem instancji stanowi zawsze problem delikatnej natury z uwagi na obowiązywanie jednej z najbardziej kluczowych zasad współczesnego państwa demokratycznego, jaką jest zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niemniej w wielu systemach prawnych gwarantuje się pewne procedury zapewniające możliwość podważania pewnych działań podjętych przez organy władzy sądowniczej, jakie w ocenie skarżącego mają charakter nadużycia prawa lub ewidentnego jego naruszenia. Oczywiście, procedury stosowane w tym wypadku muszą respektować wspomnianą wyżej zasadę. Jednym z możliwych rozwiązań jest wyróżnienie działalności sądów i sędziów polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz działalności organizatorско-administracyjnej. W przypadku tej drugiej swoboda wyprowadzania postępowania badającego kwestionowany akt czy czynność przez organy władzy sądowniczej wydaje się, przynajmniej na pierwszy rzut oka, większa. Takie rozumowanie bazuje na tezie o możliwości ścisłego rozgraniczenia tych dwóch wspomnianych sfer. Tymczasem, co pokazują polskie dyskusje na temat dopuszczalności ministerialnego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, bardzo trudno często przeprowadzić ścisłą dystynkcję pomiędzy „działalnością administracyjną”, „działalnością bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” oraz „sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości”. Niezależnie od problemów powstających na tle rozróżniania czynności kwalifikowalnych do tych

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

** W części niniejszego opracowania wykorzystano wyniki badań prowadzonych przez autora w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS5/01185.

kategorii nie sposób przyjąć tezy, że w warunkach niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie może istnieć odrębna od toku instancji procedura, w ramach której obywatele mogliby dochodzić niektórych naruszeń ich praw powstałych wskutek pozaprawnych czy pozaetycznych działań sędziów czy pracowników administracyjnych sądów. Pytanie raczej powstaje, na ile w rozpatrywaniu takich skarg mogą uczestniczyć podmioty usytuowane na zewnątrz sądownictwa.

II. Wydaje się, że można wskazać na co najmniej dwa podstawowe modele postępowania zmierzającego do wyjaśniania skarg na działalność sądów i czynności wykonane przez sędziów (poza rzecz jasną normalnym trybem wzruszania orzeczeń w ramach toku instancji). Pierwszy to model oparty na rozpatrywaniu skarg przez podmioty związane z sądownictwem, drugi polega na wyposażeniu w pewne kompetencje w tym zakresie podmiotu zewnętrznego, np. instytucji typu ombudsmńskiego. Pierwszy z przywołanych modeli funkcjonuje np. w Danii i Zjednoczonym Królestwie, przykładami drugiego zaś są rozwiązania w Szwecji i Finlandii. Pisząc o procedurach rozpatrywania skarg na działania sędziów, nie mam przy tym na myśli procedur postępowania dyscyplinarnego jako takiego: złożenie przez obywatela skargi i uznanie jej za słuszną może jednak do takiego postępowania doprowadzić. Zatem postępowanie skargowe zainicjowane przez jednostkę pokrzywdzoną może być jedną z przyczyn wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W wielu państwach złożenie skargi na sędziego przez jednostkę powoduje bezpośrednie wyjaśnienie sprawy przez stosowny trybunał dyscyplinarny, czasem skarga podlega wstępnemu rozpoznaniu np. przez prezesa sądu czy też organ kolegialny, w którym mogą brać udział np. przedstawiciele ministerstwa sprawiedliwości czy rady sądownictwa¹.

We wspomnianej Danii, choć funkcjonuje tu wzorowana na Szwecji instytucja ombudsmana, nie zdecydowano się jednak na wyposażenie jej w uprawnienia kontrolne w stosunku do sądownictwa (o czym piszę niżej). Skargi na działalność sędziów są składane i rozpatrywane przez organ sądowy, co ma gwarantować nienaruszalność zasady odrębności organizacyjnej sądów i niezawisłość sędziowską. Organem tym jest utworzony w 1939 r. Sąd ds. Skarg (Den Særliche Klageret)². Składa się on

¹ G. Canivet, *The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report*, http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf (dostęp 28.09.2015).

² Zob. L. Bo Langsted, P. Garde, *Criminal Law in Denmark*, Kluwer Law International 2011, s. 122; S. Anderson, *Judging Judges: Special Court of Complaints in Denmark (Den Særliche Klageret)*, „Stats Vetenskaplig Tidsskrift” 1980, no 2, s. 89–98.

z pięciu członków: jednego sędziego Sądu Najwyższego będącego przewodniczącym, jednego sędziego sądu hrabstwa, jednego przedstawiciela zawodów prawniczych oraz jednego profesora prawa. Członkowie Sądu ds. Skarg są mianowani przez monarchę na wniosek ministra sprawiedliwości na dziesięcioletnią kadencję. Sąd ten rozpatruje skargi przeciwko sędziom, środki zaskarżenia dotyczące odmowy zmiany wyroku zaocznego, wnioski o wznowienie postępowania w sprawach karnych, odwołania dotyczące odrzucenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w sprawach karnych. Sąd działa też jako organ rozpatrujący sprawy dyscyplinarne sędziów. Należy podkreślić, że Sąd ds. Skarg nie jest władny zmienić merytorycznie treść decyzji sądowej, w przypadku uznania skargi złożonej przeciwko sędziemu za zasadną może udzielić sędziemu upomnienia lub nałożyć karę finansową. Na decyzje Sądu ds. Skarg przysługuje apelacja do Sądu Najwyższego.

Model brytyjski postępowania ze skargami przeciwko sędziom charakteryzuje się tym, że w sensie technicznym zajmują się nimi urzędy powiązane z systemem sądownictwa każdego z krajów Zjednoczonego Królestwa³. Wszelkie skargi na działalność sędziów zawodowych w Anglii i Walii można składać do Biura ds. Skarg Sędziowskich (Office for Judicial Complaint), w Szkocji do Biura Sądownictwa (Judicial Office)⁴, zaś w Irlandii Północnej do Biura Lorda Naczelnego Sędziego⁵. Te dwa ostatnie biura to urzędy obsługujące szefów sądownictwa w Szkocji i Irlandii Północnej, czyli odpowiednio Lorda Prezesa Sądu Naczelnego oraz Lorda Naczelnego Sędziego Irlandii Północnej. Gdy idzie o rozwiązania anglo-walijskie, to, jak widać, poszły one w kierunku stworzenia odrębnej jednostki pomocniczej odpowiedzialnej za prowadzenie sprawy. Skargi kieruje się do wyznaczonego sędziego, który bada wstępnie taką sprawę i swoje ustalenia przesyła bezpośrednio Lordowi Kanclerzowi lub Lordowi

³ Należy na marginesie zaznaczyć, że funkcjonują również urzędy Komisarza ds. Nominacji i Postępowania Sędziów (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman) – dla Anglii i Walii oraz odrębnie Komisarza ds. Nominacji dla Irlandii Północnej (Northern Ireland Judicial Appointments Ombudsman). Komisarze rozpatrują skargi dotyczące procedury nominacyjnej sędziów, a Komisarz dla Anglii i Walii także skargi dotyczące procedury związanej z postępowaniem dyscyplinarnym. Z kolei w 2008 r. powstał odrębny organ dla Szkocji – Kontroler ds. Skarg Sędziowskich (Judicial Complaints Reviewer) rozpatrujący skargi sędziów związane z toczącym się wobec nich postępowaniem.

⁴ Jest urzędem obsługującym Lorda Prezesa Sądu Naczelnego – szefa sądownictwa szkockiego. Zob. Zasady skarg na działalność sędziów w Szkocji, http://www.scotland-judiciary.org.uk/Upload/Documents/ComplaintsAboutTheJudiciaryScotlandRules2011_1.pdf (dostęp 28.09.2015).

⁵ Zob. skargi na działalność osób piastujących urzędy sędziowskie – Kodeks postępowania, <http://www.courtsni.gov.uk/sitecollectiondocuments/northern%20ireland%20courts%20gallery/about%20us/code-of-practice.pdf> (dostęp 28.09.2015).

Naczelnemu Sędziemu⁶. Wyznaczonego sędziego powołuje Lord Naczelny Sędzia za zgodą Lorda Kanclerza. Sprawa, jeśli jest poważna, jest przekazana do specjalnie powołanego w analogicznym trybie sędziego śledczego. Lord Kanclerz i Lord Naczelny Sędzia mogą powołać specjalny panel (*review body*) w celu zbadania sprawy. Panel taki składa się z dwóch sędziów (przy czym jeden ma być wyższej i jeden tej samej rangi co sędzia, wobec którego toczy się postępowanie) oraz dwóch członków spoza środowiska prawniczego⁷. Członków będących sędziami panelu powołuje Lord Naczelny Sędzia za zgodą Lorda Kanclerza, natomiast dwóch pozostałych Lord Kanclerz za zgodą Lorda Naczelnego Sędziego. Wyniki uregulowanego w rozporządzeniu postępowania są brane pod uwagę przed podjęciem decyzji o nałożeniu odpowiedniej kary dyscyplinarnej. Jeśli zaproponowano karę usunięcia z urzędu, wspomniany panel musi wydać swoją opinię w tym względzie⁸. Jak widać, w czynnościach związanych z procedurą rozpatrywania skarg bierze udział Lord Kanclerz, który ma wpływ na powołanie sędziów i wspomnianego panelu badających sprawę. Urząd Lorda Kanclerza w obecnej praktyce ustrojowej sprawuje osoba będąca szefem ministerstwa sprawiedliwości – członek gabinetu. Egzekutywa zachowuje więc pewien wpływ na opisywane postępowanie skargowe, co na gruncie brytyjskim znajduje swoje wytłumaczenie w historycznym znaczeniu urzędu Lorda Kanclerza, który skupiał do niedawna w sobie kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze.

302

Odrębna procedura rozpatrywania skargi znajduje zastosowanie w przypadku Sądu Najwyższego⁹, którego właściwość miejscowa rozciąga się na całe Zjednoczone Królestwo. Skargę przeciwko sędziemu kieruje się do Dyrektora Wykonawczego (*Chief Executive*) w Sądzie Najwyższym, przy czym termin na jej złożenie wynosi 3 miesiące¹⁰. Dyrektor przekazuje skargę odpowiednio – prezesowi, wiceprezesowi lub starszemu sędziemu SN (w zależności przeciwko komu była skierowana skarga). Jeśli zapadnie decyzja co do wszczęcia formalnego postępowania, do zbadania sprawy zostaje powołany specjalny trybunał¹¹. W wyniku przeprowadzonego

⁶ P. Biskup, P. Mikuli, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin-Gdańsk 2013, s. 61.

⁷ Art. 28 ust. 1 Rozporządzenia o postępowaniu dyscyplinarnym sędziów z 2006 r.

⁸ Art. 30 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia.

⁹ Zob. P. Biskup, P. Mikuli, *Zjednoczone Królestwo...*, s. 61.

¹⁰ Zob. opis postępowania w sprawach skarg na działalność sędziów w Sądzie Najwyższym dostępny na stronie internetowej Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, <https://www.supremecourt.uk/docs/judicial-complaints-procedure.pdf> (dostęp 28.09.2015).

¹¹ W jego skład wchodzi: Lord Naczelny Sędzia Anglii i Walii, Lord Prezes Sądu Naczelnego Szkocji, Lord Naczelny Sędzia Irlandii Północnej oraz dwóch niezależnych członków o uznanym autorytecie nominowanych przez Lorda Kanclerza.

postępowania Lord Kanclerz może podjąć decyzję o powzięciu kroków zmierzających do usunięcia sędziego z urzędu, co w przypadku sędziów Sądu Najwyższego (podobnie jak innych sądów wyższych) może nastąpić tylko za zgodą obydwu izb parlamentu¹².

Rozwiązania przyjęte w Szwecji i Finlandii natomiast są przede wszystkim pochodną silnej pozycji ombudsmanów parlamentarnych. Generalizując ich pozycję ustrojową, należy zauważyć, że wykonują oni coś na kształt nadzoru administracyjnego nad sądami, posiadając jednocześnie kompetencje do pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej. To do nich obywatele kierują skargi na działania sędziów. Decyzje ombudsmanów nie mogą jednak prowadzić do wzruszenia podjętych decyzji sądowych, bo godziłoby to w zasadę niezależności sądownictwa wynikającą z konstytucji obydwu krajów¹³. W Szwecji postępowanie wszczynane przez ombudsmana może dotyczyć każdego funkcjonariusza publicznego, który, zaniedbując swoje obowiązki lub w zakresie swojego urzędowania, popełnił jakiekolwiek przestępstwo – sformułowanie to dotyczy zatem również sędziów¹⁴. Wspomniane postępowanie prowadzi ombudsman na prawach przysługujących prokuratorowi. Szwedzki ombudsman (kompetencje tę dzieli razem z Kanclerzem Sprawiedliwości¹⁵) posiada również prawo do wnoszenia do Sądu Najwyższego oskarżenia o popełnienie przestępstwa w czasie wykonywania obowiązków sędziego Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁶. Nadto, może on wnosić o wyłączenie sędziów tych sądów z orzekania, zawieszenie ich w pełnieniu obowiązków oraz składać wnioski dotyczące konieczności poddania się przez nich badaniom lekarskim. Akt o Formie Rządu z 1974 daje ombudsmanowi również m.in. prawo dostępu do dokumentów i protokołów sądów, zaś sądy mają obowiązek udostępnić ombudsmanowi, podobnie jak inne organy przez niego kontrolowane, informacje i składać wyjaśnienia, których on żąda. W przypadku najwyższych instancji sądowych ombudsman szwedzki pełni również rolę rzecznika dyscyplinarnego. Z kolei § 110 Konstytucji Finlandii z 1999 r.

¹² Określonych w cytowanym powyżej art. 33 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

¹³ Zob. § 3 Konstytucji Finlandii z 1999 r., § 2 Rozdziału XI Aktu o Formie Rządu z 1974 r.

¹⁴ § 6 ust. 2 ustawy 765:1986 o instrukcjach dla Ombudsmanów Riksdagu z 13 listopada 1986 r./ost. zm. 802/2014 z 1 września 2014 r./ (*Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän*).

¹⁵ Szwedzki ombudsman parlamentarny narodził się właśnie jako „odpowiednik” Kanclerza Sprawiedliwości. Kanclerz Sprawiedliwości jest doradcą rządu; jako organ podlegający rządowi nie może on nadzorować jego aktów oraz działalności poszczególnych ministrów.

¹⁶ Zob. § 8 rozdziału XII Aktu o Formie Rządu z 1974.

wyposaża ombudsmana w kompetencje do wniesienia oskarżenia przeciwko sędziemu, który sprawując funkcję, naruszył prawo (kompetencje tę współposiada z Kanclerzem Sprawiedliwości). Ustawa fińska regulująca szczegółowe kompetencje ombudsmana przyznaje mu też m.in. prawo do inspekcji, tj. wstępu również do sądów i ich systemów informatycznych oraz prawo do żądania informacji połączone z prawem do „prowadzenia poufnej rozmowy” z pracownikami sądownictwa¹⁷.

Podsumowując powyższe uwagi o charakterze porównawczym, należy zatem stwierdzić, że funkcjonowanie specyficznych procedur związanych z rozpatrywaniem skarg na działalność sędziów i sądów rozpatrywanych poza zwykłym tokiem instancji jest standardowym rozwiązaniem i z powodzeniem jest ono praktykowane w wielu państwach, choć szczegółowe rozwiązania mogą być znacząco różne.

III. Obecnie obowiązujące polskie regulacje odnoszące się do skarg dotyczących działalności sądów wynikają z dwóch aktów prawnych: kodeksu postępowania administracyjnego – dział VIII oraz prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej u.s.p.) – rozdział 5a działu I). Na gruncie art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 29 § 1 oraz art. 49 ustawy o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 70 ustawy o ustroju sądów wojskowych wspomniane przepisy u.s.p. stosuje się odpowiednio do Sądu Najwyższego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów wojskowych oraz sędziów tych sądów.

Jeśli chodzi o k.p.a., to przede wszystkim trzeba mieć na względzie ogólną regulację dotyczącą skarg i wniosków. Przepis art. k.p.a. brzmi: „Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”. Sformułowanie to zatem pozwala przyjąć, że chodzi również o składanie skarg do sądów. Należy także wskazać, że w k.p.a. istnieje przepis, z którego wprost wynika taka możliwość. Mianowicie, art. 257 stanowi, że ogólny nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków kierowanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa. Z kolei rozdział 5a u.s.p. został wprowadzony ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz niektórych innych ustaw, która

¹⁷ Zob. art. 5 w związku z art. 1 ust 1 ustawy 197/2002 o Ombudsmanie Eduskunty z 14 marca 2002 r./ost. zm. 374/2015 z 10 kwietnia 2015 r./ (*Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä*).

weszła w życie w dniu 28 marca 2012 r.¹⁸ Na podstawie wprowadzonego tą nowelizacją art. 41e u.s.p. Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 9 maja 2012 r. rozporządzenie określające szczegółowy tryb i organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków¹⁹.

Wspomniana nowelizacja u.s.p. z 2011 r. nie zawiera przepisu odnoszącego się do regulacji zawartych w k.p.a., nie znajdziemy też żadnej wskazówki interpretacyjnej w tej sprawie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji. Wzajemne relacje przepisów zawartych k.p.a. oraz u.s.p. muszą być zatem określane z zachowaniem przyjętych reguł egzegezy prawa, w tym reguł kolizyjnych²⁰. Należy zatem przyjąć, że tryb załatwiania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów regulują obecnie przede wszystkim przepisy rozdziału 5a u.s.p., natomiast w zakresie nieuregulowanym w tym rozdziale zastosowanie mogą znaleźć odpowiednie przepisy k.p.a. Taka sugestia znalazła się też w uzasadnieniu do projektu wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów powszechnych.

Biorąc pod uwagę pomocnicze stosowanie k.p.a., warto odnieść się też do wspomnianego wyżej art. 257 k.p.a. Nie ustanawia on żadnych szczególnych środków „ogólnego nadzoru” Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu skargowo-wnioskowym. Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego wykładnią oznacza to, że nadzór ten ma charakter ogólny, koordynujący i polega np. na uzyskiwaniu określonych informacji w zakresie przyjmowania skarg i wniosków²¹. W przepisach rozdziału 5a p.s.u. nie odniesiono się do tej kwestii, brak też uformowania na ten temat w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. Brak zatem przepisów szczególnych umożliwiających identyfikację środków nadzorczych. Uregulowanie dotyczące kompetencji w zakresie „ogólnego nadzoru” KRS może, moim zdaniem, być oceniane jedynie krytycznie, ponieważ osoba oczekująca na rozpoznania skargi w zasadzie nie może liczyć na żadną interwencję tego organu²².

¹⁸ Brzmienie niektórych przepisów wprowadzonych tą nowelizacją u.s.p. zostało zmienione ustawą z dnia (Dz.U. 2015, poz. 1224).

¹⁹ Dz.U. 2012, poz. 524.

²⁰ Zob. G. Jankowiak, *Skarga powszechna z art. 63 Konstytucji RP w sądownictwie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 1, s. 18.

²¹ Zob. A. Matan, *Komentarz do art. 257 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010; T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 532.

²² Trzeba z kronikarskiego obowiązku przypomnieć, że w oryginalnym brzmieniu przepis 257 k.p.a. stanowił, że zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów miała sprawować Rada Państwa (podobnie jak do rad narodowych organów prokuratury).

Analiza obowiązujących regulacji wskazuje, że w Polsce przyjęto model wewnętrzny, tj. pozostającego w obrębie władzy sądowniczej, rozpatrywania skarg na działalność sądów. Zakres podmiotowy skargi i wniosku jest szeroki, obejmuje „każdego” (co jest konsekwencją art. 63 Konstytucji); z przepisów k.p.a. oraz wspomnianego rozporządzenia wynika wprost, że mogą ją również złożyć posłowie, senatorowie czy redakcja.

Przyjęto różnorodny tryb złożenia skargi i wniosku. Można ją bowiem złożyć na piśmie, w tym również za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także w formie ustnej do protokołu (§ 3 ust. 1 rozporządzenia)²³. Istotne jest jedynie to, aby skarga nie była anonimowa. Zgodnie z art. 41a § 1 skargi i wnioski rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca od daty ich wpływu. Należy jednak normę tę uzupełnić o treść przepisu zawartego w art. 237 § 2 k.p.a.²⁴ Stanowi on bowiem, że „posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania”.

Organem rozpatrującym skargi i wnioski jest co do zasady prezes sądu (art. 41b § 1). Jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu okręgowego i sądu rejonowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu okręgowego, natomiast jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu apelacyjnego i sądu okręgowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu apelacyjnego. Natomiast organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności prezesa sądu rejonowego jest prezes sądu okręgowego, działalności prezesa sądu okręgowego – prezes sądu apelacyjnego, a działalności prezesa sądu apelacyjnego – Krajowa Rada Sądownictwa. Biorąc pod uwagę odpowiednie stosowanie tych przepisów do sędziów SN, trzeba przyjąć, że skargi dotyczące sędziów SN rozpatruje Pierwszy Prezes SN, zaś dotyczące Pierwszego Prezesa SN – Krajowa Rada Sądownictwa. W przypadku zaś sądów administracyjnych organami uprawnionymi są prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Prezes Naczelny Sąd Administracyjny. Jeśli skarga lub wniosek będzie dotyczyć Prezesa NSA, to organem rozpatrującym będzie Krajowa Rada Sądownictwa. Jeśli idzie o sądy wojskowe, to właściwymi organami będą odpowiednio prezesi sądów garnizonowych, prezesi wojskowych sądów okręgowych, a w przypadku gdy skarga dotyczyć będzie tych ostatnich – Krajowa Rada Sądownictwa. Zgodnie z § 6 rozporządze-

²³ Protokół jest podpisywany przez skarżącego lub wnioskodawcę oraz pracownika przyjmującego skargę lub wniosek (§ 3 ust. 3 rozporządzenia).

²⁴ Zob. G. Jankowiak, *Skarga powszechna...*, s. 19–20.

nia, jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia podniesionych okoliczności, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne dowody, informacje lub wyjaśnienia. W tym celu organ może zwrócić się do innych sądów o ich przekazanie.

Analizując przepisy rozdziału 5a u.s.p., ze względu na treść można podzielić skargi i wnioski na trzy główne typy:

- a) skargi i wnioski dotyczące działalności administracyjnej sądu;
- b) skargi, w zakresie jakim zawierają wniosek o pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- c) skargi i wnioski dotyczące działalności sądów w dziedzinie, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli.

Jeśli chodzi o typ pierwszy, to zgodnie z art. 4c §. 3. u.s.p. organ właściwy do rozpatrzenia skargi czy wniosku, uznając je za uzasadnione, podejmuje lub zleca czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W drugim typie może nastąpić powiązanie postępowania skargowo-wnioskowego z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Organ, do którego złożono taki wniosek lub skargę, ma obowiązek przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu. Niemniej to rzecznik dyscyplinarny jest zawsze ostatecznie uprawniony do oceny, czy istnieje potrzeba jego uruchomienia. Wynika to wprost z normy wyrażonej w art 41d u.s.p. Trzeci typ skarg nie może podlegać rozpatrzeniu. Wówczas, organ sądu, do którego taka skarga lub wniosek zostały skierowane, musi zawiadomić skarżącego o przyczynach odmowy rozpatrzenia skargi. Jeżeli jednak skarga dotyczy czynności sądu podlegającej zaskarżeniu w toku instancji, organ ten jest obowiązany niezwłocznie przekazać skargę do akt sprawy, której skarga dotyczy, zawiadamiając o tym skarżącego. W ten sposób złożenie skargi może przekształcić się w normalny tok instancyjny. Również skargi lub wnioski dotyczące treści czynności sądu jeszcze niedokonanych, a należących do dziedziny, w której sędziowie są niezawiśli, podlegają niezwłocznemu przekazaniu do akt postępowania, którego dotyczą (art. 42a § 3). Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bo jest ono korzystne dla uczestnika postępowania, którego zastrzeżenia zostaną merytorycznie rozpatrzone bez podejmowania dodatkowych działań. Warto tu zwrócić uwagę, że obowiązek odmowy rozpatrzenia skargi czy wniosku lub przekazania sprawy do akt sprawy ciąży, zgodnie z brzmieniem art. 42a § 2, na organach sądu, do którego została skierowana skarga, choć organem właściwym do rozpoznania skargi lub wniosku jest generalnie prezes sądu. Nie następuje więc w tym przypadku przekazanie organowi właściwemu, by ten dokonał wspomnianych czynności²⁵. Ustawa stanowi również, że „skargi lub

²⁵ Zob. B. Godlewska-Michalak, *Komentarz do art. 41a u.s.p.*, [w:] A. Górski, (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 173.

wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia” (art. 41a § 4).

Powstaje pytanie, czy istnieje jeszcze jakiś inny rodzaj skargi czy wniosku, o których nie ma bezpośrednio mowy w rozdziale 5a u.s.p. Skargi i wnioski, o których tu mowa, mają dotyczyć „działalności sądów”. Pojęcie to należy rozumieć zatem bardzo szeroko. Podstawową funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie wynikających z ustaw innych zadań z zakresu ochrony prawnej: tej sfery dotyczyć zatem będą skargi i wnioski wymienione w punktach b) i c). Należy jednak pamiętać, że w przypadku punktu b) skarga i wniosek mogą mieć jedynie pewien tylko związek ze sferą orzekania czy podejmowania innej decyzji przez sędziego, jako że mogą zostać w niej wskazane zarzuty pod adresem sędziego popełnione poza salą rozpraw (*vide*: podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej). W odniesieniu zaś do punktu c), ich specyfika polega na tym, jak wskazywałem, że nie mogą one podlegać rozpatrzeniu, chyba że sprawa podlega rozpatrzeniu w ramach trybu instancyjnego. Sądy wykonują również działalność administracyjną, mającą na celu przede wszystkim wspieranie procesu orzekania. Tej domeny dotyczą skargi wymienione w punkcie a). Ustawowa definicja działalności administracyjnej jest na tyle szeroka, że identyfikacja kolejnego typu skarg i wniosków wydaje się być utrudniona, bo sformułowane zarzuty musiałyby dotyczyć jakichś czynności sądów, które nie sposób zaliczyć ani do sfery orzekania, ani „wykonywania innych zadań z zakresu ochrony prawa”, ani do działalności administracyjnej.

W przepisach rozdziału 5a działu I u.s.p. oraz rozporządzenia nie przewidziano wprost obowiązku powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. Należy jednak uznać, że obowiązek ten jednak wynika z samej istoty postępowania skargowego, tj. z przepisów wprowadzających stosowny termin do rozpatrzenia skarg i wniosków, a także – odpowiednio – z art. 41a § 2 u.s.p. oraz § 8 wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości²⁶. Nadto, zgodnie z tym, o czym wspomniałem wcześniej, przepisy k.p.a. należy stosować w tym wypadku uzupełniająco, a zatem nie można zapominać o art. 237 § 3 oraz 238, które taki obowiązek ustanawiają.

²⁶ Przepis ten stanowi, że „jeżeli skarga lub wniosek wynika z treści przesłanej przez redakcję opublikowanej wiadomości, o wyniku rozpatrzenia skargi lub wniosku zawiadamia się redakcję”. Należy w tym miejscu zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa, opiniując projekt omawianego rozporządzenia, zwróciła uwagę na pominięcie problematyki związanej z generalnym informowaniem podmiotów (wnioskodawców) o wyniku sprawy. Zob. opinia KRS z dnia 8 marca 2012 r., <http://www.krs.pl/admin/files/201187.pdf> (dostęp 30.09.2015).

Wprowadzenie odrębnych przepisów regulujących składanie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów ogólnie należy ocenić pozytywnie. Na pewno dopasowano stosowane tu procedury do specyfiki ustrojowej organów władzy sądowniczej. Szkoda, że omawiana regulacja nie jest na tyle kompleksowa, że eliminowałaby pomocnicze stosowanie k.p.a. *De lege ferenda* można by też pomyśleć o wzmocnieniu roli Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu skargowo-wnioskowym, określając w u.s.p. wachlarz możliwych do zastosowania środków nadzoru w tym zakresie.

Wykaz literatury

- Anderson S., *Judging Judges: Special Court of Complaints in Denmark (Den Særlige Klageret)*, „Stats Vetenskaplig Tidskrift” 1980, no 2.
- Biskup P., Mikuli P., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin-Gdańsk 2013.
- Canivet G., *The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report*, dostępny na: http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf (dostęp 28.09.2015).
- Godlewska-Michalak B., *Komentarz do art. 41a u.s.p.*, [w:] A. Górski, (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jankowiak G., *Skarga powszechna z art. 63 Konstytucji RP w sądownictwie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 1.
- Langsted L. Bo, Garde P., *Criminal Law in Denmark*, Kluwer Law International 2011.
- Matan A., *Komentarz do art. 257 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Opinia KRS z dnia 8 marca 2012 r., <http://www.krs.pl/admin/files/201187.pdf> (dostęp 30.09.2015).
- Opis postępowania w sprawach skarg na działalność sędziów w Sądzie Najwyższym* dostępny na stronie internetowej Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, <https://www.supremecourt.uk/docs/judicial-complaints-procedure.pdf> (dostęp 28.09.2015).
- Skargi na działalność osób piastujących urzędy sędziowskie – Kodeks postępowania*, <http://www.courtsni.gov.uk/sitecollectiondocuments/northern%20ireland%20courts%20gallery/about%20us/code-of-practice.pdf> (dostęp 28.09.2015).
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Zasady skarg na działalność sędziów w Szkocji*, http://www.scotland-judiciary.org.uk/Upload/Documents/ComplaintsAboutTheJudiciaryScotlandRules2011_1.pdf (dostęp 28.09.2015).

Stan prawny i praktyka „polityki powrotów” Polaków pozostałych na Wschodzie

Dramatyczne losy Polaków zamieszkałych lub wysiedlanych w XIX i w pierwszej połowie XX w. na tereny znajdujące się na Wschód od dzisiejszych granic Rzeczypospolitej są jednym z bardziej bolesnych problemów, jakie wciąż pozostają do rozwiązania w polskiej polityce zarówno zagranicznej, jak i wewnętrznej. Kwestia ta jak niewiele innych w istocie nie jest przedmiotem zbyt wielu kontrowersji – ani o charakterze politycznym, ani społecznym. Brak właściwie w dyskursie politycznym czy publicystyce głosów, które zaprzeczałyby potrzebie pomocy i wprowadzenia „polityki powrotów” dla tych, którzy nigdy dobrowolnie Ojczyzny nie opuścili – przeciwnie, zostali jej gwałtownie i przymusowo pozbawieni, albo w wyniku działań wojennych i zmiany granic, albo w wyniku masowych represji stosowanych wobec Polaków.

Polska konstytucja w sposób wyraźny rozstrzyga o potrzebie kultywowania więzi z Polakami pozostałymi za granicą, udzielania im pomocy w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem oraz stwarza konstytucyjne gwarancje osiedlania się na terytorium RP, jednak regulacje ustawowe, a także funkcjonowanie systemu umożliwiającego realizację tych praw przynoszą wciąż bardzo nikłe efekty. Polacy z terenów obecnej Republiki Ukrainy, a także Białorusi i innych krajów położonych w europejskiej i azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego wciąż czekają na przychylność polskich władz publicznych w realizacji „polityki powrotów”, a także pomocy w realizacji swoich praw, jako mniejszości narodowych w państwach, w których – wbrew ich zamiarom albo woli ich przodków – przyszło im żyć. Jednym z bardzo

* Dr hab., prof. PAN, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademii Nauk.

niewielu konstytucjonalistów, którzy podejmują tematykę realizacji praw mniejszości polskiej w tych państwach, jest Profesor Dariusz Górecki¹, który także swoją aktywność publiczną w znacznej mierze skierował na ochronę praw Polaków zamieszkałych za wschodnią granicą. Dlatego też tekst dotyczący tych właśnie problemów pozwalam sobie złożyć do niniejszej księgi, uznając, że upomnienie się o los Polaków i krytyczna analiza ram prawnych dotyczących pomocy Polakom pozostałym poza granicami kraju – jako Polonii „najbliższej i najbardziej”² – jest ważnym i niezwykle potrzebnym elementem polskiego dyskursu o prawie konstytucyjnym, zwłaszcza jeśli zważyć, że polska konstytucja gwarantuje pewne uprawnienia Polakom na Wschodzie, w szczególności prawo do osiedlenia się w Polsce, czyli w istocie – prawo powrotu do Ojczyzny.

312 Zagadnienie to dotyczy wciąż ogromnej liczby osób polskiego pochodzenia. Według szacunków organizacji polonijnych i Wspólnoty Polskiej na Wschodzie, tj. w byłych republikach Związku Radzieckiego, przebywa około 2 600 tys. Polaków. Większość z nich mieszka na Białorusi i Ukrainie (po 900 tys. w każdym z państw), na Litwie i w Rosji po 300 tys. Około 100 tys. Polaków mieszka w Kazachstanie, niewiele mniej (90 tys.) w Rosji. Według oficjalnych danych (wynikających ze statystyk podawanych przez państwa zamieszkania, liczba Polaków jest znacznie niższa i przedstawia się następująco (w nawiasie podano odsetek Polaków w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców i rok, z którego dane pochodzą):

Nie ma jednak powodu, aby przedkładać oficjalne wyniki spisów, w których obywatele mogą obawiać się podawania informacji o swoim pochodzeniu lub narodowości z wielu powodów, a metodologia spisu często zakłada, że deklarowanie narodowości musi być zgodne z oficjalnymi dokumentami wydanymi przez państwo zamieszkania – nad dane wynikające z obliczeń organizacji polonijnych działających w środowiskach miejscowych³. Widać zatem, że problem dotyczy ogromnej

¹ Profesor zw. dr hab. Dariusz Górecki jest redaktorem dwóch monografii zbiorowych poświęconych tej tematyce: *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki* (Toruń 2009) oraz *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce* (Łódź 2013), a także Autorem licznych artykułów i fragmentów prac zbiorowych w tym zakresie.

² Określenie prof. D. Góreckiego użyte w *Wystąpieniu otwierającym konferencję Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 12.

³ Szerzej: A. Kozłowski, *Karta Polaka – realizacja i oczekiwania*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 208.

liczby Polaków – a jest tym bolesniejszy, że żyją oni często w skrajnie trudnych warunkach i ich los nie wynika ani z ich, ani ich przodków decyzji⁴.

Tabela 1. Oficjalne dane państw, w których zamieszkują Polacy

Państwo	Liczba osób pochodzenia polskiego wg statystyk państwa zamieszkania	Odsetek osób pochodzenia polskiego w populacji	Rok, z którego dane pochodzą (spis powszechny)
Białoruś	396 000	3,9	1999
Litwa	235 000	6,7	2001
Łotwa	60 416	2,5	2000
Kazachstan	34 057	0,02	2002
Ukraina	144 100	0,3	2001
Rosja	73 000	0,05	2002

Źródło: dane zaczerpnięte z raportów Wspólnoty Polskiej, odnotowujących statystyki oficjalnych spisów ludności oraz na podstawie wyników spisu powszechnego w Rosji z 2002 i Kazachstanie z 2002 r.

Konstytucyjne regulacje dotyczące Polaków pozostałych za wschodnią granicą RP a podmiotowe „prawo do powrotu”

313

Konstytucja RP już w preambule wspomina o „więzach wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie”, dostrzegając tym samym znaczenie istnienia polskiej diaspory dla bytu Narodu Polskiego i konieczność utrzymania poczucia tożsamości narodowej oraz więzi z Polakami,

⁴ Na ten temat – zamiast wielu: G. Kulka, *Autochtoniczny charakter ludności polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz ludności litewskiej, białoruskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, [w:] D. Górecki (red.), *Dziedzictwo pogranicza...*, s. 25 i n. O utrudnieniach repatriacji w latach powojennych ponadto: Z. Popławski, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1944–1946*, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek (red.), *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Piła 2008, s. 291–296; L. Kolińska, *Wypędzenie Polaków z terenów Małopolski Wschodniej u schyłku II wojny światowej i zaraz po niej*, [w:] B. Grott (red.), *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 1939–2000*, Warszawa 2004, s. 196 i n.; L. Filipiak, *Repatriacja Polaków z terenu ZSRR*, [w:] M. Almerska, R. Juchnowski (red.), *Polska i Polacy poza granicami kraju w polskiej polityce i myśli politycznej XX wieku*, Wrocław 2006, s. 256–259, 261; J. Frelak, P. Hut, *Polska wobec rodaków na Wschodzie*, [w:] J. Elrick, J. Frelak, P. Hut (red.), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa 2006. Podsumowanie i obszerna naukowa analiza przesiedleń zawarte są także w pracy *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944–1947* autorstwa W. Borodzieja, S. Ciesielskiego i J. Kochanowskiego (Warszawa 1999).

którzy zgodnie z własnym wyborem albo kaprysem historii znaleźli się poza terytorium Polski. Już w tym miejscu uczynić trzeba uwagę, że regulacja konstytucyjna w żaden sposób ani czasu, ani przyczyn expatriacji nie wyróżnia, stawiając tym samym znak równości wobec tych, którzy uczynili to dla polepszenia swego losu, jak i tych, którzy nigdy takiego wyboru nie dokonali, natomiast z przyczyn od siebie niezależnych (zmiana granic, polityka wysiedleń) znaleźli się poza Polską. Artykuł 6 ust. 2 Konstytucji gwarantuje Polakom zamieszkałym za granicą udzielanie pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Użycie sformułowania „Polak” oznacza, że prawo do takiej pomocy mają nie tylko obywatele polscy przebywający stale za granicą, ale wszystkie osoby, które czują się Polakami i deklarują w ten sposób swoją narodowość⁵. W szczególności określenie statusu Polaka określa ustawa z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka⁶, skierowana do Polaków zamieszkałych na Wschodzie, którzy obywatelstwo polskie utracili albo nie mogli go nabyć, realizując, jak wynika wprost z jej preambuły, postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

314 Prawo do powrotu i osiedlenia się na stałe na terytorium RP osób, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone na podstawie i zgodnie z ustawą, gwarantuje natomiast art. 52 ust. 5 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 maja 2003 r.⁷, przepis ten reguluje materialnoprawne uprawnienie do osiedlenia się w Polsce na stałe przysługujące cudzoziemcom polskiego pochodzenia, stwierdzonego w sformalizowany sposób. Prawo to jest adresowane do osoby, której polskie pochodzenie zostało „zgodnie z ustawą” stwierdzone, musi to być jednak akt ustawowy wydany przez polski parlament, pochodzenie zatem nie może być stwierdzane na podstawie przepisów innych państw.

Prawo do osiedlania się na terytorium polskim dla osób polskiego pochodzenia od początku prac konstytucyjnych traktowane było jako prawo podmiotowe, czyli rodzące uprawnienie wobec władz publicznych państwa polskiego⁸. Jednakże instrumentem do realizacji tego prawa, na-

⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 6, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56.

⁶ Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280; 2008, nr 52, poz. 305; nr 214, poz. 1348; nr 216, poz. 1367.

⁷ SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 39.

⁸ Jak przytacza w uzasadnieniu wyroku TK, świadczą o tym dyskusje, odzwierciedlone w „Biuletynie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, t. X, s. 169; t. XI, s. 215; t. XV, s. 102 i n. W czasie tych dyskusji porównywano przepis do ujęcia przewidzianego w Konstytucji Izraela, gwarantującego osobom pochodzenia żydowskiego powrót z diaspory.

rzędziem operacjonalizacji, jak ujął to Trybunał, stwierdzenia polskiego pochodzenia stała się dopiero ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹, przewidująca tryb stwierdzenia powyższej przesłanki¹⁰ jako decydującej o przyznaniu prawa osiedlenia na terytorium Polski. Ustawa o repatriacji ma jednak bardzo ograniczony zakres podmiotowy, obejmuje bowiem swym zakresem tylko osoby repatriujące się z azjatyckich terenów b. ZSRR¹¹, co nie pozwala w pełnym zakresie realizować prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Co prawda, Rada Ministrów mogłaby określić, na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ustawy o repatriacji, w drodze rozporządzenia, inne państwa lub inne części Federacji Rosyjskiej, których obywatele polskiego pochodzenia mogliby ubiegać się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, w szczególności, w których osoby polskiego pochodzenia są dyskryminowane ze względów religijnych, narodowościowych lub politycznych – ale tego jak dotąd nie uczyniła. Ponadto repatriacja w rozumieniu ustawy jest przewidziana – co do zasady – tylko dla osób, które przebywają za granicą, a nie tych, które – jako cudzoziemcy – przebywają legalnie w Polsce na podstawie innych tytułów legalizujących ich pobyt¹².

Zatem obecna ustawowa regulacja trybu stwierdzenia polskiego pochodzenia uprawniającego do osiedlenia się w Polsce na stałe w bardzo wybiórczy i ograniczony sposób określa krąg adresatów, wykluczając przede wszystkim Polaków zamieszkałych na Ukrainie, Litwie, Białorusi, zawężając konstytucyjne prawo do powrotu osób pochodzenia polskiego, o którym mowa w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Tymczasem, jak stwierdził w wyroku TK, art. 52 ust. 5 Konstytucji należy do przepisów, które w swej warstwie materialnoprawnej należą do wypadków, „gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej”¹³, co jest cechą decydującą o kwalifikacji

⁹ Dz.U., nr 106, poz. 118 ze zm.

¹⁰ Przed wejściem w życie powyższej ustawy badanie polskiego pochodzenia było przewidziane przez ustawę o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r., jak i ustawę o obywatelstwie z 15 lutego 1962 r. (Dz.U. 2000, nr 28, poz. 358 ze zm.), choć w obu tych reżimach prawnych stwierdzenie polskiego pochodzenia nie było wyłącznym kryterium przyznania prawa do osiedlenia czy też innych uprawnień (wizy, pozwolenia na pobyt, nadania obywatelstwa).

¹¹ Zgodnie z art. 9 ustawy wizę krajową może dostać tylko osoba polskiego pochodzenia, która przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej.

¹² J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114–115.

¹³ L. Garlicki, *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1998, s. 43.

konstytucyjnego prawa jako bezpośrednio rodzącego roszczenie dla beneficjenta. Gdy jednak podmiot uprawniony zwróci się ze stosownym żądaniem, aby oprzeć rozstrzygnięcie bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, organ administracyjny jako stosujący prawo skonwertuje jego żądanie na żądanie osiedlenia na zasadach ogólnych. Uprawniony wówczas spotka się z utrudnieniem dotyczącym realizacji proceduralnej przesłanki korzystania z art. 52 ust. 5 Konstytucji, tj. stwierdzenia jego polskiego pochodzenia¹⁴. Co jednak należy raz jeszcze podkreślić, konstytucyjna norma z art. 52 ust. 5 nie może być traktowana jako norma programowa, nietworząca prawa podmiotowego i pozostawiająca kwestię uprawnień konkretnego podmiotu porządkowi ustawowemu¹⁵.

Repatriacja jako instrument realizacji polityki powrotów Polaków pozostałych na Wschodzie

316

Pierwszym w III Rzeczypospolitej aktem prawnym regulującym prawo do powrotu osób pochodzenia polskiego stała się wspomniana już ustawa o repatriacji, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. W jej preambule ustawodawca uznał, że: „powinnością Państwa Polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić”. Ustawodawca zdefiniował repatrianta jako osobę polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe (art. 1 ust. 2), oraz wprowadził zasadę, że osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4). Prawo takie nabywa także dziecko uprawnionego do repatriacji (art. 7 oraz art. 9 ust. 2).

Prawo do repatriacji (wiza repatriacyjna) nie może być natomiast przyznane osobie, która utraciła obywatelstwo polskie nabyte wcześniej

¹⁴ Okoliczność ta stała się podstawą sygnalizacji kierowanej do Sejmu RP przez Trybunał w sprawie SK 21/02 – sygnalizacji pozostawionej przez Ustawodawcę bez odpowiedzi.

¹⁵ Podobnie: B. Banaszak, M. Jabłoński, *Prawo do repatriacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 223, 234.

w drodze repatriacji na podstawie ustawy, repatriowała się z terytorium RP albo PRL na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 z republikami radzieckimi i ZSRR do jednej z republik związkowych, w czasie pobytu poza granicami RP działała na szkodę interesów RP albo uczestniczyła lub uczestniczy w łamaniu praw człowieka (art. 8).

Za repatrianta może być także w myśl art. 16 ustawy uznana osoba, przebywająca na terytorium RP – wówczas uznanie za repatrianta jest kompetencją wojewody właściwego dla miejsca zamieszkania takiej osoby. Uznanie za repatrianta osoby przebywającej w Polsce może dotyczyć następujących kategorii osób:

1) studenci i absolwenci polskich szkół wyższych. Osoba taka musi spełniać następujące warunki: być polskiego pochodzenia, przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej, nie zachodzą wobec niej okoliczności wyłączające możliwość nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, o których mowa w art. 8, przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi (art. 16);

2) osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim¹⁶ (art. 41 ustawy o repatriacji), o ile były w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie i są polskiego pochodzenia;

3) osoby polskiego pochodzenia, przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się i do 1991 r. zamieszkujące na stałe przez co najmniej 5 lat, na terytorium objętym zakresem repatriacji (azjatyckie republiki Związku Radzieckiego).

Kluczową przesłanką jest zatem polskie pochodzenie, które ustawa określa jako deklarowanie narodowości polskiej oraz spełnienie łącznie dwóch warunków:

- posiadanie co najmniej jednego z rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków narodowości polskiej,
- wykazanie związku z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

¹⁶ Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353.

Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz wykazującą związki z polskością.

Artykuł 6 ustawy wskazuje, że dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie mogą być dokumenty wydane przez polskie władze państwowe lub kościelne, a także przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczące wnioskodawcy lub jego rodziców, dziadków lub pradziadków, a w szczególności: 1) polskie dokumenty tożsamości; 2) akty stanu cywilnego lub ich odpisy albo metryki chrztu poświadczające związek z polskością; 3) dokumenty potwierdzające odbycie służby wojskowej w Wojsku Polskim, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; 4) dokumenty potwierdzające fakt deportacji lub uwięzienia, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; 5) dokumenty tożsamości lub inne dokumenty urzędowe zawierające wpis informujący o narodowości polskiej, a także inne dokumenty, w szczególności o rehabilitacji osoby deportowanej, zawierające wpis informujący o jej narodowości polskiej albo potwierdzające prześladowanie osoby ze względu na jej polskie pochodzenie (art. 6 ust. 1 i 2). Procedurę repatriacyjną wobec osób przebywających poza granicami RP przeprowadza konsul, weryfikując przedstawione dokumenty oraz sprawdzając podczas rozmowy wymagane „związki z polskością”, czyli znajomość języka polskiego i polskich obyczajów i tradycji. Pytania sprawdzające, ułożone przez Komisję Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy udziale etnologów, dotyczą w dużej mierze dość szczegółowych kwestii historycznych i obyczajowych¹⁷, traktowane są jak swego rodzaju „egzamin z polskości”¹⁸. Decyzje w sprawach repatriacji wydaje konsul; od decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stronie niezadowolonej z decyzji organu odwoławczego służy prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

Jednakże – co dla praktyki stosowania ustawy ma kluczowe znaczenie – wizę w celu repatriacji można uzyskać tylko po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej („warunków do osiedlenia się” – art. 12 ustawy). Dowodem takim, w myśl art. 12 ust. 2 ustawy o repatriacji, jest:

¹⁷ R. Wyszynski, *Polityka powrotu do ojczyzny na przykładzie Polski, Rosji, Niemiec i Kazachstanu*, <http://www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/> (dostęp 16.11.2015).

¹⁸ M. Gawęcki, *Polacy w Kazachstanie – portret społeczności*, www.wspolnota-polska.org.pl (dostęp 08.10.2015).

1) uchwała rady gminy, zawierająca zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy;

2) oświadczenie obywatela polskiego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej mających siedzibę w Polsce, sporządzone w formie aktu notarialnego, zawierające zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy (przy czym oświadczenie takie może dotyczyć wyłącznie wstępnych, zstępnych lub rodzeństwa tej osoby);

3) uchwała rady powiatu, zobowiązująca starostę do zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej na terenie powiatu.

Natomiast osobie, która nie ma w Polsce zapewnionego lokalu mieszkalnego, konsul wydaje decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji (art. 11 ust. 1).

Zgodnie z art. 21 ustawy, gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udziela się dotacja z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą¹⁹. Dotacja przyznawana jest gminie, której rada gminy podjęła uchwałę, w której zobowiązała się do zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i do zawarcia, na czas nieokreślony, umowy nadającej im tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, a przeznaczona jest na dofinansowanie zadań własnych gminy (art. 21 ust. 2 i 3). Gminy, które zapewniają lokal repatriantowi, otrzymują dotację na mieszkanie, aktywizację zawodową. Nieco bez związku z tym mechanizmem pozostaje obowiązek państwa udzielania pomocy repatriantowi w postaci zwrotu kosztów podróży i jednorazowej pomocy za zagospodarowanie (w wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa GUS), pokrycie kosztów nauki dziecka (miesięczne wynagrodzenie na dziecko) i inne (zwrot kosztów adaptacji lokalu itp.), o których mowa w art. 17 ustawy.

Jak widać zatem, gwarantem osiedlania się repatriantów na terytorium RP ma być – co do zasady – gmina. Gminy jednak nie są zobowiązane do pomocy repatriantom – do nich należy ocena własnych możliwości lokalowych i potencjału migracyjnego, od których uzależniona jest ich inicjatywa. Praktyka realizacji tych przepisów jest wręcz druzgocąca. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ciągu 10 lat gminy

¹⁹ Dotacja może być przyznana do wysokości kwoty stanowiącej równowartość iloczynu 45 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu ogłaszanego przez wojewodę na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U., nr 71, poz. 733; 2002, nr 113, poz. 984 i nr 168, poz. 1383 oraz z 2003, nr 113, poz. 1069), obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

wystosowały zaledwie 292 zaproszenia do potencjalnych repatriantów (na zaproszenie gminy oczekiwało w 2014 r. około 2 tys. repatriantów)²⁰. Jak wynika z kolei z raportu NIK z 2014 r., gminy, którym przysługują państwowe dotacje na mieszkania dla repatriantów, choć powinny otrzymywać pieniądze z dotacji w ciągu 30 dni od złożenia wniosku, czekają na tę pomoc nawet około 3 miesięcy. Dodatkowo obowiązujące przepisy pomijają starostów w informowaniu o planowanych przyjazdach repatriantów, co utrudnia im terminowe przygotowanie wniosków do wojewodów o udzielenie pomocy z budżetu państwa.

W trudnej sytuacji są też sami repatrianci, którzy na przysługującą im indywidualną pomoc od państwa (jednorazowa pomoc na zagospodarowanie, m.in. zwrot kosztów podróży) muszą czekać nawet blisko rok, zamiast przewidzianych prawem 60 dni²¹. Badanie ankietowe przeprowadzone przez NIK z udziałem 1645 gmin wykazało, że w latach 2009–2013 jedynie w 57 z nich (3,5%) osiedlili się repatrianci. Większość gmin (prawie 70%) miała trudności z zagwarantowaniem im źródeł utrzymania. Najbardziej jednak bolesne są wyniki badań ankietowych, przeprowadzonym na potrzeby kontroli wśród repatriantów – spośród badanych 45 osób, siedem czekało od momentu złożenia wniosku o wizę do przyjazdu do Polski ponad pięć lat, a jedna osoba nawet 10 lat. Od czasu wejścia w życie ustawy o repatriacji, tj. od 2001 do 2010 r. łącznie osiedliło się w Polsce w ramach repatriacji 4245 osób, z roku na rok liczba repatriantów spadała (w roku 2013 liczba repatriantów wynosiła niespełna 4,8 tys.). Z danych MSW wynika, że do końca 2011 r. (ostatnie dostępne informacje) w ramach repatriacji osiedliło się w Polsce 5215 osób. W roku 2011 wydano 178 wiz krajowych w celu repatriacji. W 2011 r. przyjechało do RP 13 Kazachów, 10 Rosjan, 4 Ukraińców. Z 2628 osób, które obecnie czekają na przyjazd do Polski, 1888 mieszka w Kazachstanie, 256 w Uzbekistanie, 197 w Rosji, 98 na Ukrainie²².

O pełnej porażce akcji repatriacyjnej, spowodowanej brakiem współdziałania gmin i nieudolnością władz centralnych, świadczą też dane finansowe. W 2004 r. w budżecie państwa było na ten cel przeznaczonych 15 mln zł, z czego wykorzystano jedynie 10,8 mln. W 2011 r. kwoty te były niższe, ale nadal wydano tylko około 2/3 przeznaczonych na ten cel środków (z 9,1 mln wydano 6,7 mln zł). Za takiego rządu środki do tej pory udało się ściągnąć do kraju nieco ponad 5 tys. osób pragnących powrotu do kraju²³.

²⁰ Cyt. za: K. Opiela, S. Korycki, Z. Socha, M. Osińska (red.), *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Warszawa 2014, s. 29.

²¹ *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, Raport NIK, Warszawa 2014, s. 48.

²² *Polska nie radzi sobie z repatriacją*, „Rzeczpospolita”, 16 XI 2013.

²³ *Ibidem*.

Trzeba zatem uznać, że polityka ułatwienia powrotów Polakom pozostałym na Wschodzie poniosła pełną porażkę – i za jeden z powodów tej porażki uznać trzeba systemowe wady regulacji prawnej w zakresie repatriacji, w szczególności mechanizm uzależniający możliwość przyjazdu i osiedlenia się w kraju od decyzji i możliwości lokalowych gminy, zadeklarowanych w uchwale rady tej jednostki samorządu terytorialnego. Zupełnie inną kwestią – ale podobnie niezrozumiałą w świetle danych demograficznych i znanej przecież historii Polaków na Wschodzie – jest ograniczenie możliwości ubiegania się o repatriację jedynie tym, którzy mieszkają na terytorium azjatyckim. Nieprzystawalność tej regulacji stała się szczególnie widoczna i bolesna w trakcie konfliktu zbrojnego na Ukrainie, którego skutki dosięgły także Polaków. Wiele gmin odmawiało udzielenia schronienia rodakom z Mariupola, powołując się na podmiotowe ograniczenie terytorialne wynikające z ustawy o repatriacji; od wielu miesięcy (w chwili składania niniejszego tekstu) kwestia kilkudziesięciu osób, które pragną uciec z objętego walkami ukraińskiego Mariupola, nie może znaleźć w związku z tym rozstrzygnięcia.

Osoby z Kartą Polaka – status Polaka bez obywatelstwa i prawa osiedlania

321

We wrześniu 2007 r. uchwalona została, długo wyczekiwana przez Polaków pozostałych na Wschodzie, ustawa o Karcie Polaka²⁴. Preambuła ustawy odwołuje się do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Jest to zatem akt normatywny, którego założeniem jest utrzymanie więzi z Polakami poza granicami kraju oraz pomoc w staraniach o zachowanie poczucia tożsamości narodowej i kultywowania języka oraz polskich tradycji. W preambule znalazły się także słowa o wypełnieniu „moralnego obowiązku wobec Polaków na Wschodzie, którzy na skutek zmiennych losów naszej Ojczyzny utracili obywatelstwo polskie, spełniając oczekiwania tych, którzy polskimi obywatelami nigdy wcześniej nie byli, lecz ze względu na swoje poczucie tożsamości narodowej pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego”. Ustawa reguluje przesłanki, procedurę przyznawania oraz przywileje składające się na status osoby, której przyznano Kartę Polaka. Zgodnie z art. 2 Karta taka może

²⁴ Ustawa z 7 września 2007 o Karcie Polaka, Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280.

być przyznana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i spełni łącznie następujące warunki:

1) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów;

2) w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej, lub upoważnionego pracownika organizacji pozarządowej prowadzącej działalność w zakresie pomocy osobom narodowości polskiej zamieszkałym na terenie państw, na terenie których status ten może być przyznany, złoży pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego;

3) wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej, potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat.

Karta Polaka może być przyznana wyłącznie osobie posiadającej obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy lub Republiki Uzbekistanu albo posiadającej w jednym z tych państw status bezpaństwowca (art. 2 ust. 2); może być także przyznana osobie, której polskie pochodzenie zostało prawomocnie stwierdzone zgodnie z przepisami ustawy o repatriacji. Procedura przyznawania Karty Polaka prowadzona jest przez konsula, a w trakcie postępowania dokonuje on weryfikacji znajomości języka i tradycji. Jak wynika z badań ankietowych dominującą tematyką rozmów weryfikujących związek z polskością są polskie zwyczaje – choć zdarzają się pytania w tym zakresie dość drobiazgowo (np. kto jest patronem Krakowa)²⁵.

Zgodnie z art. 3 Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego, co powoduje przyznanie jej posiadaczowi pewnych przywilejów. Posiadaczowi Karty Polaka, zgodnie z art. 6 ustawy, przysługuje:

1) zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶;

²⁵ *Jesteśmy frajerami bez pamięci. Rozmowa na temat repatriacji Polaków ze Wschodu z dr. Robertem Wyszyńskim*, A. Stępnia, www.rebelya.pl (dostęp 10.10. 2015).

²⁶ Dz.U., nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

2) prawo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷;

3) prawo podejmowania i odbywania studiów, studiów doktorskich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym*²⁸;

4) prawo korzystania z form kształcenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁹;

5) prawo korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰.

Posiadacz Karty Polaka może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka lub o refundację tej opłaty.

Jak wynika z powyższego katalogu, posiadacz Karty Polaka nie uzyskuje po jej nabyciu automatycznie prawa osiedlania się w Polsce ani ułatwień w otrzymaniu obywatelstwa polskiego. Nie ma też przewidzianych żadnych form pomocy materialnej ani niematerialnej dla Polaków posiadających Kartę poza krajem. Najistotniejszym elementem statusu posiadacza Karty Polaka jest możliwość nauki i pracy bez uzyskiwania stosownych, prawem przewidzianych zezwoleń, jakie zdobywać muszą inne osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Uprawnienia te mogą być realizowane wyłącznie na terytorium Polski, zaś posiadaczy Kart bardzo często nie może z przyczyn prawnych albo finansowych do Ojczyzny przyjechać i się osiedlić. Przede wszystkim zaś – nie mają do tego żadnego tytułu prawnego. W zakresie powrotu do Polski jedynym uprawnieniem jest zwolnienie z opłaty wizowej lub refundacja tej opłaty.

Wśród licznych problemów związanych ze stosowaniem ustawy o Kartce Polaka na wyróżnienie zasługuje pełna uznaniowość decyzji konsula o przyznaniu statusu uprawniającego do posiadania Karty, a w dalszej kolejności – przesłanki zwolnienia z opłaty za wizę. W dodatku wspomnieć trzeba, że ustawa nie określa jednoznacznie, o jaką wizę posiadacz Karty może się ubiegać, tj. czy o wizę krajową, czy wizę Schengen. W dodatku posiadacze Kart Polaka mogą pochodzić z krajów Unii Europejskiej (Litwa, Łotwa), zatem samo takie uprawnienie jest dla nich zupełnie nieprzydatne.

²⁷ Dz.U. 2007, nr 155, poz. 1095.

²⁸ Dz.U., nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

²⁹ Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

³⁰ Dz.U., nr 210, poz. 2135, z późn. zm.

Najpoważniejszym jednak problemem, z konstytucyjnego punktu widzenia, jest niezgodność katalogu przywilejów posiadacza Karty Polaka, a zatem osoby o stwierdzonym polskim pochodzeniu i związku z Polską – z art. 52 ust. 5 Konstytucji. Jak zostało już wskazane, ta konstytucyjna norma gwarantuje osobie, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, prawo osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, tymczasem ustawa o Karcie Polaka prawa takiego nie przewiduje. Trzeba więc stwierdzić, że ustawa w sposób niezgodny z konstytucją nie daje Polakom ze Wschodu prawa konstytucyjnie przyznanego.

Co więcej, do maja 2014 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r., osoba polskiego pochodzenia chcąc osiedlić się w Polsce, na podstawie obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach, potrzebowała karty stałego pobytu. Po jej otrzymaniu traciła jednak możliwość uzyskania Karty Polaka – a dotychczas posiadana Karta była unieważniana³¹, co czyniło większość przywilejów jej posiadacza nieużytecznymi dla osób pragnących związać swoje losy z Polską.

324 Praktyka stosowania ustawy o Karcie Polaka wskazuje, że niezbyt wiele osób się o nią ubiega. W latach 2008–2013 zostało złożonych 128 120 wniosków o wydanie Karty Polaka, z czego uznanych zostało 119 176, a zatem 93%. Najwięcej wniosków wpłynęło zaraz po wejściu w życie ustawy w roku 2009³². W 2013 r. złożono prawie 28 tys. wniosków o wydanie Karty Polaka (89% na Białorusi i Ukrainie)³³. Jeśli oprzeć się na danych Wspólnoty Polskiej o liczbie 2 600 tys. Polaków pozostałych na Wschodzie, to okazuje się, że jedynie 5% z nich zdecydowało się o status posiadacza Karty ubiegać.

Przełomem w realizacji prawa powrotu do Ojczyzny jest dopiero nowa ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³⁴, która zwalnia z obowiązku wykazywania środków finansowych lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków posiadaczy Karty Polaka i w celu repatriacji (art. 25 ust. 3 pkt b i g). Mówi jednak, że takie osoby mogą dostać tylko wizę krajową, a wizę uprawniającą do przebywania na terytorium obszaru Schengen.

Ale – ta ustawa wyróżnia też, oprócz repatriantów i posiadaczy Kart Polaka, także jako cudzoziemca „osoby o polskim pochodzeniu zamierzające osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe” (art. 195 ust. 3). Do ustalenia pochodzenia stosuje się ustawę o repatriacji, choć nie

³¹ *Polacy na Wschodzie...*, s. 67.

³² Informacje uzyskane od Rady do Spraw Polaków na Wschodzie, K. Opiela, S. Korycki, Z. Socha, M. Osińska (red.), *Polacy na Wschodzie...*, s. 37.

³³ PAP, GW, 28 marca 2014.

³⁴ Dz.U. 2013, poz. 1650, ze zm.; 2014, poz. 463, 1004.

wymaga od adresata, aby wykazywał się statusem repatrianta, co w praktyce oznacza, że nie musi pochodzić z krajów azjatyckich.

Posiadacze Kart Polaka i takie osoby o polskim pochodzeniu otrzymały na podstawie art. 195 ustawy prawo uzyskania zezwolenia na pobyt stały na czas nieoznaczony.

Taki cudzoziemiec o stwierdzonym polskim pochodzeniu, o ile uzyskał zezwolenie na pobyt stały w związku z tym pochodzeniem i przebywał na terytorium RP dwa lata, może otrzymać obywatelstwo polskie (art. 500 pkt 7). Jednakże cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego jest obowiązany, zgodnie z art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim, posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim³⁵, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

Dotychczasowa polityka RP wobec Polaków na Wschodzie

325

Pierwsza dekada po 1989 r. w polityce polonijnej w żaden sposób nie akcentowała dążenia państwa polskiego do zachęcania Polaków pozostałych na Wschodzie do powrotu. Koncentrowała się na kwestiach pomocy w utrzymaniu tożsamości narodowej, wspomaganie domów polskich, bibliotek i innych centrów polskości. Zadania w tym zakresie realizowała przede wszystkim „Wspólnota Polska”, której Prezesem był w latach 1990–2008 marszałek Senatu I kadencji Andrzej Stelmachowski³⁶. W polityce

³⁵ Dz.U., nr 90, poz. 999, z późn. zm.

³⁶ Prawdziwym twórcą Stowarzyszenia Wspólnota i osobą prowadzącą pomoc dla Polaków w ramach instytucjonalnych Stowarzyszenia był pierwszy marszałek Senatu I kadencji. Warto przypomnieć, że także w okresie Polski międzywojennej niezwykle podobnie ukształtowana była instytucjonalna pomoc Polakom poza granicami kraju – w 1934 r. powstał Światowy Związek Polaków z Zagranicy (Światpol), skupiający środowiska polonijne, zaś na jego czele stanął Marszałek Senatu Władysław Raczkiewicz. To właśnie nawiązanie do tej tradycji zdecydowało o ukształtowaniu obecnie funkcjonującego Stowarzyszenia Wspólnota Polska. Szczególną rolę Senatu w opiece nad Polakami poza granicami kraju pełni przede wszystkim Marszałek Senatu i Prezydium Senatu, dokonując podziału funduszy na pomoc Polakom poza krajem, a wnioski te są opiniowane przez Kancelarię Senatu oraz Komisję do Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Warto także zauważyć, że dopiero od 1994 r. fundusze te dzielone są pomiędzy różne organizacje pozarządowe, do tego czasu natomiast w całości przyjmowała je Wspólnota Polska

zagranicznej prowadzonej przez MSZ i Radę Ministrów nie pojawiały się jednak ani resortowe, ani rządowe inicjatywy w zakresie „splacenia długu” wobec Polaków pozostałych na Wschodzie w inny niż miejscowa pomoc formie³⁷. Sygnalizowany jednak był już w owym czasie brak koordynacji zadań i działań w prowadzeniu polityki polonijnej, prowadzonej przez co najmniej trzy ośrodki: MSZ, Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą oraz Senat. Sytuacja ta nie uległa zmianie także w późniejszym okresie³⁸.

Dopiero w 2002 r. pojawił się rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą, który deklarował wyraźnie, że „Sprawy Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą i współpraca z nimi stanowią istotny element polskiej polityki zagranicznej”³⁹ i określał kierunki polityki polonijnej, nie wymieniając jednak wśród nich ułatwiania powrotów, proponując natomiast m.in. „działania na rzecz zapewnienia Polonii i Polakom za granicą prawa i możliwości kultywowania polskości w państwach ich zamieszkania, rozwijania kontaktów z krajem oraz korzystania ze wszystkich praw mniejszości narodowych, rozszerzenie dostępu i możliwości Polonii i Polaków za granicą do nauczania i doskonalenia znajomości języka polskiego, zapewnienie Polonii i Polakom za granicą rzetelnej informacji o Polsce, stwarzanie Polonii i Polakom za granicą warunków do jak najszerzego dostępu do dóbr polskiej kultury narodowej, pozyskiwanie Polonii i Polaków za granicą do wspierania polskich interesów państwowych i narodowych w sprawach, w których są one zgodne z interesami państw zamieszkania Polonii oraz szczególną pomoc Polakom na Wschodzie, w tym w odbudowywaniu polskiej inteligencji”. Pięć lat później, w roku 2007 opracowany został nowy rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu

326

jako organizacja pozarządowa – stowarzyszenie właśnie w tym celu powołane – *Udział Senatu III RP w życiu Polaków za granicą, Noty o Senacie*, www.senat.gov.pl (dostęp 31.05. 2011).

³⁷ A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „Instytut Zachodni Policy Papers”, nr 11, s. 36.

³⁸ Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r. reguluje kwestię prowadzenia tego programu następująco: „Za realizację Rządowego Programu odpowiedzialne są wszystkie podmioty administracji rządowej. Koordynację działań zagranicznych realizuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, koordynację działań krajowych oraz współpracy z Kancelarią Prezydenta RP i Parlamentem realizuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w porozumieniu z MSZ. Poszczególne zadania realizują ministrowie właściwi w przedmiotowych sprawach, w kwestiach wykraczających poza granice RP działają oni w porozumieniu z MSZ. Bieżąca współpraca resortów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu jest realizowana na forum Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą przy KPRM”.

³⁹ A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna...*, s. 9–10.

30 października 2007 r.⁴⁰, obejmujący w polityce polonijnej dwa kluczowe z punktu widzenia Polaków na Wschodzie kierunki:

1) ochronę wynikających z prawa międzynarodowego i umów dwustronnych praw przysługujących polskim mniejszościom narodowym w krajach zwartego zamieszkiwania Polaków i osób polskiego pochodzenia, m.in. poprzez wspieranie procesów służących wzmocnieniu środowisk polskich, podnoszenie ich prestiżu, wspieranie edukacji i kultury oraz

2) „ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza z państw, w których następuje szybka asymilacja, a także z tych, do których nastąpiła migracja zarobkowa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

Jak widać zatem, nowy program rządowy dostrzega kwestię powrotów Polaków i osób polskiego pochodzenia, czyniąc to jednak w kontekście nie tyle polskiej diaspory na Wschodzie, a raczej nowej fali emigracji o charakterze zarobkowym.

O takim właśnie kierunku polskiej polityki polonijnej, realizowanej ze środków publicznych, pozostających obecnie w dyspozycji przede wszystkim MSZ, świadczą kolejne dokumenty rządowe; jak odnotowują w cytowanym opracowaniu jego Autorzy, w informacji na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.⁴¹, a także projektu rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., można wywnioskować, że resortowe działania i strategia koncentrowały się na powinnościach polskich władz publicznych wobec Polonii zamiast „potwierdzić oczywiste oczekiwanie wsparcia ze strony diaspory dla Państwa”. W projekcie Programu znalazły się słowa: „Polityka zagraniczna, a w jej ramach polityka wobec Polonii i Polaków za granicą, czyli najczęściej polityka wobec »cudzoziemców polskiego pochodzenia«, lojalnych obywateli państw, w których żyją, musi odwoływać się do hasła sformułowanego przez J.F. Kennedy’ego na potrzeby USA, aktualnego jednak pod niemal wszystkimi szerokościami geograficznymi: »nie pytaj, co Polska może zrobić dla ciebie, zapytaj, co ty możesz zrobić dla Polski« jako miary polskiego patriotyzmu”, a także „Działania podejmowane odtąd przez wszystkie podmioty działające w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą powinny zawierać się w ramach kreatywnej, dynamicznej i spójnej polityki państwa, które będzie określać swoje cele i oczekiwania

⁴⁰ www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).

⁴¹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html/> (dostęp 01.11.2013).

wobec Rodaków za granicą, a jednocześnie dążyć do zapewnienia warunków do ich realizacji. Działania takie powinny powodować interakcję ze strony Polonii i Polaków za granicą w postaci weryfikacji ich celów i form działania – z uwzględnieniem przemian zachodzących w środowiskach polonijnych⁴².

Trudno te słowa traktować jako wyraz polityki państwa polskiego realizującej obowiązki wsparcia i ułatwienia powrotu oraz utrzymania więzi z Ojczyzną wobec Polaków pozostałych na Wschodzie – oni nigdy nie byli emigrantami, którzy pozostawili kraj, aby poprawić swój byt materialny – co więcej, nigdy dobrowolnie Polski nie opuścili. Formułowane w tym kontekście oczekiwania „wsparcia ze strony diaspory dla Państwa” i formułowania oczekiwań państwa polskiego wobec Polaków przebywających poza granicami trzeba potraktować jako symptom odwrócenia się polskich władz publicznych od prowadzenia polityki powrotów i wsparcia tej właśnie części polskiej diaspory.

Najbardziej gorzkim komentarzem do zacytowanych dokumentów rządowych oraz wcześniej wskazanych deficytów regulacji prawnej dotyczącej polityki powrotów mogą pozostać dane dotyczące akcji repatriacyjnych prowadzonych przez inne państwa – tak zatem z Kazachstanu w ramach niemieckiej i rosyjskiej akcji repatriacyjnej wyjechało ponad 20 tys. osób o polskim rodowodzie. Do Polski od początku obowiązywania ustawy o repatriacji do końca 2009 r. w ramach repatriacji z Kazachstanu łącznie złożono 1670 wniosków o repatriację – liczba zaproszeń ze strony polskich gmin wyniosła 99, z czego zrealizowanych zostało 96⁴³. *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2015, w jeszcze większym stopniu koncentruje się na zdefiniowaniu zasad współpracy władz polskich z Polonią jako partnerskich – co zakłada wzajemną pomoc, choć jednocześnie jako cele strategiczne wskazuje m.in. wspieranie powrotów Polaków do kraju oraz tworzenie zachęt do osiedlania się w Polsce osób polskiego pochodzenia. Trudno jednak – jak dotąd – powiedzieć, jakie efekty ten długofalowy program może przynieść i na czym owo wspieranie powrotów będzie polegało⁴⁴.

Jak wynika zatem z analizy aktów normatywnych, a przede wszystkim danych dotyczących wykonywania prawa do powrotu i osiedlenia się w Polsce, konstytucyjne gwarancje w tym zakresie nie znajdują realizacji ani w aktach normatywnych niższego rzędu, ani tym bardziej w prak-

⁴² A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna...*, s. 12.

⁴³ Dane MSWiA, [za:] K. Stankiewicz, *Repatriacja ze Wschodu. Stan obecny i perspektywy*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2011, nr 1(93).

⁴⁴ www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).

tyce. Restrykcyjnie i arbitralnie zakreślony krąg osób uprawnionych do repatriacji poprzez wskazanie zakresu terytorialnego miejsca zamieszkania abstrahuje od rzeczywistych potrzeb i losów Polaków pozostałych na Wschodzie. Katalog przywilejów przyznawanych posiadaczom Karty Polaka nie jest adekwatny do ich potrzeb i często wprost niemożliwy do zrealizowania z powodu braku możliwości przyjazdu do Polski. Trzeba zatem skonstatować, że konstytucyjne prawo do powrotu, ukształtowane w taki sposób, że stanowić powinno źródło prawa podmiotowego adresata, jest niewystarczająco realizowane przez porządek ustawowy, a praktyka działania władz publicznych oraz gmin, obciążonych z niejasnych przyczyn obowiązkiem zapewniania repatriantom lokali, stawia rodaków, którzy pragną przybyć do Ojczyzny, w daleko gorszym położeniu niż przybyszów z innych państw. Właściwie dopiero nowa ustawa o cudzoziemcach z 2014 r. może stać się pewnym krokiem w realizacji prawa powrotu do Polski – choć, paradoksalnie, jest to regulacja, która przecież w ogóle Polaków nie powinna dotyczyć.

Wykaz literatury

- Banaszak B., Jabłoński M., *Prawo do repatriacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 6, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995 r., t. X, XI, XV.
- Borodziej W., Ciesielski S., Kochanowski J., *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944–1947*, Warszawa 1999.
- Filipiak L., *Repatriacja Polaków z terenu ZSRR*, [w:] M. Almerska, R. Juchnowski (red.), *Polska i Polacy poza granicami kraju w polskiej polityce i myśli politycznej XX wieku*, Wrocław 2006.
- Fiń A., Legut A., Nowak W., Nowosielski M., Scholl-Mazurek K., *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „Instytut Zachodni Policy Papers” nr 11.
- Frelak J., Hut P., *Polska wobec rodaków na Wschodzie*, [w:] J. Elrick, J. Frelak, P. Hut (red.), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1998.
- Gawęcki M., *Polacy w Kazachstanie – portret społeczności*, www.wspolnota-polska.org.pl (dostęp 08.10.2015).
- Górecki D., *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.
- Górecki D., *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polenia-i-polakami-za.html/> (dostęp 01.11.2013).

- Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Jesteśmy frajerami bez pamięci. Rozmowa na temat repatriacji Polaków ze Wschodu z dr. Robertem Wyszyńskim*, A. Stępnia, www.rebelya.pl (dostęp 10.10.2015).
- Kolińska L., *Wypędzenie Polaków z terenów Małopolski Wschodniej u schyłku II wojny światowej i zaraz po niej*, [w:] B. Grott (red.), *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 1939–2000*, Warszawa 2004.
- Kozłowski A., *Karta Polaka – realizacja i oczekiwania*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- Kulka G., *Autochtoniczny charakter ludności polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz ludności litewskiej, białoruskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, [w:] D. Górecki (red.), *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.
- Opiela K., Korycki S., Socha Z., Osińska M. (red.), *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Warszawa 2014.
- Polska nie radzi sobie z repatriacją*, „Rzeczpospolita”, 16 listopada 2013.
- Popławski Z., *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1944–1946*, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek (red.), *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Piła 2008.
- Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, Raport NIK, Warszawa 2014.
- Stankiewicz K., *Repatriacja ze Wschodu. Stan obecny i perspektywy*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2011, nr 1(93).
- Udział Senatu III RP w życiu Polaków za granicą*, *Noty o Senacie*, www.senat.gov.pl (dostęp 31.05.2011).
- www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).
- Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 39.
- Wyszyński R., *Polityka powrotu do ojczyzny na przykładzie Polski, Rosji, Niemiec i Kazachstanu*, <http://www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/> (dostęp 16.11.2015).

Aspekty prawne kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2015 r.

Zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP, wybory do Sejmu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, natomiast kodeks wyborczy¹ w art. 194 § 1 precyzuje, że zarządza je w drodze postanowienia, a postanowienie to podaje się do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, najpóźniej w 5. dniu od dnia zarządzenia wyborów. Stosownie do art. 98 ust. 2 Konstytucji, Prezydent zarządza wybory nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 257 k.w., zarządzenie przez Prezydenta wyborów do Sejmu jest równoznaczne z zarządzeniem wyborów do Senatu.

331

Mocą postanowienia z 17 lipca 2015 r. Prezydent zarządził wybory do Sejmu RP i do Senatu RP, dzień wyborów wyznaczając na 25 października 2015 r. Postanowienie to zostało ogłoszone w „Dzienniku Ustaw” pod pozycją 1017, dnia 22 lipca 2015 r.², a więc w ostatnim, 5. dniu terminu, przewidzianym przez k.w. W czasie i w związku z tą kampanią pojawiło się kilka interesujących zagadnień, zasługujących na poddanie ich analizie z punktu widzenia obowiązującego prawa wyborczego, w tym czas jej trwania, prowadzenie agitacji przez podmioty zamierzające brać udział w rywalizacji wyborczej przed powołaniem przez nie komitetów wyborczych, rejestracja komitetów wyborczych, w tym w szczególności w odniesieniu do przepisów regulujących kwestę nazw komitetów oraz nałożenie się kampanii referendalnej w referendum ogólnokrajowym i kampanii wyborczej.

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Dz.U.2011, nr 21, poz. 112 ze zm.

² <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001017> (dostęp 24.08.2015).

Pierwszym zagadnieniem, któremu warto poświęcić uwagę, jest właśnie długość parlamentarnej kampanii wyborczej w 2015 r. Należy zaznaczyć, że kampania wyborcza do Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów i może trwać od 8 aż do kilkunastu tygodni. Zakładając bowiem, że Prezydent wydałby postanowienie o zarządzeniu wyborów na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, zostałyby ono ogłoszone 5. dnia od wydania, a termin wyborów zostałby wyznaczony na około 30 dni przed upływem kadencji dotychczasowych Sejmu i Senatu – kampania wyborcza trwałaby około 8 tygodni. Nie sposób natomiast przewidzieć, ile mogłaby trwać najdłuższa kampania wyborcza – zarówno bowiem konstytucja, jak i k.w. nie dają w tym zakresie wskazówek. Stanowiąc, że wybory zarządza się nie później niż na 90 dni przed upływem dotychczasowym kadencji, nie wskazują początkowego momentu, od którego ich zarządzenie jest możliwe. Tym samym więc Prezydent może je zarządzić w dowolnie wybranym przez siebie momencie, byleby nie przypadał on później niż 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Kampania wyborcza teoretycznie może więc trwać kilkanaście, a nawet więcej tygodni.

332 Kampania wyborcza w wyborach do Sejmu i Senatu rozpoczyna z dniem ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wyborów. Tym samym więc kampania parlamentarna w 2015 r. rozpoczęła się 22 lipca, a ponieważ zgodnie z art. 104 k.w. ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania, to ostatni dzień kampanii przypadł na 23 października, co oznacza, że trwała ona 13 tygodni i dwa dni. Warto przypomnieć, że w 2001 r. postanowienie o zarządzeniu wyborów z 25 czerwca 2001 r. zostało opublikowane w „Dzienniku Ustaw” z 28 czerwca 2001 r., a wybory były zarządzone na 23 września 2001 r. – kampania wyborcza trwała więc 12 tygodni. W 2005 r. postanowienie Prezydenta zostało wydane 23 maja, ogłoszone zaś 24 maja. Wybory zarządzone na 25 września 2005 r. Kampania trwała tym samym aż 17 i pół tygodnia. W 2011 r. postanowienie o zarządzeniu wyborów z 4 sierpnia ogłoszono już 5 sierpnia. Data wyborów została wyznaczona na 9 października. Kampania trwała więc 9 tygodni. Średnio we wszystkich dotychczasowych wyborach kampania trwała więc 13 tygodni, co oznacza, że kampania w 2015 r. jest niemal równa średniej.

Należy zastanowić się, czy kampania trwająca 13 tygodni, a więc niemal 3 miesiące, jest optymalna. Grzegorz Kryszewski wskazuje, że w jego ocenie minimalnym okresem, niezbędnym dla przeprowadzenia należytej kampanii wyborczej, jest okres sześciotygodniowy³. Należy przyjąć, że

³ G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 9.

okres około 8-tygodniowy jest czasem optymalnym, przy czym w przypadku wyborów, w których rywalizuje wielu kandydatów (przede wszystkim wybory samorządowe, ale i do Sejmu i Senatu), kampanie powinny być krótsze, bliższe postulowanych 8 tygodni, w takich zaś, w których liczba rywalizujących kandydatów jest ograniczona (jak np. w wyborach prezydenckich), powinny być dłuższe. Przy zbyt długiej kampanii mogą się bowiem ujawnić negatywne aspekty kampanii długich, w tym przede wszystkim nadmierna ich kosztowność zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu rywalizujących kandydatów i ugrupowań, a także – a może przede wszystkim – zmęczenie wyborców trwającą rywalizacją, co spowodować mogłoby demobilizację elektoratu, tym samym zmniejszenie frekwencji wyborczej, a przez to ograniczenie legitymizacji wybranych reprezentantów, a nawet artykułowanie w czasie kampanii przez wyborców ich niechęci wobec przedłużającej się rywalizacji. Zbyt krótka kampania uniemożliwia kandydującym przeprowadzenie właściwie zorganizowanej, rzeczowej agitacji, właściwe przedstawienie programów i kandydatów oraz sprzyja działaniom pośpiesznym i nieprzemyślanym.

W perspektywie przywołanych argumentów należy ocenić, że kampania 13-tygodniowa w wyborach do Sejmu i Senatu jest zbyt długa. Dla oceny tej nie ma znaczenia, jakie miesiące przypadają na czas kampanii, w szczególności, czy obejmuje ona okres wakacyjny. Kampania taka, dla zoptymalizowania możliwości osiągnięcia jej celów, powinna trwać od 8 do 10 tygodni. Warto wskazać, że postulowaną długość miała kampania w 2011 r. Niestety, po upływie kolejnej kadencji, w 2015 r. Prezydent zdecydował się na takie zarządzenie wyborów, które spowodowało wydłużenie kampanii w porównaniu z poprzednią o około miesiąc.

Drugim zagadnieniem, które należy rozważyć, omawiając problemy prawne, jakie wiążą się z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu w 2015 r., jest kwestia prowadzenia agitacji przez podmioty zamierzające brać udział w rywalizacji wyborczej przed powołaniem przez nie komitetów wyborczych, a nawet przed rozpoczęciem kampanii. Już bowiem w sobotę, 20 czerwca 2015 r., prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński ogłosił, że kandydatką tej partii na Prezesa Rady Ministrów ma być Beata Szydło. Dwa dni później, w poniedziałek 22 czerwca, kandydatka rozpoczęła podróż po Polsce, podczas której przekonywała wyborców do siebie i do PiS⁴. Z kolei 13 sierpnia 2015 r. Platforma Obywatelska zainaugurowała akcję, w ramach której rozpowszechniono plakaty i billboardy z wizerunkiem ówczesnej premier Ewy Kopacz i hasłem: „słucham, rozumiem, pomagam”. Jednocześnie jeszcze wcześniej, bo już 27 czerwca, E. Kopacz

⁴ <http://www.wprost.pl/ar/511215/Szydlo-rusza-w-Polske-Bedzie-przekonywac-do-siebie-wyborcow/> (dostęp 24.08.2015).

rozpoczęła podróżować po Polsce pociągiem, a akcję tę określono mianem „przedwyborczego przejazdu po Polsce”⁵ i hasłem „kolej na Ewę”, co z pewnością stanowiło nawiązanie do zbliżających się wyborów parlamentarnych. Działania te miały niewątpliwie charakter agitacyjny, a podjęte zarówno przez pierwszą, jak i przez drugą partię były kontynuowane po rozpoczęciu oficjalnej kampanii wyborczej, bez przerwy.

Dokonując oceny zgodności z prawem opisanych działań, należy przywołać dyspozycję art. 104 k.w., który przewiduje, że kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów, oraz art. 105 § 2 k.w., który stanowi, że „agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu”. Wykładnia obu przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że w czasie kampanii wyborczej agitację wyborczą można prowadzić dopiero od momentu zarejestrowania komitetu wyborczego, czyli podmiotu, który jest uczestnikiem kampanii wyborczej i to z ograniczeniami wynikającymi ze stosownych przepisów k.w. Prowadzenie na zasadzie wyłączności „kampanii wyborczej na rzecz kandydatów” (art. 84 § 1 k.w.) jest bowiem uprawnieniem i zadaniem komitetów wyborczych, co więcej: realizowanym na zasadzie wyłączności. Reguła ta ma dwojakiego rodzaju *ratio legis*: z jednej strony ma zapewnić przejrzystość finansowania kampanii i agitacji wyborczej, z drugiej – uporządkować i zamknąć katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia agitacji wyborczej. Jest to o tyle ważne, że konieczne jest zapewnienie zarówno w czasie kampanii, jak i po jej zakończeniu ładu, a także zagwarantowanie, że kampania będzie prowadzona zgodnie z prawem.

Z drugiej strony Państwowa Komisja Wyborcza (dalej PKW) w swoich komunikatach, informacjach, wyjaśnieniach, sprawozdaniach i stanowiskach od wielu lat ocenia agitację prowadzoną przed rozpoczęciem kampanii wyborczej jako niedozwoloną. W Informacji z 9 maja 2005 r. PKW przypominała, że w jej ocenie „zgodnie z prawem, prowadzenie agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów zamierzających uczestniczyć w wyborach powinno się odbywać wyłącznie w ramach kampanii wyborczej”, a „podmioty zamierzające uczestniczyć w wyborach powinny zatem przed zarządzeniem wyborów, powstrzymać się od agitacji wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów”⁶. Z kolei 7 lipca 2015 r., w związku ze zbliżającymi się, jeszcze niezarządzonymi wyborami do Sejmu i Senatu,

⁵ http://www.rynek-kolejowy.pl/58248/ewa_kopacz_bede_jezdziła_tylko_pociągami.htm (dostęp 24.08.2015).

⁶ Informacja PKW z dnia 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, ZPOW-654-5/05.

PKW, nawiązując do stanowisk ogłaszanych w związku z wcześniejszymi wyborami, wskazała, że „dostrzega jednak prowadzenie – przez osoby mniej lub bardziej oficjalnie promowane przez różne środowiska lub partie polityczne, reprezentujące różne strony sceny politycznej – takich działań, które co prawda z przedstawionych wyżej względów formalnych nie mogą być uznane za kampanię wyborczą *sensu stricto*, poddaną wszelkim rygorom przepisów kodeksu wyborczego, ale które mają wszelkie cechy działań kampanijnych. Nie chodzi przy tym o działania stanowiące istotę życia politycznego w demokratycznym państwie, to jest o propagowanie określonych programów politycznych i krytykę programów głoszonych przez inne partie, utrzymywanie naturalnej więzi z wyborcami itp., ale o zachowania noszące od strony materialnej cechy charakterystyczne dla klasycznej kampanii wyborczej, to jest organizowanie spotkań i wystąpień, podczas których zarówno ich organizatorzy, jak i główni bohaterowie, w sposób bezpośredni określają te kontakty mianem konwencji wyborczych lub spotkań z kandydatami na posłów i senatorów, budowanie stron internetowych, na których określone osoby występują jako kandydaci itp. [...] Wyczerpująca kazuistyka byłaby z góry skazana na niepowodzenie”. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała jednocześnie, że „nie dysponując na obecnym etapie innymi instrumentami pozwalającymi na wymuszenie zaprzestania prowadzenia działań takich, które od strony materialnej noszą cechy kampanii wyborczej, w nawiązaniu do swoich stanowisk wyrażonych wielokrotnie przed wcześniej przeprowadzonymi wyborami, raz jeszcze stwierdza, że w imię zasady równych szans oraz w imię dobrze pojętej kultury politycznej, zarówno osoby zamierzające uczestniczyć w wyborach, jak i podmioty promujące udział tych osób w wyborach, powinny przed zarządzeniem wyborów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powstrzymać się od klasycznych elementów kampanii wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów, zważywszy także i to, że wyłączenie na prowadzenie kampanii wyborczej posiadają komitety wyborcze, które we właściwym trybie zawiadomiły Państwową Komisję Wyborczą o swoim utworzeniu i Komisja przyjęła to zawiadomienie (art. 84 § 1 i 98 Kodeksu wyborczego), zaś samo utworzenie komitetu wyborczego również możliwe jest dopiero po zarządzeniu wyborów (art. 85 § 1 Kodeksu wyborczego)”⁷.

Prezentowane stanowisko PKW ma istotne znaczenie dla oceny legalności opisanych działań, podejmowanych przez partie polityczne, ale można z nim zgodzić się jedynie częściowo. Otóż niewątpliwie w świetle dyspozycji art. 104, 105 § 2 oraz 84 § 1 k.w. po rozpoczęciu kampanii

⁷ Stanowisko PKW w związku ze zbliżającymi się wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ZKF-503-1/15.

wyborczej agitację wyborczą, polegającą na publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 k.w.), mogą prowadzić wyłącznie komitety wyborcze, a wydatki na te działania powinny być ponoszone ze źródeł własnych komitetów wyborczych (art. 126 k.w.), których komitety nie mogą pozyskiwać ani wydatkować przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 129 k.w.). Tym samym prowadzenie agitacji wyborczej po rozpoczęciu kampanii jest zabronione wszelkim innym podmiotom, także tym, które mają prawo utworzyć komitet wyborczy (w tym partiom politycznym), i powinny się one po rozpoczęciu kampanii wyborczej aż do dnia utworzenia komitetu (tj. przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu) wstrzymać z prowadzeniem agitacji.

336

Z drugiej strony należy ocenić, że formułowane w k.w. ograniczenia obowiązują jedynie w okresie kampanii wyborczej prowadzonej po ogłoszeniu jej zarządzenia. Wówczas bowiem zaczyna się reżim prawny właściwy tylko dla czasu wyborów i jest to jednocześnie wyraźne ustawowe odstępstwo od generalnej zasady pluralizmu politycznego i wynikającej z wolności gry sił politycznych oraz rywalizacji partyjnej. Jak każdy wyjątek powinien być on interpretowany ściśle, a zwłaszcza bez możliwości jego rozszerzającej wykładni, tym bardziej że jest on odstępstwem od zasady pluralizmu politycznego i wolności określonych w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 11 Konstytucji, partie mają wpływać demokratycznymi metodami na kształtowanie polityki państwa. Najbardziej naturalnym sposobem uzyskania tego wpływu jest zdobycie mandatów w parlamencie i w innych organach przedstawicielskich. Funkcja wyborcza partii politycznych wyraża się więc przede wszystkim w dokonywaniu selekcji kandydatów na stanowiska wybieralne, formułowaniu programów oraz ich rywalizacji, nie tylko w okresie kampanii wyborczej. Aktywna rola partii ma konstytutywne znaczenie dla funkcjonowania współczesnego systemu reprezentacji. Ubieganie się o władzę w państwie, o jej sprawowanie lub utrzymanie jest najgłębszym „sensem istnienia” partii politycznych i to ono właśnie odróżnia partie od innych zrzeszeń obywateli⁸. To dążenie ze strony partii nie ogranicza się jedynie do czasu kampanii wyborczej, a ma charakter permanentny. Działania podejmowane w jego ramach są chronione przez konstytucyjne zasady: pluralizmu politycznego, legalizmu, wolności słowa, zgromadzeń i zrzeszania się. Z żadnego przepisu konstytucji nie można wywodzić, aby te działania, stanowiące emanację istoty

⁸ M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 168.

partii politycznych, miały ograniczać się do okresu kampanii wyborczej. Brak jest też w prawie pozytywnym określenia granic czy form, które pozwalałyby na odróżnienie agitacji politycznej, dopuszczalnej i prowadzonej w ramach dyskursu politycznego między kampaniami wyborczymi przede wszystkim przez partie polityczne w realizacji ich funkcji wyborczej od form czy treści mogących stanowić jedynie agitację wyborczą i dopuszczalnych wyłącznie w okresie kampanii wyborczej.

Należy więc ocenić, że działania agitacyjne, w tym wyraźnie nakierowane na zbliżające się jeszcze wybory, podejmowane przez obie partie przed zarządzeniem wyborów korzystały z ochrony konstytucyjnej, w tym w szczególności jej art. 11. Inaczej należy jednak ocenić utrzymywanie tej aktywności po rozpoczęciu kampanii, a przed zarejestrowaniem komitetów wyborczych⁹. W tym czasie podróże podejmowane w celu zjednywania zwolenników dla obu ugrupowań i ich kandydatek powinny zostać wstrzymane, a materiały wyborcze, w tym przede wszystkim billboardy, powinny zniknąć i mogłyby pojawić się ponownie dopiero po zarejestrowaniu komitetów, z odpowiednim oznaczeniem (art. 109 § 2) i zachowaniem pozostałych reguł prowadzenia agitacji i rozpowszechniania materiałów w czasie kampanii, w tym ich finansowania.

Trzecim zagadnieniem, jakie należy poruszyć w związku z przypadającą na 2015 r. kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu, jest kwestia rejestracji komitetów wyborczych, w tym w szczególności w odniesieniu do przepisów regulujących kwestę nazw komitetów. Zgodnie z art. 87 § 1 k.w., partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. Z kolei art. 92 przewiduje, że nazwa koalicyjnego komitetu wyborczego zawiera wyrazy „Koalicyjny Komitet Wyborczy” oraz nazwę koalicji wyborczej lub skrót nazwy tej koalicji wyborczej. Nazwą koalicji wyborczej mogą być również nazwy partii politycznych tworzących koalicję wyborczą lub skróty nazw tych partii, wynikające z wpisu tych partii do ewidencji partii politycznych. Nazwa koalicji wyborczej może składać się z co najwyżej 45 znaków drukarskich, wliczając spacje (§ 2), a „nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych” (§ 5). Oczywiście, „ocena zgodności nazwy komitetu wyborczego wyborców z przepisami kodeksu wyborczego dokonywana jest w momencie złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców,

⁹ Zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP zostało złożone 22 lipca, a przyjęte 23 lipca 2015 r. W przypadku Komitetu Wyborczego były to odpowiednio dni: 7 sierpnia i 10 sierpnia 2015 r.; <http://parlament2015.pkw.gov.pl/komitety> (dostęp 30.07.2015).

z uwzględnieniem nazw komitetów wyborczych wcześniej zgłoszonych do właściwych organów wyborczych¹⁰ – w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu – do Państwowej Komisji Wyborczej.

W świetle dyspozycji przywołanych przepisów należy wskazać, że 13 sierpnia 2015 r., w odstępnie kilku godzin, do PKW wpłynęły zgłoszenia o utworzeniu dwóch koalicyjnych komitetów wyborczych: KKW Zjednoczona Lewica¹¹ (zgłoszenie przyjęte na podstawie uchwały PKW z 13 sierpnia¹²) oraz KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni¹³ (zgłoszenie przyjęte na podstawie uchwały z 17 sierpnia 2015 r.¹⁴). Zawiadomienia o utworzeniu obu komitetów zostały przez PKW przyjęte.

Na uchwałę o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni „zażalenie” złożył Piotr Musiał, pełnomocnik wyborczy KKW Zjednoczona Lewica. Jako proceduralną podstawę prawną środka odwoławczego podał art. 92 § 6 k.w. Przywołany przez „skarżącego” przepis stanowi, że „nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych”, jest to więc przepis o charakterze materialnoprawnym, a nie procesowym, a więc nie może sam w sobie stanowić podstawy do złożenia jakiegokolwiek środka zaskarżenia. W oparciu o jego naruszenie skarżący mógłby natomiast formułować zarzuty, na których taki środek zaskarżenia by się opierał, gdyby skarżącemu podmiotowi przysługiwało prawo do jego wniesienia. W omawianym przypadku należy jednak wskazać, że KKW Zjednoczona Lewica nie przysługiwał jakikolwiek środek prawny do zaskarżenia uchwały PKW o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni. Jedyną możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia przewiduje art. 97 § 3 k.w., który stanowi, że „pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do właściwego organu na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia”. Należy więc podkreślić, że zaskarżeniu podlegają jedynie postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia, co więcej: prawo do wniesienia skargi przysługuje wyłącznie pełnomocnikowi tego komitetu wyborczego, którego postanowienie dotyczy. Można oczywiście postawić pytanie, czy taka regulacja jest wystarczająca, w szczególności, czy należycie chroni prawo do nazwy wcześniej zarejestrowanych

338

¹⁰ K.W. Czaplicki, *Nota do art. 95*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr 5.

¹¹ Koalicję utworzyły partie: Wolność i Równość, Polska Lewica, Socjaldemokracja Polska.

¹² ZPOW-540-34/15.

¹³ Koalicję utworzyły partie: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, Unia Pracy oraz Zieloni.

¹⁴ ZPOW-540-36/15.

komitetów, a w związku z tym czy w pełni zapewnia realizację art. 96 § 2 k.w. Należy bowiem podkreślić, że w czasie kampanii wyborczej komitet wyborczy, który uważa, że nazwa innego, później zarejestrowanego komitetu narusza jego prawo w ten sposób, że nie odróżnia się w stopniu wystarczającym od jego nazwy, nie ma skutecznych środków obrony przed takim działaniem. Prawo komitetów do nazwy i jej ochrony jest jednym z ważniejszych uprawnień z punktu widzenia kampanii wyborczej.

Nazwa komitetu wyborczego jest jednym z istotniejszych elementów agitacji wyborczej – ma przede wszystkim zachęcić wyborców do oddania głosu na dany komitet, ale także odpowiadać charakterowi komitetu¹⁵. Artykuł 94 k.w. przewiduje, że „nazwa, skrót nazwy i wzorec symbolu graficznego komitetu wyborczego korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych”, czyli ustanowionej w art. 23 i 24 k.c. Jak wskazuje M. Rakowski, cel tych przepisów jest jasny – omawiane regulacje mają zapobiegać oznaczaniu mniej popularnych list i kandydatów w taki sposób, by dezorientować wyborców i wprowadziwszy ich w błąd przejmować głosy, które zamierzali oddać na jedno z głównych ugrupowań¹⁶, czyli ma na celu zapewnienie uczciwości agitacji wyborczej.

Wobec takiej konstrukcji można sformułować poważne zarzuty. Przede wszystkim po zakończeniu kampanii wyborczej przestaje być aktualna niezbędność ochrony prawa do nazwy komitetu, która traci znaczenie jako element agitacji wyborczej. Problemem, na jaki należy zwrócić uwagę w związku z poddaniem nazwy komitetu wyborczego ochronie przewidzianej dla dóbr osobistych, jest także kwestia epizodyczności komitetów, tj. rozwiązania przewidującego, że komitety ulegają rozwiązaniu po upływie maksymalnie 15 miesięcy po zakończeniu kampanii¹⁷. Z praktyki wiadomo, że postępowania sądowe dotyczące ochrony dóbr osobistych trwają często dłużej. Po rozwiązaniu komitetu przestaje więc istnieć strona, która byłaby uprawniona do dalszego występowania w procesie¹⁸.

¹⁵ Zob. M. Rakowski, *Gamonie i krasnoludki contra różowe świnki. O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10(92) s. 40–48.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁷ Art. 100 § 2 k.w. ustanawia najdłuższy czas istnienia komitetu wyborczego i przewiduje, że komitet wyborczy, któremu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 150 lub art. 151, ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia otrzymania dotacji. Dotacja zaś jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów (art. 150 § 6 k.w., art. 150 § 5 k.w.).

¹⁸ Opierając się na poglądzie funkcjonującym w nauce i orzecznictwie, wskazującym, że nazwa jednostki niemającej zdolności prawnej może być uznana za dobro osobiste członków tej jednostki (zob. P. Księżak, *Nota do art. 23, uwaga nr 109*, [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2014; wyrok SN z dnia 30 maja 1988 r., I CR 124/88). Można by przyjąć, że podmiotami uprawnionymi

Z tych względów należy postulować wprowadzenie przez ustawodawcę szczególnego, szybkiego trybu rozpoznawania tego typu spraw, podobnego do ustanowionego w art. 111 k.w.

Tym niemniej, wracając do zasadniczego wątku rozważań, podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do zaskarżenia uchwał o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu przez inne komitety wyborcze. Słusznie więc PKW „zażalenia” nie rozpoznała, jednakże skierowała do skarżącego pismo, w którym wyjaśniła przesłanki, jakie leżą u podstaw przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni. Zasadniczym argumentem pełnomocnika wyborczego KKW Zjednoczona Lewica była okoliczność, iż w jego ocenie nazwa „KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni” niedostatecznie odróżniała się od nazwy komitetu, który reprezentowała. Autor pisma podniósł, że „podstawowym składnikiem nazw obu zarejestrowanych koalicyjnych komitetów wyborczych [...] jest zwrot »zjednoczona lewica«. W przypadku naszego komitetu [...] jest to wręcz całość nazwy. Różnica między obiema nazwami nie jest nie tylko »wyraźna«, ale wręcz polega wyłącznie na rozszerzeniu o element enumeratywny, mający w komunikacji społecznej, zwłaszcza w kontekście wyborczym, znaczenie drugorzędne w stosunku do głównego członu »Zjednoczona Lewica«, na którym spoczywa cały ciężar semantyczny nazwy podmiotu politycznego. Nie można godzić się na wprowadzające w błąd wyborców oraz naruszające powagę wyborów do Sejmu RP pokrywanie się głównych członów nazw dwóch komitetów wyborczych. Byłoby to nie tylko niesprawiedliwe w stosunku do strony skarżącej i naruszające jej podstawowe interesy jako podmiotu politycznego, lecz również szkodliwe społecznie”¹⁹.

W piśmie stanowiącym odpowiedź na „zażalenie” PKW wyjaśniła, że w jej ocenie „nazwa komitetu Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni wyraźnie odróżnia się od nazwy komitetu Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica”. W uzasadnieniu takiego stanowiska podniosła, że „analogiczną interpretację tego pojęcia przyjął Sąd Okręgowy w Warszawie w przypadku rejestracji partii politycznych. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca

do realizacji ochrony, o której mowa w art. 94 k.w., są podmioty, które komitet utworzyły, nie zaś sam komitet. Taka interpretacja jednak stałaby w opozycji do treści art. 84 § 1 k.w., a nadto wówczas art. 94 k.w. byłby przepisem zbędnym, ponieważ prawo, o jakim mowa, wynikałoby wprost z przepisów prawa cywilnego. Należy więc przyjąć, że art. 94 k.w. ustanawia regulację szczególną w stosunku do k.c. i w powiązaniu z art. 84 § 1 k.w. wyposaża bezpośrednio komitety wyborcze w prawo do ochrony ich nazwy, jej skrótu i symbolu.

¹⁹ Pismo p. Piotra Musiała, pełnomocnika wyborczego KKW Zjednoczona Lewica z 19 sierpnia 2015 r., zatytułowane „zażalenie”, s. 1.

1997 r. o partiach politycznych [...] nazwa, skrót i symbol graficzny partii politycznej powinny odróżniać się wyraźnie od nazw, skrótów i symboli graficznych partii już istniejących. W takim stanie prawnym do ewidencji partii politycznych zostały wpisane partie polityczne: Samoobrona oraz Samoobrona Odrodzenie²⁰, a więc partie o nazwach odróżniających się jedynie dodatkowym określeniem, użytym w nazwie jednej z nich²¹.

Nie sposób jednak nie podzielić stanowiska Kazimierza W. Czaplickiego, który w *Komentarzu* do k.w. stwierdza, że „z omawianych przepisów wynika, że nazwy i skróty nazw komitetów wyborczych muszą się odróżniać wyraźnie, chociaż w ustawie brak wskazówek, na czym to wyraźne odróżnienie ma polegać. [...] Można [...] pomocniczo odwołać się do orzecznictwa sądowego, które na przykład w sprawie nazw partii politycznych wyraźnie podnosi, że podobieństwo nazewnictwa partii politycznych »zwłaszcza tych nazw, które składają się ze słów o charakterze opisowym, informacyjnym [...] wymaga oceny z uwzględnieniem reguły, iż odbiorcy wszelkiego rodzaju oznaczeń odróżniających przywiązują podstawowe znaczenie do elementów słownych występujących na początku danego oznaczenia²²«²³.

Omawiane rozstrzygnięcie PKW należy więc ocenić jako sprzeczne z wytyczną zawartą w postanowieniu wydanym w sprawie III SK 6/07, przywołanym przez K.W. Czaplickiego. W przypadku nazw obu zgłoszonych komitetów wyborczych elementy słowne występujące na początku danego oznaczenia były bowiem identyczne. Dodanie przez drugi z

²⁰ Partia Samoobrona Odrodzenie została wpisana po raz pierwszy do ewidencji partii politycznych na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 maja 2007 r. (sygn. akt VII Ns Rej. Ew P 262), następnie na wniosek PKW postanowieniem z 2 września 2008 r. została wykreślona z ewidencji (sygn. akt VII Ns Rej. Ew Pzm 41/8), a następnie ponownie wpisana na mocy postanowienia z 10 stycznia 2013 r. (sygn. akt VII Ns Rej. EwP 321).

²¹ ZPOW-503-79/15, s. 1. Podobne stanowisko PKW zajęła w odpowiedzi na e-mail z 18 sierpnia 2015 r., datowanej na 21 sierpnia 2015 r., ZPOW-503-76/15.

²² Zob. postanowienie SN z dnia 17 maja 2007 r., III SK 6/07. SN ocenił, że „nazwa partii politycznej należy do kategorii oznaczeń odróżniających, które mają pozwolić uczestnikom rynku, do których świadomości mają trafiać takie oznaczenia (w tym przypadku wyborców), na odróżnienie jednej formacji politycznej od drugiej. Dzięki odróżnianiu nazw partii politycznych i innych symboli używanych przez te osoby prawne, wyborcy mają – przynajmniej w założeniu – w sposób świadomy korzystać z przysługujących im praw wyborczych, analogicznie do sposobu, w jaki konsumenci korzystają ze swobody podejmowania decyzji rynkowych w gospodarce rynkowej. [...] Ustawa o partiach politycznych posługuje się kryterium „wyraźnego odróżnienia” między nazwami partii politycznych, nie precyzując czym powinien kierować się sąd przy badaniu tej przesłanki. Z art. 11 ust. 5 wynika jednak, iż nie wystarczy jakiegokolwiek odróżnienie nazwy partii. Odróżnienie to musi być wyraźne”.

²³ K.W. Czaplicki, *Nota do art. 92, art. 93, art. 94, art. 95*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, uwaga nr 8.

zgłoszonych komitetów ciągu dalszego (SLD+TR+PPS+UP+Zieloni) nie spowodowało „wyraźniej odróżnialności” od nazwy pierwszego²⁴.

Przy ocenie postanowień o przyjęciu zawiadomień o utworzeniu obu komitetów nie może jednak także ująć uwadze okoliczność, że jako pierwsze nazwy Zjednoczona Lewica zaczęły publicznie używać ugrupowania tworzące KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni²⁵. Można więc w postępowaniu partii Wolność i Równość, Polska Lewica, Socjaldemokracja Polska, polegającym na zgłoszeniu komitetu o tej właśnie nazwie, doszukiwać się – jak wskazał SN – „działania polegającego na próbie wykorzystania pewnych – przynajmniej częściowo – skojarzeń z dotychczasową nazwą ugrupowania politycznego i przeniesienie ich na nazwę nowego”. W celu zagwarantowania uczciwości rywalizacji wyborczej należy więc tym mocniej akcentować postulat wprowadzenia przez ustawodawcę szczególnego, skutecznego i szybkiego trybu rozpoznawania spraw o ochronę nazw komitetów wyborczych, z uwzględnieniem reguł odnoszących się do ochrony dóbr osobistych w prawie cywilnym.

Ostatnim wreszcie zagadnieniem wymienionym na początku jako wymagające omówienia, związane z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu w 2015 r., jest kwestia nałożenia się kampanii parlamentarnej na toczącą się kampanię referendalną, związaną z zarządzonym przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego na 5 września 2015 r. referendum ogólnokrajowym. W związku z zaistniałą sytuacją pojawiły się co najmniej dwa problemy: po pierwsze, oddzielenie kampanii wyborczej od kampanii referendalnej, prowadzonej przez podmioty uczestniczące zarówno w jednej, jak i w drugiej, po drugie zaś – kwestia nałożenia się kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych na ciszę referendalną w dniach 4 i 5 września.

342

²⁴ SN w postanowieniu w sprawie III SK 6/07 stwierdził, że „dodanie do danego oznaczenia wyróżniającego identyfikującego podmiot, który wcześniej rozpoczął jego używanie, dodatkowego elementu z reguły nie prowadzi do nabycia przez późniejsze oznaczenie cechy »dostatecznej odróżnialności«. Za nieuzasadnione należy również uznać używanie podobnej nazwy w przypadkach, w których dochodzi do rozłamu w partii i część dotychczasowych członków dąży do założenia ugrupowania politycznego nawiązującego przynajmniej do części tradycji dotychczasowej partii. W takim zachowaniu można bowiem doszukać się działania polegającego na próbie wykorzystania pewnych – przynajmniej częściowo – skojarzeń z dotychczasową nazwą ugrupowania politycznego i przeniesienie ich na nazwę nowego. Takie działanie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami (zasadami współżycia społecznego), które obowiązują także w obszarze działania partii politycznych”.

²⁵ Zaprezentowano ją jako nazwę tej koalicji podczas konferencji prasowej 18 lipca 2015 r., podczas której przewodniczący SLD Leszek Miller podkreślił, że wpisala się już ona w świadomość społeczną; <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/495614-zjednoczona-lewica-szef-sld-leszek-miller-o-lewicowej-koalicji.html> (dostęp 14.09.2015).

Odnosnie do pierwszego problemu, w wyjaśnieniach wydanych jeszcze przed zarządzeniem wyborów do Sejmu i Senatu PKW podniosła, że „w okresie równoczesnego trwania obu kampanii działania wszystkich uczestniczących w nich podmiotów muszą być zgodne z zasadami określonymi zarówno w ustawie o referendum ogólnokrajowym, jak w Kodeksie wyborczym. Oznacza to, że podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej, w tym partie polityczne, nie mogą w ramach tej kampanii prowadzić agitacji wyborczej, która została zdefiniowana w art. 105 Kodeksu wyborczego [...]; kampanię wyborczą na rzecz kandydatów prowadzą bowiem na zasadzie wyłączności komitety wyborcze (art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego) i finansują ją ze źródeł własnych (art. 126). Ponadto partia polityczna, od dnia przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu przez nią komitetu wyborczego lub o utworzeniu z jej udziałem koalicyjnego komitetu wyborczego nie może w ramach kampanii referendalnej prowadzić i finansować agitacji wyborczej na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej (art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego). Natomiast komitet wyborczy nie może prowadzić i finansować kampanii referendalnej, ponieważ może gromadzić i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego)”. W rezultacie „partie polityczne uczestniczące w kampanii referendalnej i utworzone przez nie komitety wyborcze lub współtworzone przez nie koalicyjne komitety wyborcze powinny zatem prowadzić działalność respektując zasadę ścisłego oddzielenia kampanii referendalnej i kampanii wyborczej. Kampania referendalna, czyli prezentowanie stanowiska partii w sprawach poddanych pod referendum, może być prowadzona wyłącznie przez partię i finansowana z jej środków przeznaczonych na działalność bieżącą, natomiast agitacja wyborcza, czyli publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w wyborach w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego oraz agitacja na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej może być prowadzona wyłącznie przez komitet wyborczy”. PKW dodała nadto, że „prowadzenie kampanii referendalnej w taki sposób, że będzie ona zawierała elementy agitacji wyborczej, np. przez rozpowszechnianie w jej ramach treści niezwiązanych ściśle ze sprawami poddanymi pod referendum czy też eksponowanie w tej kampanii wizerunków kandydatów na posłów i senatorów, mogą zostać ocenione jako naruszające wyłączność komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej, objęte sankcją karną określoną w art. 499 Kodeksu wyborczego. Ocena w tych sprawach nie będzie jednak należała do organów wyborczych, lecz do organów ścigania i sądów”²⁶.

²⁶ Wyjaśnienia dotyczące zasad prowadzenia i finansowania kampanii referendalnej przez partie polityczne w relacji do kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; ZKF-833-1/15.

Do prezentowanego przez PKW stanowiska należy dodać, że ocena ta nie jest łatwa i jednoznaczna, jako że zarówno pojęcie agitacji wyborczej, jak i kampanii referendalnej, zdefiniowane w k.w. i w ustawie o referendum ogólnokrajowym nie są na tyle precyzyjne, by umożliwić dokonanie pewnej i jednoznacznej oceny. Biorąc jednak pod uwagę rozwój form bezpośredniego komunikowania się na odległość, wykorzystanie Internetu do celów komunikacji politycznej czy innych nowoczesnych form i sposobów dotarcia do wyborców lub uczestników referendum, precyzyjne dookreślenie obu pojęć nie wydaje się możliwe. Choć oceny, czy dane działanie stanowi „nakłanianie” lub „zachęcanie”, a tym samym, czy jest przejawem agitacji wyborczej, czy też może stanowi element kampanii referendalnej, powinno się dokonywać nie abstrahując od stanu wiedzy i świadomości podmiotu, którego zachowania oceniamy, to jednak decydujący powinien być sposób ich odbierania przez innych. Kryterium kwalifikujące musi więc mieć przede wszystkim charakter obiektywny. Powinno się bowiem odwoływać się do oceny dokonywanej przez racjonalnego uczestnika rynku politycznego, w tym przede wszystkim wyborcy (uczestnika referendum), ale także współrywalizującego kandydata czy innej partii politycznej²⁷. Ustalenie stanu świadomości podmiotu podejmującego oceniane działania mieć powinno jedynie charakter pomocniczy²⁸. Działanie polityczne będzie więc agitacją wyborczą, jeśli dla przeciętnego uczestnika rynku politycznego, przede wszystkim dla przeciętnego wyborcy, będzie nakłanianiem lub zachęcaniem do określonej postawy wyborczej²⁹. Jeżeli natomiast będzie koncentrowało się na prezentacji stanowiska w sprawie poddanej referendum – będzie elementem kampanii referendalnej. Nie można też odmówić – wbrew stanowisku PKW – prawa do reprezentowania stanowiska w sprawach pytań referendalnych kandydatom na posłów i senatorów, jako że są oni często liderami partii politycznych, biorących udział w kampanii referendalnej.

²⁷ Zob. więcej: A. Jabłoński, *Marketing polityczny i kampanie wyborcze w USA*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2009, s. 68.

²⁸ Jej rola będzie wzrastała jedynie przy ocenie, czy doszło do naruszenia przepisów regulujących dopuszczalne sposoby prowadzenia agitacji, wywołującego sankcje o charakterze prawnokarnym, w tym przypadku bowiem konieczne jest ustalenie wypełnienia nie tylko znamion przedmiotowych, ale i podmiotowych, w tym przesłanki winy, gdzie zarzut nieusprawiedliwionej wadliwości procesu decyzyjnego ma charakter zindywidualizowany i odnosi się do konkretnego sprawcy. Także w tym przypadku jednak występują pewne granice tej indywidualizacji; zob. A. Zoll, *Nota do art. 1*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Kraków 2004, teza 40.

²⁹ Ustalenia te nie zawsze są jednoznaczne, zob. I. Kamińska-Szmaj, *Propaganda, perswazja, manipulacja – próba uporządkowania pojęć*, [w:] P. Krzyżanowski, P. Nowak (red.), *Manipulacja w języku*, Lublin 2004, s. 20.

Oдноśnie do drugiego z wyróżnionych problemów, tj. nałożenia się kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych na ciszę referendalną, należy przede wszystkim odnotować brak uregulowania sytuacji jednoczesnego trwania dwóch kampanii, z których jedna kończy się wcześniej niż druga, co powoduje, że ta druga toczy się w czasie trwania ciszy wyborczej w tej pierwszej. Taka sytuacja – w przypadku dwóch rodzajów wyborów – wystąpiła już wcześniej, gdy w 2005 r. od północy 23 września obowiązywała cisza wyborcza w wyborach parlamentarnych, a jednocześnie trwała kampania wyborcza w wyborach prezydenta. W 2015 r. sytuacja powtórzyła się, z tym że nałożyły się na siebie kampania wyborcza w wyborach parlamentarnych i cisza referendalna. Zgodnie z wyjaśnieniami PKW z 6 sierpnia 2015 r., w czasie ciszy referendalnej niedopuszczalne jest: informowanie o frekwencji w trakcie głosowania, zachęcanie lub zniechęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu, informowanie o genezie referendum, w tym dyskusja nad jednomandatowymi okręgami wyborczymi; należy podkreślić, że stosownie do art. 58 ustawy o referendum ogólnokrajowym kampanią referendalną nie jest jedynie przekazywanie przez organy władzy państwowej, w tym przez organ zarządzający referendum, informacji mających na celu przedstawianie i wyjaśnianie treści pytań lub zaproponowanych wariantów rozwiązań oraz udzielanie odpowiedzi na pytania obywateli dotyczące referendum. Za kampanię powinno natomiast zostać uznane komentowanie oraz wydawanie ocen dotyczących liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu, gdyż może to zostać uznane za zachęcanie lub zniechęcanie do udziału w referendum oraz prezentowanie wypowiedzi, w tym archiwalnych, osób opowiadających się za udziałem w referendum lub nawołujących do niebrania udziału w referendum³⁰.

Już w 2005 r. PKW, „mając na uwadze kalendarz wyborczy związany z zarządzeniem na dzień 9 października 2005 r. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej i fakt, że w dniu 25 września 2005 r. odbędą się w naszym kraju wybory posłów na Sejm oraz wybory do Senatu RP, w których to wyborach uczestniczyć będą komitety wyborcze związane z partiami politycznymi, popierającymi także określonych kandydatów w wyborach Prezydenta RP oraz uwzględniając, że w wyborach parlamentarnych obowiązuje od godziny 24.00 dnia 23 września b.r. do godziny 20.00 dnia 25 września b.r. tzw. cisza wyborcza”, PKW zaapelowała „w imię zachowania jasnych reguł gry wyborczej i dobrze pojętej kultury politycznej – do wszystkich komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP, aby zrezygnowały z prowadzenia kampanii wyborczej w tych wyborach od godziny 24.00 dnia 23 września 2005 r. do godziny 20.00 dnia 25 września

³⁰ ZPOW-833-2/15.

2005 r., w szczególności w postaci rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych”. W uzasadnieniu PKW podniosła, że „prowadzenie kampanii wyborczej kandydata na Prezydenta RP powiązanego z podmiotem uczestniczącym w wyborach parlamentarnych mogłoby być odczytane przez wyborców jako agitacja wyborcza na rzecz tego podmiotu w wyborach do Sejmu i do Senatu, powodując przekonanie o naruszeniu zasady równego traktowania i równych szans wyborczych wszystkich uczestników wyborów. Z kolei wskazana zasada równości, tym razem odniesiona do wyborów na Prezydenta RP, przemawia za tym, aby od kampanii wyborczej we wskazanym wyżej okresie powstrzymały się także komitety wyborcze kandydatów niepowiązanych z jakąkolwiek partią uczestniczącą w wyborach parlamentarnych”³¹.

346

Mając na uwadze wartości wymienione w cytowanym apelu, a także *ratio legis* ustanowienia ciszy wyborczej, na które składają się przede wszystkim zapewnienie możliwości rozważenia przez wyborcę w spokoju informacji uzyskanych w czasie kampanii, postrzeganie jej jako „ważnego dla demokracji rytuału politycznego, umożliwiającego odpowiednie przygotowanie się kandydatów i wyborców do najważniejszego wydarzenia każdego wyborów, jakim jest akt głosowania”³² oraz potrzeba eliminowania w ostatnich godzinach przed głosowaniem i w jego trakcie niepożądanych zjawisk, takich jak wykorzystywanie przez niektórych kandydatów uprzywilejowanej pozycji, wynikającej choćby z piastowania urzędów publicznych, czy uciekania się do zachowań mogących być uznane za niegodne³³, należy postulować uregulowanie przez ustawodawcę sytuacji nakładania się z jednej strony trwającej kampanii wyborczej czy referendalnej, z drugiej zaś ciszy wyborczej w innych wyborach czy referendum. Takie sytuacje mogą bowiem zdarzać się w praktyce i dla zapewnienia ochrony wartości przywołanych w apelu PKW i właściwej realizacji celów ustanowienia ciszy wyborczej konieczne wydaje się wprowadzenie właściwych regulacji prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś jedynie opieranie się na niewiążących apelach, wyjaśnieniach oraz zaufaniu do prowadzących agitację wyborczą czy kampanię referendalną.

³¹ Apel PKW z dnia 4 lipca 2005 r., <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-1808/apel-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-4-lipca-2005-r.html> (dostęp 14.09.2015).

³² A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 19.

³³ Zob. też: M. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia Wyborcze*” 2012, z. XIV, s. 31.

Przeprowadzony krótki przegląd problemów prawnych występujących w jednej tylko kampanii wyborczej, tj. toczącej się w związku z wyborami do Sejmu i Senatu w 2015 r., jednoznacznie wskazuje, że przepisy k.w. dotyczące kampanii nie są doskonałe. Choć niektóre z nich można uznać za wręcz kazuistyczne, a nawet niepotrzebne (jak np. nieomawiany w tym artykule art. 108 § 3), to w regulacji kampanii wyborczej dostrzec można luki, nieścisłości, a także jej niedostosowanie do współczesnych realiów, w tym przede wszystkim do dynamiki rozwoju form i metod prowadzenia kampanii. Stan taki tym bardziej zasługuje na krytykę wówczas, gdy problem, którego dotyczy, wystąpił już w przeszłości i mimo że wskazywano wówczas na konieczność jego prawnego uregulowania, to ustawodawca tego zaniechał (jak w przypadku nakładania się dwóch kampanii). Należy ocenić, że warto, aby prawodawca, analizując przebieg kolejnych kampanii wyborczych, dostosował jej regulację do współczesnych realiów i standardów jej prowadzenia i aby usuwał luki i nieścisłości, które rodzą realne problemy w praktyce. Prawna regulacja kampanii wyborczej, jako tego etapu procedury wyborczej, które ma istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych, stanowiący immanentny element demokratycznego ustroju i wolnych oraz sprawiedliwych wyborów, powinna być przejrzysta, jasna, możliwie wolna od nieścisłości, luk i nieadekwatnych regulacji.

Wykaz literatury

- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Frydrych A., Michalak B., Sobczyk M., *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009.
- Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- Kamińska-Szmaj I., *Propaganda, perswazja, manipulacja – próba uporządkowania pojęć*, [w:] P. Krzyżanowski, P. Nowak (red.), *Manipulacja w języku*, Lublin 2004.
- Kryszewski G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Księżak P., Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Rakowski M., *Gamonie i krasnoludki contra różowe świnki. O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10(92).
- Wiszowaty M.M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, z. XIV.

Dekrety Konstytucji kwietniowej

Problematyka pozaparlamentarnych aktów prawodawczych o mocy ustawy, ukształtowana przez Konstytucję kwietniową¹ w formie dekretów Prezydenta, została już w swych zasadniczych zarysach przybliżona współczesnemu czytelnikowi przede wszystkim w pracach D. Góreckiego². Znaleźć tam możemy zarówno analityczne interpretacje odpowiednich przepisów konstytucyjnych, nawiązanie do wcześniejszych rozwiązań w tym zakresie, jak i interesujące dane faktograficzne. Prace te przynoszą również przypomnienie odpowiednich rozpraw naukowych z okresu przedwojennego, w których problematyka ta była nader szeroko omawiana. Do powrotu do tych zagadnień w ramach niniejszego szkicu skłania jednak fakt, że aktualnie zagadnienie to nie posiada jedynie historycznego znaczenia³; nie milkną bowiem głosy o tym, że jakoby wybór przez Polskę, przed ćwierćwieczem, drogi systemu prezydenckiego i „rządzenia poprzez dekreta” byłby wyborem lepszym, skuteczniejszym, szybciej prowadzącym do osiągnięcia stanu szerokiego społecznego zadowolenia, ustabilizowania stosunków społecznych, zapewnienia wyższego stanu bezpieczeństwa i pewniejszego rozwoju kraju. Oczywiście, w głosach tych nie ma *expressis verbis* postulatu powrotu do tej konkretnej formy dekretów, jaka była znana Konstytucji kwietniowej. Wszelako dla pełniejszej oceny uznałem za rzecz być może interesującą i dla współczesnego czytelnika pewne pogłębienie i rozszerzenie rozważań, podejmowanych dotychczas w literaturze.

349

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Przywołane w tekście przepisy prawne bez bliższego oznaczenia odnoszą się do tejże konstytucji.

² Por. zwłaszcza *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995 (II wydanie).

³ Jak stwierdza D. Górecki (*ibidem*, s. 5), „pewne jej rozwiązania zachowały walor aktualności”.

Dekrety z Konstytucji kwietniowej kontynuowały instytucję „rozporządzeń Prezydenta o mocy ustawy”, wprowadzoną do polskiego porządku konstytucyjnego przez tzw. Nowelę sierpniową z 26 sierpnia 1926 r., wyraźnie jednak pogłębiły wagę pozaparlamentarnych źródeł prawa o mocy ustawy. Przy dokonywaniu porównania i oceny obu rozwiązań konstytucyjnych, zasadnicze wszakże znaczenie musi posiadać fakt, że akty normatywne pozaparlamentarne (o mocy ustawy) wydawane były bądź na tle konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (także po Noweli sierpniowej), bądź na tle zasady „nadrzędności Prezydenta” (art. 11), „stojącego na czele Państwa” (art. 2 ust. 1) i skupiającego „jednolitą i niepodzielną władzę państwową” (art. 2 ust. 4). Wychodząc z pierwszej z tych zasad, wszelką pozaparlamentarną działalność prawodawczą, zwłaszcza o mocy ustawy, należy traktować jako wyjątek, podlegający interpretacji zawężającej. Wychodząc zaś z zasady „nadrzędności Prezydenta” – w istocie mamy do czynienia z domniemaniem priorytetu jego działań we wszystkich przejawach władztwa państwowego, w tym i prawotwórstwa. Taka działalność nie jest już wyjątkiem, jest działalnością samoistną Prezydenta i może wprawdzie zostać konstytucyjnie ograniczona, ale bynajmniej nie z tego powodu, że ograniczenie to musiałoby wynikać z równie samoistnej pozycji jakiegokolwiek innej władzy⁴.

350 Podobnie jak wspomniana Nowela, również Konstytucja kwietniowa przewidywała wydawanie przez głowę państwa kilku rodzajów dekretów. Wspólna im była nazwa (warto zauważyć, iż zrezygnowano z dodatku „[dekret] z mocą ustawy”), uplasowanie na tym samym co i ustawy szczeblu w hierarchicznej piramidzie źródeł prawa (wymóg zgodności jedynie z konstytucją, por. art. 49 ust. 2), możliwość wzajemnego nowelizowania i uchylania wcześniejszych ustaw lub dekretów, obowiązek publikacji w tym samym co i ustawy organie publikacyjnym, obowiązek zaopatrzenia ich w kontrasygnatę (wydawanie ich nie należało bowiem do tzw. prerogatyw Prezydenta) oraz – może przede wszystkim – brak wymogu zatwierdzania dekretów *ex post* przez Legislatywę. To ostatnie oznaczało oczywiście także brak wymogu przedstawiania dekretów do zatwierdzania (w określonym terminie) jak i brak automatycznej utraty mocy dekretów w sytuacji zaniechania takiego przedstawienia. Dekrety miały więc obowiązywać aż do wyraźnego uchylenia przez późniejszy dekret lub późniejszą ustawę. Późniejszy dekret uchylający lub nowelizujący musiał w zasadzie należeć do tej samej kategorii dekretów co dekret nowelizowany lub uchylany (por. niżej). Natomiast późniejsze ustawy mogły nowelizować (uchylać) dekrety wcześniejsze każdej kategorii, oprócz

⁴ Pamiętajmy, że „pod zwierzchnictwem Prezydenta” pozostają nie tylko izby parlamentarne, lecz również sądy.

kategorii trzeciej. Podobnie jak ustawy, tak i dekreta wiązały zwłaszcza sądy, które nie posiadały prawa badania ich ważności (art. 64 ust. 5).

Zakres prawotwórstwa, wykonywanego w postaci dekretów, był materialnie nieograniczony. „Stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania”, co było konstytucyjnym wyrazem materialnego pojęcia ustawodawstwa⁵, niejako przeszło teraz w całości na dekreta. Nie pozostało natomiast bez uszczerbku w dyspozycji parlamentu; zakres prawotwórstwa wykonywanego w postaci dekretów stał się szerszy od prawotwórstwa ustawowego (por. niżej). W dalszym ciągu wykluczone jednak było, aby dekreta, tak jak poprzednio ustawy, mogły zawierać regulacje inne niż o prawotwórczym charakterze (tj. generalno-abstrakcyjnym) i przybierać postać aktów indywidualno-konkretnych⁶. Rozszerzeniem tego zakresu (ale tym samym potwierdzeniem jego zasadniczego charakteru) w obu konstytucjach (1921 i 1935) było wskazanie na konieczność stanowienia ustaw bądź dekretów w sprawach nie posiadających charakteru (materialnie) ustawodawczego (por. art. 5, 6 i ewentualnie⁷ 4 Konstytucji marcowej i art. 31 i ewentualnie 58 Konstytucji kwietniowej). Przejście do konstrukcji dekretu, o kilku rodzajach, nie zmieniło natomiast konstytucyjnych założeń w zakresie działalności prawodawczej o charakterze „podstawowym” („poddekretowym”), tj. rozporządzeń wykonawczych do ustaw a aktualnie również do dekretów (art. 27).

351

Przechodząc stosowne przepisy konstytucyjne, napotkamy kilka konstrukcji dekretów, rozmaicie klasyfikowanych w literaturze⁸. W tym miejscu przyjmuję klasyfikację najprostsza, wszelako dającą w efekcie, jak sądzę, podział najbardziej dychotomiczny i oparty o najbardziej znaczące kryteria rozróżniające.

1. Dekreta międzykadencyjne (zwane często „dekretami w razie konieczności państwowej” lub „z mocy konstytucji”) mogły być wydawane jedynie między kadencjami Sejmu, po rozwiązaniu go zarządzeniem Prezydenta, do dnia pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji, a więc w okresie, gdy organ ten nie może działać, nie może być zwołany na kolejną sesję, nawet nadzwyczajną. Konstytucyjnym uzasadnieniem dla pod-

⁵ Na tle art. 3 Konstytucji marcowej, por. bliżej: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, (reprint), s. 465 i n. Można uznać, że to utrwalone rozumienie przejęła Konstytucja kwietniowa.

⁶ Trudno w tym miejscu prowadzić szersze rozważania o pojęciu prawotwórstwa na tle tych konstytucji. Ówczesna praktyka legislacyjna przynosi jednak zastanawiające dla współczesnego czytelnika kazusy (por. np. Dz.U. 1936, nr 28, poz. 218)

⁷ Zależy to od uznania, czy budżet jest aktem prawotwórstwa, czy nie.

⁸ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 92 i n., z przywołaniem dalszych klasyfikacji, spotykanych w literaturze.

jęcia w tym okresie działalności prawodawczej przez Prezydenta jest stan „konieczności państwowej”, a więc niezbędność podjęcia danej regulacji. Artykuł 55 ust. 2, stanowiący zakotwiczenie tego rodzaju dekretów, rezygnuje natomiast ze znanego Noweli sierpniowej wymogu „nagłości” owej konieczności, tj. – jak można przypuszczać – wystąpienia sytuacji, której nie można było przewidzieć w czasie kadencji i która powoduje, że czekanie z regulacją do zebrania się nowego parlamentu mogłoby spowodować znaczące szkody. Wspomniana rezygnacja jest więc istotnym ułatwieniem podjęcia działalności dekretowej. Rezygnacja ta potwierdza jednocześnie, że dekrety nie są nadzwyczajnym (wyjątkowym, „nagłym”) sposobem tworzenia norm rangi ustawowej, lecz sposobem normalnym, równorzędnym z drogą ustawodawczą (por. art. 49 ust. 1): w okresie kadencji normy takie są tworzone przez ustawy, między kadencjami – przez dekrety. Należy tu ogólna uwaga, że właściwie wszystkie akty ustawodawcze, tak dekrety, jak i ustawy, wydawane mają być wówczas, gdy są po prostu konieczne. Bez „państwowej” konieczności (bez potrzeby) nie powinno się stanowić nie tylko dekretów, ale i ustaw. Wymóg „nagłości” był więc poprzednio wymogiem zdecydowanie istotnym.

352 Na podstawie art. 55 ust. 3 na Radzie Ministrów spoczywał obowiązek stwierdzenia występowania stanu „konieczności państwowej” (cokolwiek by przez to rozumieć) oraz opracowania wówczas projektu dekretu. Prezydent nie był naturalnie (co wynika z całości rozwiązań konstytucyjnych) zobligowany do wydania dekretu, dysponował również możliwością oceny zarówno jego treści, jak i potrzeby wydania (czyli, w powyższym rozumieniu, występowania „stanu konieczności”), a również, przynajmniej teoretycznie, możliwością modyfikowania projektów rządowych. Odmowa Prezydenta wydania dekretu nie musiała jednak powodować konieczności dymisji RM lub indywidualnej dymisji opracowującego dekret ministra. Konsekwencją kompetencji do inicjowania dekretów był następnie, dla ich ważności, obowiązek kontrasygnowania). Odmowa kontrasygnaty (np. w wypadku modyfikacji treści projektu dekretu przez Prezydenta) winna się łączyć, na tle art. 3 ust. 1, z dymisją RM. Zaś z udzieleniem kontrasygnaty łączyła się bardzo iluzoryczna jej odpowiedzialność przed parlamentem, w procedurze z art. 29. Wydając dekrety, Prezydent winien czuwać nad ich konstytucyjnością, gdyż, zgodnie z art. 49 ust. 2 nie mogły one „stać w sprzeczności z Konstytucją”: deklaracja o „stosowaniu Konstytucji” zawarta w rocie jego przysięgi (art. 19) zawierała w sobie tego rodzaju zobowiązanie.

Artykuł 55 ust. 2 zawierał też ograniczenia treściowe analizowanej kompetencji. Ujęto w nim mianowicie kilka problemów (ujętych w 7 punktach), które nie mogą być regulowane przez tę kategorię dekretów. Wyliczenie to rozpoczyna się od zakazu nowelizowania konstytucji, co wydaje

się nieporozumieniem, gdyż zakaz ten wynika przecież z samej istoty konstytucji i jej relacji do aktów ustawodawstwa zwykłego. Katalog tych wyłączeń (ordynacje wyborcze, budżet, nakładanie podatków i ustanawianie monopolu, system monetarny, zaciąganie pożyczek państwowych, zbywania i obciążania majątku państwowego o wartości ponad 100 tys. zł) jest znacznie mniejszy niż analogiczny katalog ujęty w Noweli sierpniowej, co oznacza zarówno następne, istotne rozszerzenie tej kompetencji Prezydenta, jak i dalszy krok w zrównywaniu ustaw i dekretów „międzykadencyjnych”.

Po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej pierwsze zakończenie kadencji nastąpiło 28 czerwca 1935 r. Nowa, IV kadencja rozpoczęła się 4 października 1935 r. Okres międzykadencyjny wyniósł więc prawie 14 tygodni. Działalność dekretodawcza rozpoczęła się więc od tego rodzaju dekretów. Pierwszym był dekret z 1 sierpnia 1935 r. o zmianie rozporządzenia [o mocy ustawy] Prezydenta RP z 23 sierpnia 1932 r. w sprawie wyłączeń z Ordynacji Zamojskiej⁹ (szło o wyłączenie z niej gruntów celem ich sprzedaży Skarbowi Państwa na pokrycie należności podatkowych). Polegało to na zmianie daty, do której ówczesny ordynat mógł zawierać układy z wierzycielem celem przekazania mu nieruchomości na poczet długów. Była to więc zmiana stosunkowo drobna, trudno też (jak się wydaje¹⁰) uznać tu wystąpienie sytuacji „konieczności państwowej” (w potocznym rozumieniu tego określenia). Dwa następne dekryty wydane zostały 26 sierpnia 1935 r. i dotyczyły nadania Uniwersytetowi Warszawskiemu oraz Bibliotece tej uczelni imienia Józefa Piłsudskiego. W sumie w okresie pierwszej przerwy międzykadencyjnej Prezydent wydał 11 dekretów: częściowo były to dekryty regulujące nowe zagadnienia, częściowo zaś dekryty nowelizujące poprzednie ustawy bądź rozporządzenia Prezydenta o mocy ustawy. Wobec żadnego z nich nie dopatrzyłem się szczególnego stanu „konieczności państwowej”.

Drugi (i ostatni) okres międzykadencyjny rozpoczął się od rozwiązania izb ustawodawczych 18 września 1938 r. i trwał do rozpoczęcia następnej, V kadencji w dniu 30 listopada 1938 r., a więc nieco ponad 10 tygodni. W tym czasie Prezydent wydał 37 dekretów „międzykadencyjnych”. Nie można nie wspomnieć, że większość z nich dotyczyła różnych kwestii prawnych, wiążących się z przyłączeniem do Polski Zaolzia (dywagacje na temat „konieczności państwowej” wydania tych

⁹ Dz.U., nr 59, poz. 382.

¹⁰ Trudno tu szczegółowo analizować całą sytuację, jednak trudno też powstrzymać się od wyrażenia wątpliwości, czy były to akty prawotwórcze, o generalno-abstrakcyjnym charakterze. Preponderancja parlamentu, zawarta w Konstytucji marcowej, przejawiała się chyba również i w tym zagadnieniu. Przeszło to na rozumienie w praktyce dekretów Prezydenta na podstawie Konstytucji kwietniowej.

w sumie 21 dekretów¹¹ zaprowadziłyby nas za daleko). W sumie pod rządami Konstytucji kwietniowej dekretów tego rodzaju wydano 48¹², w ciągu 24 tygodni międzykadencyjnych.

2. Dekrety intrakadencyjne (zwane również „dekretami zastępczymi”, „dekretami z upoważnienia ustawy”): Artykuł 55 ust. 1 umożliwił wydanie ustawy upoważniającej Prezydenta do stanowienia dekretów w czasie oraz w zakresie, wskazanych w tej ustawie. Czas dekretowania mógł obejmować nie tylko okresy międzysesyjne¹³, ale również okresy trwania sesji (zwyczajnych lub nadzwyczajnych). Natomiast zakres przedmiotowy tego rodzaju dekretowania obejmować mógł cały zakres przedmiotowy ustawodawstwa oprócz spraw, które zostały już objęte ramami konstytucji; w szczególności omawiane upoważnienie mogło obejmować również sprawy zarówno przewidziane dla dekretów „międzykadencyjnych”, jak i z nich wyłączone (np. w drodze tych dekretów można było wprowadzać nowe podatki, wyłączone z zakresu dekretów „międzykadencyjnych”). Wydając te dekrety, Prezydent powoływał się zarówno na przepis konstytucyjny, jak i na odpowiedni przepis ustawy o pełnomocnictwach. Przyjmowano jako coś oczywistego istnienie monopolu Rządu do występowania z projektami ustaw o pełnomocnictwach, natomiast na wyraźnej już podstawie art. 55 ust. 3 Prezydent mógł wydawać te dekrety jedynie na jego wniosek. Trudno byłoby jednak, w sumie, uznać powyższy wymóg ustawy o pełnomocnictwach jako przejaw prewencyjnej kontroli parlamentarnej nad dekretami.

354

Pierwszą tego rodzaju ustawę o pełnomocnictwach uchwalono 6 listopada 1935 r.¹⁴, na pierwszej sesji (zwołanej jako nadzwyczajna), a więc już miesiąc po rozpoczęciu nowej kadencji; weszła w życie 8 listopada¹⁵. Projekt ustawy stanowił jedyny punkt porządku obrad izb, co podkreślało wagę zagadnienia. Wcześniej (na 1. posiedzeniu Sejmu) skierowano go do komisji, specjalnie powołanej do rozpatrzenia projektu (działała ona w tym samym składzie przez całą kadencję). Zarówno na posiedzeniach Sejmu¹⁶,

¹¹ Poczynając od dekretu z 11 października o zjednoczeniu odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą Polską – Dz.U., nr 78, poz. 533.

¹² Dane za D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 96.

¹³ Z art. 35 wyraźnie wynika, że przyjęto system sesyjny, a nie system permanencji prac parlamentu. Przepis ten przewidywał jedną sesję zwyczajną, zwoływaną najpóźniej w listopadzie i trwającą minimum 4 miesiące. Artykuł 36 przewidywał zwoływanie przez Prezydenta również sesji nadzwyczajnych.

¹⁴ Dz.U., nr 81, poz. 501; należy tu dodać, że datą ustawy była wówczas data jej podpisania przez Prezydenta (oczywiście identycznie wygląda sprawa daty dekretów).

¹⁵ O ile wszystkie akty ustawodawcze wchodziły w życie ósmego dnia po ogłoszeniu, ustawy o pełnomocnictwach wchodziły w życie w dniu ogłoszenia.

¹⁶ Por. Spr. Stenogr. z 2 i 3 posiedzenia 4. Kadencji (24 X i 29 X).

jak i Senatu¹⁷ dyskusje parlamentarne, nader szerokie, poprzedzone zostały wystąpieniami premiera (traktowanymi w dyskusji jako *sui generis exposè*), uzasadniającego potrzebę uchwalenia pełnomocnictw rozległymi planami działania rządu, choć przyszłe wydawanie dekretów traktowano w nim wyraźnie jako coś wyjątkowego („Oświadczam w imieniu Rządu, że jesteśmy w zasadzie przeciwnikami, jeśli tego nie wymagają zupełnie wyjątkowe okoliczności”: 2. pos. łam 5). Wymowne w dyskusji było również traktowanie udzielanych pełnomocnictw jako pełnomocnictw udzielanych RM, a nie Prezydentowi. Ustawy o pełnomocnictwach zlecały swoje wykonanie „Prezesowi RM i wszystkim ministrom, każdemu we właściwym mu zakresie działania”. W dyskusji przebiegał się również wyraźnie wątek pewnego dyskomfortu posłów i senatorów z powodu tego, że pierwszą ustawą nowego parlamentu jest delegacja uprawnień ustawodawczych. Odnosi się również wrażenie pewnego ciężenia instytucji „rozporządzeń z mocą ustawy” z Noweli sierpniowej. Zakres przedmiotowy przyszłych dekretów oznaczony został w ustawie jako „sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem zmiany ustawy o stabilizacji złotego, a więc stosunkowo mało precyzyjnie, co naturalnie oznaczało sporą swobodę w dekretowaniu¹⁸. Wspomniana dyskusja parlamentarna mogła być potraktowana jako wyrażanie pewnych sugestii co do treści przyszłych dekretów, co można było odczytać z niektórych wypowiedzi poselskich i senatorskich. Okres, w którym ustawa mogła być stosowana, wytyczono jako niezbyt długi (do 15 stycznia 1936 r., czyli niecałe 10 tygodni). Ustawa obowiązywała więc również w okresie trwania pierwszej sesji zwyczajnej Sejmu (29 listopada 1935–28 marca 1936 r.). Z kompetencji tej Prezydent skorzystał już w tydzień po wejściu ustawy w życie, wydając 14 listopada pięć dekretów¹⁹, dotyczących rzeczywiście spraw wskazanych w ustawie o pełnomocnictwach (podatków²⁰, obniżenia komornego, gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i inne). W sumie ukazały się wówczas 43 „dekrety intrakadencyjne”, z tego 17 wydano w przeddzień wygaśnięcia pełnomocnictw, bo 14 stycznia 1936 r.

Druża ustawa o pełnomocnictwach wydana została 30 marca 1936 r.²¹, nieco ponad 2 miesiące od wygaśnięcia poprzedniej, uchwalona została pod koniec sesji zwyczajnej (co znowu wywołało komentarze w trakcie dyskusji, że zarówno rozpoczęcie prac parlamentu, jak i koniec pierwszej sesji kończą

¹⁷ Por. Spr. Stenogr. z 2 posiedzenia Senatu w dniu 5 XI.

¹⁸ Ustawy o upoważnieniach, wydawane w okresie obowiązywania Noweli Sierpniowej, były w tym aspekcie nieporównywalnie bardziej szczegółowe, por. np. ustawę z 17 III 1932 – Dz.U., nr 22, poz. 165.

¹⁹ Dz.U. 1935, nr 82, poz. 503–507.

²⁰ Por. dekrety opublikowane w Dz.U., nr 82, poz. 503 i 505.

²¹ Dz.U., nr 23, poz. 186, ogłoszony 31 III.

się rezygnacją z jego praw). W dyskusji powtarzały się też głosy postulujące uznanie wyjątkowości stanowienia dekretów, a także krytyka praktyki stosowania pierwszej ustawy²². Był to znowu jedyny projekt rozpatrywany na posiedzeniach izb. Sejm i Senat powtórzyły tryb procedowania, zastosowany przy uchwalaniu poprzedniej ustawy (uzasadnienie przedstawione przez premiera, prace w komisji specjalnej, trzy czytania, prace w Senacie i ewentualnie ponownie w Sejmie). Czas jej obowiązywania określony został „od dnia następnego po dniu zamknięcia sesji zwyczajnej Sejmu 1935/1936 do dnia otwarcia najbliższej sesji nadzwyczajnej Sejmu, a w każdym razie nie dłużej niż do dnia 1 VI 1936”. Wspomniana sesja zamknięta została 28 marca 1936 r., najbliższa nadzwyczajna sesja Sejmu otwarta została 30 maja 1936 r., czyli okres pełnomocnictw trwał 9 tygodni, tym razem jedynie w okresie międzysesyjnym. Zakres przedmiotowy dekretów został ujęty węższej niż w poprzedniej ustawie. Dekrety mogły być stanowione podobnie „w zakresie spraw gospodarczych i finansowych, z wyjątkiem zmiany rozporządzenia o stabilizacji złotego”, ale też „[z wyjątkiem] nakładania nowych obciążeń ...[i]... spraw, które były przedmiotem inicjatywy ustawodawczej Rządu [...] i nie zostały uchwalone”. Zwraca zwłaszcza uwagę zakaz nakładania „nowych obciążeń”, co zostało wprowadzone jako poprawka, zaproponowana przez komisję sejmową. Na tle tej ustawy można więc mówić o pewnym „przyhamowaniu” działalności dekretowej, aczkolwiek Senat proponował jeszcze poprawkę „w razie konieczności państwowej”, odrzuconą przez Sejm. Na podstawie tej ustawy Prezydent wydał tylko dwa dekrety.

Trzecia ustawa o pełnomocnictwach wydana została 2 lipca 1936 r.²³, z czasem obowiązywania „do dnia otwarcia najbliższej sesji zwyczajnej”, co nastąpiło 28 listopada 1936 r.; okres pełnomocnictw trwał więc blisko 21 tygodni. W parlamentarnej dyskusji jeszcze wyraźniej niż dotychczas postawione zostało (i to przez przewodniczącego komisji) zagadnienie rozdzielenia zakresów ustaw i dekretów w świetle zasady, że ustawa winna pozostać regułą²⁴. Zakres przedmiotowy określony został najwęższej, w szczególności wyłączono z niego możliwość (acz nie bez pewnych wyjątków) „nakładania nowych podatków”. Odnotować więc należy postępujące ograniczenia spraw objętych zakresem analizowanych upoważnień. Na podstawie tej ustawy Prezydent wydał 33 dekrety. Ostatnia²⁵

²² Por. Spr. Stenogr. z 23., 24. i 25. pos. Sejmu (24, 26 i 28 III 1936 r.) i z 15 pos. Senatu (27 III 1936 r.).

²³ Dz.U., nr 51, poz. 363, wydany 6 VII 1936 r. i wówczas weszła w życie.

²⁴ Por. Spr. Stenogr. z 26. pos. Sejmu (4 VI: uzasadnienie i „exposé dekretowe” premiera), z pos. 27. (17 i 18 VI; pos. dwudniowe: drugie i trzecie czytanie) oraz z 16 pos. Senatu (24 VI).

²⁵ 20 VII 1937 zwołano sesję nadzwyczajną celem uchwalenia ustawy o pełnomocnictwach na tle konfliktu z arcybiskupem A. Sapięgą. Ponieważ jednak konflikt został załagodzony, do uchwalenia ustawy nie doszło.

ustawa o pełnomocnictwach wydana została na krótko przed wybuchem wojny, 13 maja 1939 r.²⁶, po dwu latach i 24 tygodniach stanu niemożliwości wydawania dekretów „intrakadencyjnych”. Konieczność wydania delegacji ustawodawczej była wówczas oczywista²⁷. Czas jej obowiązywania określony został „do dnia otwarcia najbliższej sesji zwyczajnej”, co, jak wiadomo, już nie nastąpiło; do 1 września 1939 r. pełnomocnictwa obowiązywały przez 15 tygodni. Znakiem czasu było, że do tradycyjnego zakresu tego dekretowania („sprawy gospodarcze i finansowe z wyjątkiem spraw stabilizacji złotego”) dodano również sprawy „obrony Państwa”. W następujących po tej ustawie numerach „Dziennika Ustaw” opublikowano 4 dekrety tego rodzaju, natomiast D. Górecki podaje w swych zestawieniach, że w 1939 r. było jednak w sumie 19 dekretów „intrakadencyjnych” (wynikałoby z tego, że 15 dekretów nie zdążono oficjalnie opublikować).

3. Dekrety niezależne od prac Sejmu („dekrety organizacyjne”): W trzech swoich przepisach: w art. 63 ust. 1, 25 ust. 5 oraz 74 Konstytucja przewidywała możliwość wydawania dekretów w każdym czasie, niezależnie od trwania kadencji lub sesji, niepowiązanych z uchwalaniem osobnych pełnomocnictw oraz, co najważniejsze, z całkowitym wyłączeniem w tym zakresie działalności ustawodawczej. Tym samym sprawy te nie mogły być również objęte pełnomocnictwami dla dekretów intrakadencyjnych ani też nie mogły być przedmiotem dekretów międzykadencyjnych. Ponieważ do tych aktów nie odnosił się art. 55 ust. 3, dekrety te mogły być wydawane, teoretycznie, również całkowicie samodzielnie, niekoniecznie z inicjatywy rządowej (tym niemniej musiały być kontrasygnowane). Sprawy wymienione w powyższych przepisach regulowane być mogły jedynie dekretami, nie podlegającymi derogacji lub nowelizacji przez ustawy i dekrety z art. 55 ust. 1 i 2. Artykuł 63 ust. 1 przewidywał wydawanie dekretów „w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych”, art. 25 ust. 5 w zakresie „organizacji Rządu a w szczególności zakresu działania Prezesa RM, Rady Ministrów i Ministrów”, natomiast 74 w zakresie „organizacji administracji rządowej” (zarówno centralnej, jak i terenowej). Tym samym sytuacje wydawania tych dekretów mogą być sprowadzone do dwóch. Obie delegacje konstytucyjne wskazywały też na szczególny „podzakres” spraw, wymagających regulacji dekretowej („organizacja naczelnych władz wojskowych”, a w niej „sposób kontrasygnowania aktów [Prezydenta] jako zwierzchnika Sił Zbrojnych” bądź „zakres działania organów administracji rządowej”). Precyzowanie jednego i drugiego zakresu przynosiły kolejno stanowione dekrety.

²⁶ Dz.U., nr 44, poz. 285, z dnia 16 V 1939 r.

²⁷ Por. Spr. Stenogr. z 23. i 24. pos. Sejmu (5 i 9 V 1939 r.) oraz z 16 pos. Senatu (11 V 1939 r.).

Trafnie podnosi się tu zarzut szerokiego ujęcia kręgu tych zagadnień, co może nawet nasuwać trudności w rozdzielaniu ich od materii konstytucyjnych²⁸. W ten sposób Prezydent uzyskiwał rangę organu, powołanego do bieżącego rozwijania i uzupełniania ważnych rozwiązań konstytucyjnych, z całkowitym wyłączeniem parlamentu. Można mu przypisać dysponowanie znaną w teorii tzw. władzą organizacyjną (*Organisationsgewalt*). W okresie obowiązywania Konstytucji w Kraju (nie wchodząc w okres działania władz Państwa Polskiego na emigracji) Prezydent wydał 16 dekretów tego rodzaju, w tym 12 w zakresie „zwierzchnictwa Sił Zbrojnych” i 4 w zakresie „organizacji administracji rządowej”. Szczegółowe znaczenie posiadał wśród nich dekret z 9 maja 1936 r.²⁹ o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, będący realizacją wskazanego wyżej „podzakresu” z art. 63 ust. 1; był on również przywoływany później jako dalsza podstawa wydawania dekretów, nawiązujących zasadniczo do art. 63 ust. 1. Zakres spraw uregulowanych wspomnianymi 12 dekretami był znaczący. Wskazać tu można m.in. na dekret z 21 sierpnia 1936 r. o uznaniu półwyspu Hel za rejon umocniony³⁰ lub dekret z 4 lipca 1936 r. o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa³¹. Natomiast w sferze organizacji administracji rządowej aktywność dekretodawcza Prezydenta była niewielka i nie doszło na tej drodze do powołania istotnych ogniw tej administracji (por. np. dekret z 31 marca 1938 r. o państwowej służbie geologicznej³²). Warto odnotować, zdaniem M. Starzewskiego³³, że w sferze organizacji administracji rządowej, dopóty nie ukazały się stosowne dekrety, nieuregulowane aspekty tej materii mogły być jednak regulowane ustawami, z zastrzeżeniem „późniejszego ustąpienia” przez nie na rzecz dekretów organizacyjnych.

4. Dekrety stanu wojennego: Do kompetencji Prezydenta RP należało, zgodnie z art. 79 ust. 1, zarządzenie stanu wojennego. W sytuacji takiej art. 79 ust. 2 przewidywał możliwość wydawania dekretów „w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji”. D. Górecki informuje w swej monografii o 16 tego rodzaju dekretach, wydanych zapewne już po wybuchu wojny. Brak jest jednak ich publikacji w „Dzienniku Ustaw” (wydawanych w Kraju).

²⁸ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 230 i cytowana tam literatura.

²⁹ Dz.U., nr 38, poz. 286.

³⁰ Dz.U., nr 71, poz. 512.

³¹ Dz.U., nr 52, poz. 368.

³² Dz.U., nr 22, poz. 218.

³³ *Z zagadnień Konstytucji Kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.

Podsumowanie. Funkcjonowanie powyższych czterech rodzajów dekrétów rodzi, przy głębszej analizie problemu, pytanie o to, czy istnieje między nimi pewna hierarchia, w rozumieniu zróżnicowanej mocy derogującej. Wydaje się, że tak. Dekrety trzeciego rodzaju (organizacyjne), tak jak nie mogą być derogowane przez ustawy, tak również nie mogą być derogowane i nowelizowane przez dekrety „międzykadencyjne” i „intra-kadencyjne” (które są jednak w pewien sposób powiązane z funkcjami parlamentu). Natomiast sytuacja odwrotna występować może – i dokonanie przez dekret „organizacyjny” derogacji lub zmiany dekrétów z art. 55 (ust. 1 lub ust. 2), a także ustaw nie tylko jest dopuszczalne, lecz oznacza również moim zdaniem „wyciągnięcie” odpowiedniej materii ze sfery obu dekrétów z art. 55 i zaliczenie jej (już na trwałe) do materii dekrétów „organizacyjnych”. Wydaje się natomiast, że wzajemna derogacja lub nowelizacja dekrétów pierwszego i drugiego rodzaju jest dopuszczalna; przy dekrétach „intra-kadencyjnych” oczywiście tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakresie pełnomocnictw.

Z badań D. Góreckiego wynika, że w okresie obowiązywania w Kraju Konstytucji kwietniowej ukazało się 185 dekrétów (48 „międzykadencyjnych”, 105 „intra-kadencyjnych”, 16 „niezależnych od prac parlamentu”, 16 dekrétów stanu wojennego) oraz 410 ustaw. U tegoż autora znajdziemy również próbę wytłumaczenia zróżnicowanego natężenia działalności dekretodawczej w poszczególnych latach³⁴. Wszelako „bezsporne jest, że zakładane [przez czynniki rządowe – P.S.] cele zostały w znacznej mierze osiągnięte właśnie dzięki temu, iż stosowne regulacje prawne wprowadzono dekrétami”³⁵. Ważna jest też ogólna ocena: „analiza działalności dekretodawczej z lat 1935–1939 pozwala na stwierdzenie, że nie stanowiły one zagrożenia dla pozycji ustawy w systemie źródeł prawa”³⁶. Czy jednak między tymi dwiema tezami nie ma pewnej niezgodności?

Wydaje się również, że nie kwestionując owego końcowego wniosku, wymaga on pewnego zniuansowania. Po pierwsze, pomimo stałego odczuwania, zwłaszcza wśród parlamentarzystów, potrzeby zróżnicowania zakresu przedmiotowego ustaw i dekrétów, nie doszło do stworzenia odpowiedniej normy konstytucyjnej w tej kwestii. Z istoty rzeczy trwałej reguły w tym zakresie nie mogły stworzyć kolejne ustawy o pełnomocnictwach. Obawa „wyparcia” ustaw przez dekrety cały czas więc

³⁴ Np. w latach 1937 i 1938 nie ukazał się ani jeden dekret „intra-kadencyjny”, w braku ustawy o pełnomocnictwach.

³⁵ D. Górecki: *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej * Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 147.

³⁶ *Ibidem*.

istniała. Dość wskazać, że nawet tak „żelazna” materia ustawodawcza jak amnestia³⁷ znalazła wówczas swój odpowiednik w postaci dekretu („międzykadencyjnego”) z 18 listopada 1938 r., wprowadzie nie o „amnestii”, ale o „zaniechaniu postępowania karnego w sprawach o niektóre przestępstwa”³⁸. Należy też przypomnieć, że materie objęte dekretami trzeciego rodzaju zostały w zasadzie wyłączone z działalności ustawodawczej. Po drugie, liczbowa przewaga ustaw nad dekretami nie jest aż tak wielka, jak by to wynikało z samego zestawienia jednej i drugiej aktywności. Niemalże odsetek wśród ustaw tych lat zajmowały bowiem ustawy budżetowe łącznie z ustawami o kredytach dodatkowych, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych bądź zgodę na zaciągnięcie pożyczki; trudno je uznać za typowy przejaw działalności prawodawczej, a były raczej przejawem jego działalności kontrolnej³⁹. Nie wchodząc w szczegółowe obliczenia, szacuję łączną liczbę wskazanych ustaw na około 100 (co istotnie redukuje formalną przewagę ustaw nad dekretami). Zaś 4 ustawy o pełnomocnictwach również dobrze można zaliczyć do działalności... dekretodawczej, choć z drugiej strony 16 dekretów stanu wojennego również należałoby pominąć w tych porównaniach. Przede wszystkim zaś, po trzecie, w ówczesnych warunkach politycznych Rząd nie obawiał się „ani trochę” uchwalenia ustaw niezgodnych z jego życzeniami (choć nie wykluczone, że poprawek parlamentarnych do projektów rządowych mogło być sporo), nie potrzebował więc na dobrą sprawę sięgać po dekryty. Dowodem jest tu również fakt, że możliwość sięgnięcia po weto ustawodawcze (art. 54) nie była w ogóle wykorzystana. Sytuacji „koabitacji” zaś nawet sobie nie próbowano wyobrazić. Analizowane konstrukcje dekretów i praktyka ich stosowania potwierdzały więc zwierzchnictwo Prezydenta zarówno nad Izbami Ustawodawczymi, jak i Rządem – zgodnie z art. 3 Konstytucji, w którego świetle muszą być interpretowane. Natomiast całościowa ocena działalności prawodawczej okresu Konstytucji kwietniowej wymagałaby również uwzględnienia działalności prawodawczej Rządu, w ramach której występują także akty prawotwórcze o charakterze samostnym (przynajmniej materialnie).

³⁷ Por. ustawa z 2 I 1936 r. o amnestii (Dz.U., nr 1, poz. 1).

³⁸ Dz.U., nr 88, poz. 598.

³⁹ Chcąc przesunąć tę kontrolę w sferze relacji międzynarodowych, RM mogła, nie czekając na ustawę, zaproponować Prezydentowi wydanie rozporządzenia, wprowadzającego tymczasowo w życie postanowienia umowy międzynarodowej (art. 52 ust. 2). Był to więc akt prawodawczy bardzo bliski dekretowi. Według D. Góreckiego skorzystano z niego 88 razy. Dodać tu w końcu należy możliwy udział Prezydenta w ustawodawstwie budżetowym (art. 58 ust. 5), nie wykorzystany w praktyce.

Wykaz literatury

Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej * Nauka i instytucje*, Kraków 2006.

Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, reprint Warszawa 2008.

Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu z dnia 27 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 16 posiedzenia Senatu z dnia 11 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 16 posiedzenia Senatu z dnia 24 czerwca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 24 października 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Senatu z dnia 5 listopada 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 29 października 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 24 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu z dnia 5 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 26 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu z dnia 9 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 28 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 26 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 4 czerwca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 17 i 18 czerwca 1936 r.

Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji Kwiecniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.

Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii

Konstytucjonalizm Finlandii, jak i wiele jej instytucji ustrojowych biorą początki i swymi korzeniami głęboko tkwią w konstytucjonalizmie nordyckim, w szczególności zaś szwedzkim. Finlandia, należąca do kręgu kultury prawnej świata nordyckiego¹, zaliczana jest – obok Szwecji – do tzw. kultury wschodnionordyckiej. I mimo że etnicznie, w tym także językowo², nie wykazuje żadnych podobieństw do swojego najbliższego zachodniego sąsiada, jednakże w zakresie ustroju politycznego odznacza się wieloma zbieżnościami i pokrewieństwami z mechanizmami i instytucjami

363

* Dr hab., prof. UR, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski.

¹ Świat nordycki (*Norden*) obejmuje grupę spokrewnionych zarówno kulturowo, jak i językowo narodów germańskich, zamieszkujących przede wszystkim geograficzne terytory Półwyspu Skandynawskiego, ale także przylegające do niego terytoria Europy Północnej oraz Północno-Zachodniej. Formalnie zaliczamy zatem do niego pięć krajów: Norwegię, Danię, Islandię, Szwecję i Finlandię. Z pojęciem tym wiąże się również wyodrębnienie nordyckiej kultury prawnej. Doktryna prawnokonstytucyjna i ustrojowa dzieli świat nordycki na dwie grupy tejże kultury: zachodnionordycką, do której należą: Norwegia, Dania i Islandia, oraz wschodnionordycką, do której zaliczane są Szwecja i Finlandia. Szerzej o tym: V. Serzhanova, *Ewolucja konstytucji państw nordyckich*, [w:] S. Sagan (red.), *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, Rzeszów 2011, s. 270; por. również eadem, *Tryb uchwalania oraz reforma Konstytucji Republiki Islandii*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów 2015, s. 31.

² Język szwedzki należy do grupy (podrodziny) języków germańskich z rodziny języków indoeuropejskich, a ściślej rzecz ujmując, do podgrupy (zespołu) języków północnogermańskich, zwanych także nordyjskimi, nordyckimi bądź skandynawskimi (obok norweskiego, duńskiego, islandzkiego i farskiego). Współcześnie w podgrupie tej rozróżnia się dwie podstawowe gałęzie: wschodnionordyjską, obejmującą m.in. język szwedzki i duński, oraz zachodnionordyjską, w skład której wchodzi m.in. języki: norweski, islandzki i farski. Język fiński należy zaś do grupy (podrodziny) języków ugrofińskich, z rodziny języków uralskich i zaliczany jest do podgrupy języków bałtyckofińskich. Najbliżej spokrewniony jest m.in. z językiem estońskim, a także językami ludów zamieszkujących północno-zachodnią Rosję; dalsze pokrewieństwo łączy go natomiast z językiem węgierskim.

ustrojowymi ukształtowanymi i do dziś funkcjonującymi w Szwecji. Wynika to z dziejów obu państw, a nade wszystko z faktu, iż przez ponad 500 lat Finlandia była integralną częścią Szwecji. Stąd, przez wieki, będąc zdominowana oraz mocno związana kulturowo ze swoim sąsiadem, w historii politycznej³ obficie czerpała ona z dorobku i doświadczeń zdobytych przez Szwedów.

Niekiedy, konstytucjonalizm finlandzki ewoluował jednakże nieco odmiennymi szlakami i tworzył oryginalne rozwiązania, mechanizmy i instytucje ustrojowo-polityczne⁴. Warto podkreślić, że mimo ponad stu-letniej, następującej po szwedzkiej, dominacji Rosji Finlandia nie poddała się rusyfikacji i kultywowała własne tradycje. W tym okresie Finom udało się nie tylko zachować swoje odrębne, po części powstałe w okresie związków ze Szwecją, instytucje ustrojowe, ale również wprowadzić nowe, nawiązując do najbardziej demokratycznych wzorów epoki⁵. W konsekwencji pozwoliło to utrzymać w Finlandii wiele tradycyjnych rozwiązań ustrojowych lub skutecznie wprowadzić je także po uzyskaniu niepodległości od carskiej Rosji w 1917 r.

Wśród kultywowanych przez Finlandię tradycji nordyckich można by uplasować także naczelną zasadę ustroju politycznego państwa, które znalazły się zarówno w pierwszej niepodległej konstytucji fin-

³ Szerzej o historii politycznej Szwecji por. R.N. Bain, *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint z 2006 r., *passim*; I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, *passim*; I. Andersson, J. Weibull, *Swedish History in Brief*, Stockholm 1981, *passim*; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, *passim*. O kształtowaniu się systemu prawnego oraz instytucji ustrojowych w Szwecji czytaj także u: L.B. Orfield, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953, s. 227 i n. O historii politycznej Finlandii por.: Y. Blömstedt, *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966, *passim*; T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, *passim*; idem, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, *passim*; zaś z nowszych opracowań: B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, *passim*.

⁴ Szerzej o genezie i ewolucji ustroju politycznego Finlandii: V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007, s. 10 i n. Kompetentnie problematykę tę analizuje M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 7–20; idem, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 15–18. Nadto por. również *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 4 i n.

⁵ Finlandia była pierwszym w Europie krajem, który w 1906 r. przyznał czynne i bierne prawo wyborcze kobietom, co stało się ewenementem na tle ówczesnych państw. Szerzej por.: V. Serzhanova, *Wybory do parlamentu finlandzkiego Eduskunty*, [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.), *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II ústavné dni*, Košice 2014, s. 143–144; także eadem, *Relacje między...*, s. 30. Kompetentnie pisze o tym również M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 93.

landzkiej⁶, jak i zostały recypowane i rozwinięte w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej oraz mocno utrwalone we współczesnym ustroju politycznym państwa.

Naczelne zasady ustroju politycznego nie zawsze wyrażane są *expressis verbis* w tekstach ustaw zasadniczych. Wyinterpretowanie z postanowień obowiązujących konstytucji wszystkich fundamentalnych zasad ustrojowych jest trudnością samą w sobie, albowiem tkwi ona w braku jasnego i precyzyjnego zidentyfikowania oraz zdefiniowania w nauce prawa konstytucyjnego pojęcia naczelných (podstawowych) zasad ustrojowych (ustroju politycznego), stosowanie których jest raczej konwencjonalnie⁷. Niezależnie natomiast od różnic w definiowaniu, istnieje pewien konsensus, iż ustawy zasadnicze, obok norm bardziej szczegółowych, zawierają także fundamentalne i ogólne formuły, które stanowią podstawowe zasady dotyczące praw i wolności obywateli, organizacji i funkcjonowania państwa, struktury systemu prawnego etc. Zasady te mogą być sformułowane wyraźnie w ustawach zasadniczych, np. w osobnych, specjalnie

⁶ Podobnie jak w tradycji szwedzkiej na pierwszą ustawę zasadniczą niepodległej Finlandii składało się kilka aktów prawnych o mocy nadrzędnej: Akt o formie rządu z 17 lipca 1919 r., Akt o parlamencie z dnia 13 stycznia 1928 r., Akt o Trybunale Stanu z dnia 25 listopada 1922 r., Akt o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmána z 25 dnia listopada 1922 r. oraz Akt o samorządzie Wysp Alandzkich z 28 grudnia 1951 r. Tłumaczenia tych aktów na język polski dokonał J. Osiński, *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997. Por. szerzej również: V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu w Finlandii*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 422–423; także V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 37–39; eadem, *Konstytucje fińskie*, „Gubernaculum et Administratio. Historia, Prawo, Administracja. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. IV, s. 79–80. Nadto również M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys...*, s. 49 i n.; J. Osiński, [w:] *Konstytucja Finlandii...*, s. 14 i n.

⁷ Stanowisko takie prezentuje większość badaczy problemu. Podkreśla to Piotr Tuleja, twierdząc, że zasad konstytucyjnych nie da się zdefiniować w sposób jednolity: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 24. Pogląd ten podziela Rett R. Ludwikowski, dając wnikliwą analizę różnych pojęć zasad konstytucji, a także przyjmując swoją definicję zasad fundamentalnych: R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 167 i n. Niezwykle istotną w doktrynie i o wiele nowszą publikację poświęconą zasadom ustroju politycznego stanowi opracowanie zbiorowe *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, będące efektem obrad podczas 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010), red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, *passim*. Szczególnie przydatne w rozważaniach na temat zasad konstytucji mogą być zawarte w nim opracowania: M. Zielińskiego, *Zasady i wartości konstytucyjne*, s. 21–40; również A. Bałabana, *Katalog zasad naczelných Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, s. 41 i n. oraz inne. Z najnowszych opracowań warto przywołać dzieło A. Pułły, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014, *passim*.

poświęconym im rozdziałach (na ogół rozdziałach pierwszych – jako że stanowią fundamentalne podstawy organizacji i funkcjonowania państwa), lub odczytane w drodze wykładni wielu innych przepisów konstytucji⁸. Zresztą, umieszczenie naczelných zasad ustrojowych w odrębnym rozdziale wcale nie zamyka jednoznacznie ich katalogu i nie wyklucza wyinterpretowania ich z innych przepisów konstytucji. Właściwość ta jest charakterystyczna także dla państw nordyckich, w tym zwłaszcza dla Finlandii. Szczególną osobliwością państw nordyckich jest również to, że niektóre zasady od wielu wieków stosowane są w praktyce ustrojowej, ale nigdy nie zostały wprost wyrażone i formalnoprawnie usankcjonowane w tekstach obowiązujących ustaw zasadniczych (np. zasada suwerenności narodu czy też przedstawicielskiej formy sprawowania władzy w konstytucji Danii)⁹.

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie bardziej szczegółowej, dokładnej i precyzyjnej, niż dotychczas dokonano w literaturze przedmiotu¹⁰, analizy naczelných zasad ustroju politycznego państwa zawartych w obecnie obowiązującej Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.¹¹

366 Ustawa zasadnicza Finlandii, wzorem innych współczesnych konstytucji, dążących do wyrażenia podstawowych zasad ustroju politycznego w odrębnych rozdziałach, kwestię zasad ustrojowych uregulowała także w rozdziale 1, zatytułowanym *Podstawy ustroju państwa*¹². Po dogłębnej analizie tego, a także następnych rozdziałów ustawy zasadniczej Finlandii, wydaje się, że ustrojodawca potraktował tę materię bardzo szczegółowo, dążąc do skonstruowania w miarę możliwości jak najobszerniejszego katalogu podstawowych zasad ustrojowych. Większość z nich została

⁸ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 168.

⁹ Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne...*, s. 11.

¹⁰ Dotychczasowe próby omówienia zasad ustroju politycznego Finlandii, podejmowane w literaturze przedmiotu przez Autorów zajmujących się problematyką państw nordyckich, miały charakter bardzo pobieżny, szczerkowy i fragmentaryczny, stad odczuwalny jest wyraźny niedosyt w analizie tego zagadnienia. Por. szerzej V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 48 i n., również V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu...*, s. 427 i n. Wśród prac innych Autorów warto wspomnieć cytowane wyżej dzieła M. Grzybowskiego czy też J. Osińskiego, w których poruszany jest wątek zasad ustroju.

¹¹ Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku, [w:] *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłum. S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003. Por. także *Konstytucja Finlandii...* Najnowsze poprawki, wprowadzone do finlandzkiej ustawy zasadniczej od czasu jej wejścia w życie, zostały szczegółowo omówione przez: V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu...*, s. 434–440.

¹² Systematyka ogólna i szczegółowa konstytucji finlandzkiej zostały scharakteryzowane przez: V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 47–48 oraz V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu...*, s. 426–427. Nadto także: J. Osiński, [w:] *Konstytucja Finlandii...*, s. 28.

wyrażona wprost, i to w rozdziale 1, inne zaś dają się jedynie wywieźć lub wyinterpretować z jej dalszych postanowień, niekoniecznie zawartych w rozdziale poświęconym tej tematyce.

Do najważniejszych zasad ustrojowych zatem należą¹³:

- zasada republikańskiej formy rządu;
- zasada suwerenności, współpracy międzynarodowej i członkostwa w Unii Europejskiej;
- zasada nienaruszalności godności ludzkiej, wolności i praw jednostki oraz sprawiedliwości społecznej;
- zasada zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy;
- zasada demokracji i praworządności;
- zasada parlamentaryzmu (parlamentarno-gabinetowej formy rządu);
- zasada podziału władz¹⁴;
- zasada niepodzielności terytorium i unitarnej formy państwa;
- zasada samorządu lokalnego i autonomii terytorialnej Wysp Alandzkich.

Zasada republikańskiej formy rządu została wyrażona w art. 1 ust. 1 Konstytucji fińskiej, zatytułowanym *Konstytucja*. Stanowi on o tym, że: „Finlandia jest suwerenną republiką”. Ten przepis przesądza o utrwaleniu w Finlandii republikańskiej formy rządów, wprowadzonej jako zasa-

¹³ Pomocne i najbardziej wiarygodne naukowo w rozważaniach nad katalogiem oraz treścią zasad ustroju politycznego Finlandii, zawartymi w jej konstytucji, bez wątpienia są dokonania doktryny fińskiej w tym zakresie, a mianowicie prace opublikowane w okresie po wejściu w życie ustawy zasadniczej: J. Pöyhönen (ed.), *An Introduction into Finnish Law*, Helsinki 2002, zawierająca rozdział autorstwa Martina Scheinina, dotyczący prawa konstytucyjnego. W języku fińskim: A. Jyränki, *Uusi perustuslakimme*, Turku 2000; idem, *Valta ja vapaus, Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*, Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos, Helsinki 2000 oraz I. Saraviita, *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Kauppakaari Oyl Lakimiesliiton Kustannus*, Helsinki 2000, a z najnowszych opracowań tegoż w języku angielskim *The Constitution of Finland*, opublikowane w 2004 r., <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/constitutionoffinland1.pdf> (dostęp 02.03.2016). W języku szwedzkim: M. Suksi, *Finlands statsrätt*, Turku-Åbo 2002.

¹⁴ J. Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2002, s. 102 i n. Praca ta, wydana w języku angielskim, porusza m.in. zagadnienie podziału władz w systemie konstytucyjnym Finlandii. Oparta została na publikowanych wcześniej artykułach, które uległy gruntownej przeróbce i aktualizacji, m.in. *Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-Presidential Constitution: Finland's Past and Future?*, „Tidsskrift for Rettsvitenskap” 1999, vol. 5, s. 904–920. Ponadto, warto sięgnąć do: H. van den Brandhof, *The Republic of Finland*, [w:] L. Prakke, C. Kortmann (eds), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer 2004. Jest to praca zbiorowa, poświęcona systemom konstytucyjnym 15 państw będących członkami Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem w 2004 r. Zawiera także kilka uwag o podziale władzy w nowej konstytucji Finlandii.

da ustrojowa jeszcze przez poprzednią konstytucję fińską – Akt o formie rządu z 21 czerwca 1919 r.¹⁵ Zasadę tę należy rozumieć w sposób tradycyjnie przyjęty w doktrynie. Republika to ustrój, w którym – w odróżnieniu od monarchii – głowa państwa pochodzi z wyborów i pełni swój urząd kadencyjnie. Istotą republiki nie jest jednakże tylko obsadzanie urzędu głowy państwa. Republikanizm jest taką formą organizacji państwa, w którym obywatele mają zapewniony wpływ na sprawy publiczne.

Zasada suwerenności także wynika z wyżej powołanego art. 1 ust. 1. Pojęcie to jednakże nie jest, jak widać, zdefiniowane w treści normatywnej tego przepisu – jest on bardzo lakoniczny. Jego istoty należy doszukiwać się w teorii państwa oraz prawie międzynarodowym publicznym. Suwerenność państwa to jego samowładność, czyli prawna niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, oraz całowładność, czyli kompetencja normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa¹⁶. Jest to zatem taki stan faktyczny, w którym ośrodek decyzji politycznej, reprezentujący władzę państwową, jest wolny od jakiegokolwiek ingerencji co do treści podejmowanych decyzji¹⁷.

Zasada suwerenności została wprowadzona do pierwszej konstytucji Finlandii w 1919 r. Miała wówczas bardzo istotne znaczenie dla nowo rodzącego się państwa i bynajmniej nie tylko w kontekście odzyskania przez niego niepodległości. Zasada ta pociągała za sobą daleko idące konsekwencje prawne, albowiem wynikało z niej, że niektóre umowy międzynarodowe, mające ograniczać suwerenność Finlandii, mogły być uznawane za niezgodne z konstytucją. Miało to szczególne znaczenie dla tzw. suwerenności wewnętrznej Finlandii, ponieważ za sprzeczne z konstytucją uznawane były umowy międzynarodowe, które umożliwiały obcym państwom lub organizacjom międzynarodowym sprawowanie władzy publicznej na jej terytorium. Niemniej jednak nie uchroniło to Finów całkowicie przed ratyfikowaniem tego rodzaju umów. Uzyskiwały one aprobatę parlamentu i zostawały wprowadzane w życie, a zarazem do fińskiego systemu prawnego, w drodze uchwalenia tzw. ustaw stano-

¹⁵ Propozycja kontynuowania tradycji monarchicznej formy państwa, włącznie z próbą obwołania Finlandii monarchią w 1918 r., jako naturalną konsekwencję, ustanowionej jeszcze za czasów dominacji szwedzkiej w 1772 r. formy rządu, która była tak mocno lansowana wówczas przez zwolenników monarchii, nie powiodła się. Szerzej por.: V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 33–34; V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu...*, s. 419.

¹⁶ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 104 i n.

¹⁷ Kompetentnie pisze o tym A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010, s. 59 i n. Doktrynalne ujęcie oraz współczesną treść pojęcia suwerenności państwa wnikliwie omawiają również: S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2013, s. 44–47.

wiących wyjątek lub uchylających postanowienia konstytucji. Najbardziej jaskrawym przypadkiem wprowadzenia w życie traktatu w takim trybie było przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej.

Obowiązująca ustawa zasadnicza utrwaliła dotychczasową zasadę suwerenności Finlandii, rozszerzając ją o współpracę międzynarodową na rzecz ochrony pokoju i praw człowieka, a także rozwoju społeczeństwa, uregulowaną w art. 1 ust. 3. To uzupełnienie przesądziło o zmianie dotychczasowej interpretacji zasady suwerenności narodowej. Z obecnej wykładni, kilkakrotnie przedstawianej przez Komisję Prawa Konstytucyjnego w różnych sprawach, wynika, że zwykle umowy międzynarodowe, z których pochodzi umocowanie dla oficjalnych przedstawicieli obcych państw i organizacji międzynarodowych na terytorium Finlandii, nie są już uznawane za niezgodne z konstytucją.

Najnowszym uzupełnieniem tej zasady stało się dodanie w art. 1 ust. 3 zdania drugiego, stanowiącego o członkostwie Finlandii w Unii Europejskiej (poprawka 1112/2011, weszła w życie 1 marca 2012 r.). Stąd, ostatecznie zasada ta otrzymała brzmienie: suwerenności, współpracy międzynarodowej i członkostwa w Unii Europejskiej. Fakt ten świadczy nie tylko o tym, że Finlandia, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się – obok innych krajów członkowskich – na ograniczenie swojej suwerenności. Warte podkreślenia jest również to, że obecnie konstytucja Finlandii traktuje swoje członkostwo, w wyniku którego dobrowolnie zrzekła się ona części swojej suwerenności na rzecz struktury ponadnarodowej (i to jeszcze w 1995 r.), jako podstawową zasadę ustroju politycznego oraz rację stanu. Na uwagę zasługują także fakt coraz większego angażowania się Finlandii w sprawę UE i proces integracyjny w ostatnim okresie. Będąc jej członkiem od 1995 r., dopiero w 2011 r. zdecydowała się ona na włączenie tego postanowienia do konstytucji, a nawet nadanie mu rangi fundamentalnej przez zamieszczenie go wśród naczelnych zasad ustroju państwa.

Konstytucja nie reguluje kwestii podziału kompetencji pomiędzy organami władzy państwowej a instytucjami Unii Europejskiej, a zawiera jedynie kilka postanowień dotyczących procedury podejmowania decyzji w sprawach odnoszących się do UE – przez parlament i jego organy oraz rząd¹⁸. Sprawą otwartą pozostaje natomiast, czy nowa interpretacja zasady suwerenności w finlandzkiej konstytucji ma zastosowanie także do dalszego poszerzania kompetencji organów unijnych w zakresie

¹⁸ Dogłębnie problematykę relacji między parlamentem a rządem w sprawach unijnych w Finlandii omawiają: Z. Witkowski, M. Serowaniec, *Modele współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej na przykładzie państw nordyckich*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień...*, s. 57 i n.

podejmowania decyzji, szczególnie w kontekście nieuchronnie powracających trendów wyraźnie federalizacyjnych, obserwowanych co pewien czas w Unii. Punktem wyjścia dla właściwej interpretacji może się stać to, że kompetencje UE implementowane są do ustawodawstwa finlandzkiego na poziomie traktatów z Maastricht, Amsterdamu i Nicei. Wszystkie pozostałe zmiany traktatowe muszą być wprowadzane osobno. Szczególny przykład stanowić tu może projekt Konstytucji Unii Europejskiej z 2002 r.

Zasada nienaruszalności godności ludzkiej, wolności i praw jednostki oraz sprawiedliwości społecznej zawarta została w art. 1 ust. 2 Konstytucji. Zawiera ona gwarancje nienaruszalności godności ludzkiej, wolności i praw jednostki oraz wspierania i utwierdzenia w społeczeństwie zasady sprawiedliwości. Godność jest źródłem wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela. Wywodzi się ona z prawa naturalnego, jest przyrodzona i niezbywalna, a jej poszanowanie i ochrona należy do obowiązków władz publicznych. Ograniczenia praw i wolności w państwie demokratycznym można nakładać jedynie w drodze ustawy i tylko w takim przypadku, gdy jest to konieczne dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Równość należy rozumieć z jednej strony jako prawo do równego traktowania przez władze publiczne, z drugiej zaś jako zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. Jej uzupełnieniem pozostaje równość płci. Fundamentalne znaczenie posiada w tym kontekście także promowanie zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasada zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy została wyrażona w art. 2 ust. 1 Konstytucji, zatytułowanym *Demokracja i rządy prawa*: „Władza zwierzchnia w Finlandii należy do narodu reprezentowanego przez parlament”. Zakłada ona, że suwerenem jest podmiot zbiorowy – naród, a jego wola wyrażana jest w sposób pośredni, poprzez działalność ciała przedstawicielskiego, jakim pozostaje, pochodząca z wyborów powszechnych, jednoizbowa Eduskunta. Takie ujęcie zasady zwierzchnictwa narodu nie wyklucza jednakże jej klasycznego rozumienia na gruncie doktrynalnym, polegającego na sprawowaniu władzy zwierzchniej przez naród również w formie demokracji bezpośredniej. Prawdziwość tej tezy potwierdza to, że Konstytucja finlandzka w art. 53 przewiduje możliwość zarządzenia referendum konsultacyjnego, a od 1 marca 2012 r. (poprawka 1112/2011) – także skorzystania z inicjatywy ludowej.

Zasadę demokracji i praworządności formułuje art. 2 ust. 2 i 3 Konstytucji. Składa się z dwóch elementów – rządów demokracji i prawa. Artykuł 2 ust. 2 odnosi się do pojęcia demokracji i wyjaśnia jej istotę, któ-

ra w świetle tego przepisu, w gruncie rzeczy, polega na realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego, tj. na „prawie obywateli do uczestniczenia w rozwoju społeczeństwa i wpływania na jego warunki życia”. W ten oto sposób przepis ten akcentuje możliwość aktywnego uczestnictwa obywateli w kształtowaniu kierunków polityki państwa, taka bowiem aktywność decyduje o upodmiotowieniu obywateli współodpowiedzialnych za jego losy.

Najważniejsze regulacje zapewniające rządy demokratyczne znajdują się zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w przepisach dotyczących wyborów do parlamentu, na urząd prezydenta oraz do organów samorządu terytorialnego, zawartych w ustawodawstwie zwykłym (w ustawie wyborczej 714/1998¹⁹). Fundament systemu demokratycznego stanowią postanowienia konstytucji odnoszące się do podstawowych praw i wolności politycznych, gwarantujących swobodę działalności partii politycznych, wolność wypowiedzi i druku, a także wolność zrzeszania się.

Zasada praworządności, do której odnosi się art. 2 ust. 3, stanowi natomiast o tym, że wykonywanie władzy publicznej opiera się na prawie. Ponadto, prawo winno być bezwzględnie przestrzegane w każdej działalności publicznej. Zasada demokracji i rządów prawa wywodzi się z tradycji szwedzko-fińskiej. W obecnie obowiązującej konstytucji spełnia kilka funkcji. Konstytucja stanowi gwarancję demokratycznego ustroju politycznego o nadzwyczajnej legitymacji publicznej. Jest głęboko zakorzeniona w podświadomości ludzkiej i znajduje swój przejaw w tzw. społeczeństwie legalistycznym. W konstytucji uwidacznia się także w wielu jej dalszych postanowieniach, których celem jest zobowiązanie do surowego przestrzegania legalizmu w działaniu organów państwa: parlamentu, głowy państwa, rządu oraz sądów.

Na straży praworządności stoją dwa niezależne organy państwowe. Kanclerz Sprawiedliwości nadzoruje działalność Prezydenta i rządu, a wraz z Parlamentarnym Ombudsmanem czuwa nad przestrzeganiem podstawowych praw i wolności oraz praw człowieka, a także nad tym, aby sądy, organy władzy, urzędnicy administracji państwowej, pracownicy służby publicznej oraz inne osoby wykonujące zadania publiczne, przestrzegali prawa i spełniali należące do nich obowiązki (art. 108 i 109

¹⁹ Ustawa wyborcza 714/1998 (z późniejszymi zmianami, ostatnie z 2004 r. – ustawą 218/2004), która weszła w życie w dniu 8 października 1998 r., dostępna jest w językach: fińskim, szwedzkim i angielskim w elektronicznych zbiorach „Dzienników Ustaw” Finlandii, <http://www.finlex.fi>. Szczegółowo została omówiona w: V. Serzhanova, *Wybory do parlamentu...*, s. 144 i n. Konstytucyjne zasady systemu wyborczego Finlandii ponadto wnikliwie analizuje I. Saraviita, *The Constitution of Finland*, Helsinki 2004, s. 94 i n. W literaturze polskiej por. także: M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys...*, s. 67 i n.; idem, *Systemy konstytucyjne państw...*, s. 53–57.

Konstytucji). Istnieje ponadto szereg innych ciał i instytucji, których zadaniem jest kontrolowanie działalności parlamentu i jego organów pod względem ich zgodności z ustawą zasadniczą. Podobne uregulowania są rzadkością i trudno jest ich znaleźć w jakichkolwiek innych konstytucjach współczesnych. Wśród najbardziej jaskrawych przykładów takich mechanizmów, instrumentów i instytucji prawnych znajduje się m.in. to, że Kanclerz Sprawiedliwości i jego zastępca zawsze są obecni na posiedzeniach gabinetu oraz rządu z udziałem prezydenta. Do jego obowiązków należy również nadzorowanie wyroków wydawanych przez sądy. Sam Kanclerz podlega natomiast kontroli parlamentarnej Komisji Prawa Konstytucyjnego, która ponadto także czuwa nad konstytucyjnością działalności ustawodawczej Eduskunty. Kanclerz Sprawiedliwości i Parlamentarny Ombudsman, zwani również „strażnikami legalizmu”, skrzętnie nadzorują surowe przestrzeganie prawa oraz legalizm w działaniu i decyzjach podejmowanych przez organy administracyjne niższych szczebli.

Urzędnicy administracji państwowej ponoszą odpowiedzialność za swoje niezgodne z prawem czynności urzędowe, a także za decyzje organów kolegialnych, podjęcie których poparli, będąc ich członkami. Jeśli decyzja została podjęta na podstawie projektu opracowanego przez sprawozdawcę, to także i on ponosi za nią odpowiedzialność, chyba że zgłosił do niej sprzeciw. Każdy, czyje prawa zostały naruszone i komu wyrządzono szkodę na skutek niezgodnego z prawem działania albo zaniechania, popełnionego przez urzędnika państwowego lub inną osobę wykonującą zadania publiczne, ma prawo żądać skazania takiego urzędnika lub osobę za to odpowiedzialną na karę przez sąd. Instytucja publiczna, urzędnik lub inna osoba wykonująca zadania publiczne może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za wyrządzone szkody (zgodnie z art. 118 Konstytucji). Każdy ma prawo do skierowania swej sprawy w celu rozpatrzenia przez właściwy sąd bądź inny organ państwowy w sposób należyty, rzetelny i bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również ma prawo do rewizji orzeczenia tegoż sądu bądź innego niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości, dotyczącego jego praw lub obowiązków. Jawność postępowania, prawo do składania zeznań, prawo do otrzymywania wyroku z uzasadnieniem oraz prawo do środka odwoławczego, jak również inne gwarancje rzetelnego procesu i dobrej administracji reguluje ustawa (art. 21 Konstytucji).

Zasadę parlamentaryzmu wywieźć można zarówno z tytułu art. 3 *Parlamentaryzm i podział władz*, jak i z analizy treści tego przepisu oraz szeregu innych. Słowo „parlamentaryzm” występuje tu jedynie w tytule i brak jest wyjaśnienia jego znaczenia bądź jakiegokolwiek interpretacji. Znaleźć je można natomiast w różnych postanowieniach ustawy zasadniczej. Nie-

kiedy są one sformułowane bardzo lakonicznie, jak chociażby art. 3 ust. 2, gdzie jest mowa o wymaganym zaufaniu, jakim członkowie rządu muszą być obdarzeni ze strony parlamentu – cecha o kapitalnym znaczeniu dla istoty parlamentaryzmu. Szczególną wagę tutaj mają także postanowienia konstytucji odnoszące się do procedury podejmowania decyzji przez prezydenta i rząd, którzy na przemian ponoszą odpowiedzialność polityczną (prawną) przed parlamentem.

Przepisy konstytucji z 1919 r. nie zawierały pojęcia parlamentaryzmu, choć zasada ta w pełni funkcjonowała po jej wejściu w życie – aż do roku 2000. Wyjątek stanowić tu mogły niektóre uprawnienia prezydenta. Świadczyły one o utrwalaniu w pierwszych dekadach niepodległości parlamentaryzmu o wyraźnym semiprezydenckim nachyleniu. Obecnie obowiązująca konstytucja Finlandii najwidoczniej usiłowała odejść od formuły rządów semiprezydenckich, które przyjęła jej poprzedniczka. Po pierwsze, świadczy o tym formalnoprawne wprowadzenie parlamentaryzmu jako naczelnej zasady ustrojowej, co postrzegać należy jako zasadniczy krok w kierunku parlamentarno-gabinetowej formy rządu. Po drugie, dowodzi to również szereg ważnych zmian, jakie zaszły wraz z wprowadzeniem ustawy zasadniczej z 1999 r. w zakresie relacji między naczelnymi organami państwowymi, a których nie sposób nie zauważyć ani pominać, szczególnie po dogłębnej analizie postanowień konstytucji w tym zakresie²⁰. Po trzecie, tezę tę potwierdzają także poprawki wprowadzone do konstytucji w ostatnich latach, bez wątpienia zmierzające stopniowo w kierunku rządów „coraz bardziej” parlamentarno-gabinetowych²¹. Najbardziej widocznymi zmianami w tym zakresie wydaje się być osłabienie roli głowy państwa w systemie naczelnych organów państwowych, w różnych obszarach funkcjonowania państwa – na rzecz wzmocnienia pozycji parlamentu albo rządu. Zatem, wahadło sił co raz bardziej zaczyna się poruszać między tymi dwoma ośrodkami władzy, pozostawiając głowę państwa w tle, i tym samym świadcząc o konsekwentnym podążaniu w kierunku formy rządu parlamentarno-gabinetowej.

W obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej Finlandii zasada podziału władz została nie tylko utrwalona, ale w porównaniu do poprzedniej konstytucji, także znacznie bardziej uwidoczniła i zdecydowanie jasniej wyrażona²². Artykuł 3 zawiera dosyć klasyczne jej ujęcie: „Władzę

²⁰ Szerzej: V. Serzhanova, *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2011, Seria Prawnicza, Prawo 10, nr 71, s. 181–195.

²¹ Wnikliwej analizie zmian w obowiązującej finlandzkiej ustawie zasadniczej od czasu jej wejścia w życie dokonują: V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu...*, s. 434–440.

²² J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 115.

ustawodawczą wykonuje Eduskunta, która także decyduje o finansach państwa. Władzę wykonawczą realizuje Prezydent Republiki i Rada Państwa, członkowie której obdarzeni są zaufaniem parlamentu. Władzę sądowniczą wykonują niezależne sądy, w tym Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Sąd Administracyjny jako sądy najwyższych instancji”.

Analiza tego przepisu oraz całego systemu naczelných władz państwowych Finlandii i ich wzajemnych relacji pozwala stwierdzić, iż na gruncie ustroju finlandzkiego „zasada ta realizowana jest we wszystkich trzech aspektach: w zakresie wyodrębnienia trzech władz, powierzenia ich funkcji odrębnym organom oraz – rzecz o kapitalnym znaczeniu dla rządów parlamentarnych – wyposażenia „poszczególnych segmentów władzy (rządu, parlamentu i głowy państwa) w kompetencje o »równoważącym« charakterze, charakterze swoistych przeciwdziałań, uruchamianych wówczas, kiedy któryś z uczestników systemu okaże się albo nazbyt słabym albo – przeciwnie – nazbyt silnym, zagrażającym programowanej równowadze”²³.

Zasada niepodzielności terytorium i unitarnej formy państwa została wyrażona w art. 4, noszącym tytuł *Terytorium Finlandii*. Zakłada ona, że: „Terytorium Finlandii jest niepodzielne, a granice państwowe nie mogą być zmienione bez zgody parlamentu”. Oznacza to, że Finlandia w swoim ustroju terytorialnym jest państwem jednolitym i jej poszczególne jednostki podziału terytorialnego nie posiadają samodzielności politycznej. Istnieje jednolity system organów władz publicznych oraz jeden system prawny, którego podstawę stanowi ustawa zasadnicza. Granice Finlandii są nienaruszalne i chronione przez traktaty międzynarodowe. Granice ze Szwecją określają przepisy Traktatu z Haminy z 1809 r., z Norwegią – traktaty zawarte pomiędzy Szwecją i Rosją w 1751 i 1826 r., a z Rosją – traktat szwedzko-rosyjski z 1617 r. oraz Finlandii ze Związkiem Radzieckim z 1948 r. W Finlandii obowiązują także traktaty zawarte przez nią z sąsiadami, regulujące sprawy administracji i granic oraz dwie umowy o administrowaniu wód rzecznych (ze Szwecją i Norwegią). Finlandia nie posiada terytoriów zależnych.

Zasada samorządu lokalnego i autonomii terytorialnej Wysp Alandzkich polega na ustaleniu statusu autonomicznego dla archipelagu Wysp Alandzkich, zamieszkałego przez ludność szwedzkojęzyczną. Gwarancje tego statusu zawiera art. 120 Konstytucji, zatytułowany *Szczególny status Wysp Alandzkich*. Stanowi on, że: „Wyspy Alandzkie posiadają samorząd na podstawie stosownych uregulowań Ustawy o samorządzie Wysp Alandzkich”. Archipelag po raz pierwszy uzyskał status autono-

²³ J. Szymanek, *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 3 (165), s. 22.

miczny w obrębie Finlandii w 1921 r. i od tego czasu utrzymuje go jako *status quo*. Pierwsza ustawa o samorządzie Wysp Alandzkich, stanowiąca część konstytucji Finlandia, została uchwalona po II wojnie światowej – 28 grudnia 1951 r. Obecnie szczegółowe regulacje dotyczące statusu archipelagu zawiera ustawa o samorządzie Wysp Alandzkich z dnia 16 sierpnia 1991 r.²⁴

Podsumowując powyższe rozważania, warto ponownie podkreślić fakt, iż z uwagi na brak jednolitej definicji naczelných czy też konstytucyjnych zasad ustroju oraz dosyć odległe i specyficzne etapy historii politycznej Finlandii, jednoznaczne ustalenie katalogu naczelných zasad ustroju państwa, nawet wyłącznie na podstawie postanowienia obowiązującej ustawy zasadniczej, jest zadaniem niełatwym. Szczególne trudności pojawiają się wówczas, gdy próbujemy wyinterpretować je z tekstu ustawy zasadniczej oraz ustalić ich treść i wykładnię. W opracowaniach doktryny fińskiej nie wzbudzają jednakże wątpliwości zasady proponowane oraz szczegółowo omówione w niniejszym opracowaniu, mianowicie: zasada republikańskiej formy rządu, suwerenności, współpracy międzynarodowej, członkostwa w Unii Europejskiej, nienaruszalności godności ludzkiej, praw i wolności jednostki, sprawiedliwości społecznej, zwierzchnictwa narodu, przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, demokracji i praworządności, systemu parlamentarnego, monteskiuszowskiego podziału władz, niepodzielności terytorium, unitarnej formy państwa, samorządu lokalnego oraz autonomii Wysp Alandzkich. Bez jednoznacznej odpowiedzi pozostaje także pytanie, czy poza przepisami konstytucji istnieją inne, głęboko zakorzenione w świadomości narodowej Finów oraz we wciąż ewoluujących mechanizmach ustrojowo-politycznych Finlandii, szeroko rozumiane zasady konstytucyjne bądź ustrojowe, które można by uznać za fundament organizacji i funkcjonowania państwa.

Wykaz literatury

Andersson I., *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967.

Andersson I., Weibull J., *Swedish History in Brief*, Stockholm 1981.

Bain R. N., *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint 2006.

²⁴ Ustawa ta, potocznie zwana Statutem Wysp Alandzkich, została przetłumaczona przez G. Bonusiaka: *Statut Wysp Alandzkich*, wstęp i tłum. G. Bonusiak, Rzeszów 2009, s. 48–80.

- Bałaban A., Mijał P. (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- Blömstedt Y., *A historical background of the finnish legal system*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966.
- Bonusiak G., *Statut Wysp Alandzkich*, wstęp i tłumaczenie G. Bonusiak, Rzeszów 2009.
- Brandhof van den H., *The Republic of Finland*, [w:] L. Prakke, C. Kortmann (eds), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer 2004.
- Cieślak T., *Historia Finlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983.
- Cieślak T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1947.
- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Grzybowski M., *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989.
- Husa J., *Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-Presidential Constitution: Finland's Past and Future?*, „Tidsskrift for Rettsvitenskap” 1999, vol. 5.
- Husa J., *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2002.
- Jyränki A., *Valta ja vapaus, Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos*, Helsinki 2000.
- Jyränki A., *Uusi perustuslakimme*, Turku 2000.
- Kersten A., *Historia Szwecji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
- Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku*, [w:] *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłum. S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Ławniczak A., *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010.
- Orfield L. B., *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953.
- Osiński J., *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997.
- Pöyhönen J. (ed.), *An Introduction into Finnish Law*, Helsinki 2002.
- Pułło A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014.
- Sagan S., Serzhanova V., *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2013.
- Saraviita I., *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Kauppakaari Oyl Lakimiesliiton Kustannus*, Helsinki 2000.
- Saraviita I., *The Constitution of Finland*, Helsinki 2004.
- Saraviita I., *The Constitution of Finland*, <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/constitutionoffinland1.pdf> (dostęp 16.11.2015).
- Serzhanova V., *Ewolucja konstytucji państw nordyckich*, [w:] red. S. Sagan, *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, Rzeszów 2011.
- Serzhanova V., *Konstytucje fińlandzkie*, „Gubernaculum et Administratio. Historia, Prawo, Administracja. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. IV.
- Serzhanova V., *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007.
- Serzhanova V., *Tryb uchwalania oraz reforma Konstytucji Republiki Islandii*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kregu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów 2015.
- Serzhanova V., *Wybory do parlamentu fińlandzkiego Eduskunty*, [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.), *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II ústavné dni*, Košice 2014.
- Serzhanova V., *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2011, Seria Prawnicza, Prawo 10, nr 71.

- Serzhanova V., Wapińska D., *Ewolucja konstytucjonalizmu w Finlandii*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Suksi M., *Finlands statsrätt*, Turku–Åbo 2002.
- Szordykowska B., *Historia Finlandii*, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „*Studia Prawnicze*” 2005, z. 3(165).
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Witkowski Z., Serowaniec M., *Modele współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej na przykładzie państw nordyckich*, [w:] V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów 2015.

Prawo Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w Konstytucji Republiki Chorwacji

Od chwili uchwalenia Konstytucji Republiki Chorwacji 22 grudnia 1990 r.¹ rozporządzenia z mocą ustawy były dopuszczalną formą stanowienia prawa w państwie. Prawo do ich wydawanie powierzone zostało Prezydentowi Republiki oraz rządowi. Kolejne nowelizacje Konstytucji Chorwacji nie zmieniły tego stanu rzeczy, chociaż zmieniła się regulacja prawna określająca zasady ich wydawania przez Prezydenta. Natomiast uprawnienia rządu w tym obszarze nie uległy praktycznie zmianie². Zgodnie z art. 88 Konstytucji: „Sabor Republiki Chorwacji może, na okres nie przekraczający jednego roku, upoważnić Rząd Republiki Chorwacji do regulowania w drodze rozporządzeń poszczególnych spraw należących do zakresu działania Saboru, z wyjątkiem spraw dotyczących określenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, praw mniejszości narodowych, systemu wyborczego, ustroju, zakresu i trybu działania organów władzy państwowej, ustroju zakresu i trybu działania samorządu lokalnego. Rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą działać wstecz. Rozporządzenia wydane na podstawie ustawowego upoważnienia tracą moc po upływie jednego roku od daty upoważnienia Rządu do ich wydania, chyba że Sabor postanowi inaczej”.

Szersze omówienie tej problematyki pozostaje poza ramami niniejszego opracowania, z tym że warto zauważyć, że w chorwackiej doktrynie

* Dr hab., prof. UŁ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 1990, br. 56.

² W 2001 r. nowela konstytucyjna zniosła wyższą izbę parlamentu, jaką była Izba Županii (Županijski dom). W związku z tym nastąpiła zmiana art. 88. W pierwotnym brzmieniu przepisu upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez rząd udzielała Izba Przedstawicielska (Zastupnički dom), po nowelizacji prawo to przysługuje jednoizbowemu Saborowi. Poza tym treść przepisu nie uległa zmianie. Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2001, br. 28.

prawo rządu do wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy jest dość krytycznie oceniane³.

Prawo Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy wynika natomiast z upoważnienia konstytucji. Do ich wydawania uprawnia Prezydenta art. 101 Konstytucji: „Podczas stanu wojny Prezydent Republiki może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, na podstawie i w ramach upoważnienia otrzymanego od chorwackiego Saboru. Jeżeli posiedzenie chorwackiego Saboru nie może się odbyć, Prezydent Republiki jest upoważniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, którymi reguluje sprawy związane ze stanem wojny.

W przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa lub wówczas gdy organy państwa nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Prezydent Republiki może na wniosek i z kontrasygnatą Premiera wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Prezydent Republiki przedkłada wydane przez siebie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia chorwackiemu Saborowi, na najbliższym jego posiedzeniu. Jeżeli Prezydent nie przedłoży rozporządzeń z mocą ustawy do zatwierdzenia chorwackiemu Saborowi lub gdy Sabor ich nie zatwierdzi, rozporządzenia te przestają obowiązywać”.

380 Analiza przesłanek uprawniających Prezydenta do wydawania tych aktów wskazuje, że mają one na celu przede wszystkim zapewnienie szybkości reakcji prawodawczej państwa w razie nagłej konieczności spowodowanej stanem jego zagrożenia⁴. W chorwackiej doktrynie wskazuje się, że Prezydent może wydawać rozporządzenia faktycznie w trzech odrębnych sytuacjach. Pierwsza ma miejsce, gdy trwa stan wojny, druga występuje w przypadku zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa, a trzecia w przypadku, gdy organy władzy państwowej nie mogą normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków⁵. W literaturze chorwackiej wskazuje się, że zarówno stan wojny, jak i stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa może prowadzić do niezdolności wykonywania konstytucyjnych obowiązków

³ Szerzej na temat rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez rząd w Republice Chorwacji. Patrz S. Barić, *Delegirano zakonodavstvo i Ustav HR*, [w:] A. Bačić (red.), *Okrugli stol Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011, s. 388–406; K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 325–329.

⁴ Wydaje się, że to jeden z najczęstszych powodów istnienia ustawodawstwa delegowanego. Patrz. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 21 i n.; K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 47.

⁵ S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 322.

przez organy państwa⁶. Tym niemniej należy tę przesłankę traktować jako samodzielną podstawę do nabycia przez Prezydenta prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁷. Jednocześnie zwraca się uwagę, że stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa jak również niezdolności organów do wykonywania konstytucyjnych obowiązków może być spowodowany wojną, choć formalnie stan wojny może nie zostać ogłoszony ze względu na to, że następuje to w określonej konstytucyjnej procedurze⁸. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że art. 17 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie praw jednostki, zezwala na to w przypadku wystąpienia stanu wojny, stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w „wystąpienia wielkich klęsk żywiołowych”. Wprawdzie w Chorwacji obowiązuje ustawa o ochronie przed klęskami żywiołowymi, to wydaje się, że w świetle obowiązującej regulacji nie można mówić o tym, by ustawa zasadnicza przewidywała istnienie takiego konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego⁹. Tymczasem art. 101 Konstytucji nie przewiduje możliwości wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku występowania klęsk żywiołowych. Tak więc w czasie klęski żywiołowej mógłby wydać rozporządzenie z mocą ustawy tylko wtedy, gdyby klęska żywiołowa miała wpływ na niezdolności organów państwa do wykonywania ich konstytucyjnych obowiązków. Reasumując, można uznać, że Prezydent ma prawo do wydania rozporządzenia z mocą ustawy w czasie trwania jednego z dwóch przewidzianych przez konstytucję stanów nadzwyczajnych oraz w sytuacji niezdolności do wykonywania przez organy państwa konstytucyjnych obowiązków, co stanem nadzwyczajnym nie jest.

Przepisy chorwackiej Konstytucji dotyczące stanów nadzwyczajnych określane są w literaturze jako charakteryzujące się wąskim zakresem regulacji¹⁰. W Chorwacji występują dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojny i stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. W świetle postanowień konstytucji trudno wskazać dopuszczalne okoliczności uprawniające organy władzy do ogłoszenia stanu wojny. Zgodnie z art. 101 Prezydent wypowiada wojnę i zawiera pokój na podstawie decyzji Saboru, do której Sabor został uprawniony przez art. 81

⁶ D. Gardašević, *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, Zagreb 2014, s. 464.

⁷ *Ibidem*, s. 468.

⁸ *Ibidem*, s. 464–465.

⁹ *Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda*, „Narodne novine” 1997, br. 73; 2004, br. 174.

¹⁰ Chorwacka regulacja została do takich zaliczona przez doktrynę, obok regulacji francuskiej, rosyjskiej, holenderskiej, szwajcarskiej, słowackiej, fińskiej, islandzkiej, ukraińskiej, litewskiej i łotewskiej. Patrz M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 27.

Konstytucji. Jednakże żaden ze stosownych artykułów ustawy zasadniczej wskazuje, w jakiej sytuacji organy państwa są do tego uprawnione, co oznacza, że pozostawia się im całkowitą swobodę w przedmiocie oceny faktów uprawniającej do podjęcia takiej decyzji. Podobnie się ma sprawa w przypadku drugiego powodu uprawniającego do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Konstytucja w przepisach dotyczących sytuacji nadzwyczajnych w państwie nie posługuje się jednolitą terminologią. W art. 17 dotyczącym dozwolonych ograniczeń praw jednostki użyte zostało sformułowanie „w stanie bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki”. Natomiast w art. 100 dotyczącym użycia sił zbrojnych oraz w art. 101 określającym przesłanki uprawniające do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Konstytucja posługuje się terminem „w przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa”. Jednocześnie nie precyzuje ona, jakie działania mogą stanowić zagrożenie dla wymienionych wartości, nie określa również, kto i w jakim trybie wprowadza ten stan nadzwyczajny. Ustawa o obronie w art. 6 ust. 5 wskazuje, że stan bezpośredniego zagrożenia (*ugroženosti*) wprowadza Sabor na wniosek rządu Republiki Chorwacji¹¹. Jednakże ustawa nie określa, jakim wartościom „bezpośrednie zagrożenie” ma grozić, co pozostawia organom władzy daleko idącą swobodę z korzystania z tej instytucji. Ustawa podobnie jak konstytucja nie określa szczegółowych procedur ustanowienia stanu zagrożenia, nie przewiduje ograniczeń temporalnych ani zasad ochrony organu przedstawicielskiego czy podstaw systemu prawnego, które występują np. w polskiej regulacji¹². Jedyna norma konstytucyjna oprócz tych dotyczących uprawnienia do jego wprowadzenia, która wiąże się z funkcjonowaniem organów państwa w czasie stanu wojennego i stanu bezpośredniego zagrożenia, to uprawnienie Prezydenta do zwołania posiedzenia rządu. Gdy korzysta on z tego uprawnienia, z mocy konstytucji zostaje przewodniczącym tak zwołanego rządu. Ponadto art. 17 Konstytucji przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą ustanawiać nierówności obywateli z jakiegokolwiek powodu, a zakres ograniczeń musi być dostosowany do charakteru zagrożenia. Konstytucja wskazuje ponadto prawa, które nigdy nie mogą być ograniczone. Są to: prawo do życia, zakaz tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź kara-

¹¹ Do 2013 r. wnioski w tej sprawie do Saboru mógł złożyć Prezydent. Wymagał on kontrasygnaty premiera. *Zakon o obrani*, „Narodne novine” 2013, br. 73; 2015, br. 75.

¹² K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 121–125; K. Składowski, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2015, s. 298–299.

nia, nakaz ustawowego określenia czynów karalnych i kar oraz dotyczących wolności myśli, sumienia i wyznania. Nieprecyzyjność norm konstytucyjnych w zakresie dotyczącym stanów nadzwyczajnych w państwie jest cechą charakterystyczną tych instytucji. Trudno bowiem tak określić przesłanki pozwalające na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, aby nie pozostawić miejsca organowi podejmującemu decyzję na własną ocenę sytuacji. W literaturze wskazuje się, że byłoby to wręcz niepożądane ze względu na naturę tej instytucji, gdyż prawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszelkich możliwych „źródeł zagrożeń” dla państwa¹³. Tym niemniej chorwacka regulacja wydaje się być nie wystarczająco precyzyjna, choć polskie przepisy dotyczące prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy także pozostawiają wiele do życzenia¹⁴.

Wydawanie przez Prezydenta rozporządzeń następuje w istocie w odrębnych sytuacjach, z punktu widzenia przesłanek uprawniających do tego działania. Rozporządzenia te różnią się także procedurą ich wydawania i zakresem przedmiotowym. W czasie stanu wojny rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane z upoważnienia Saboru. Konstytucja nie określa wprawdzie, w jakiej formie to upoważnienie może być udzielone, nakazując wszak, że powinno zawierać wskazanie zakresu przedmiotowego upoważnienia. Tym samym rozporządzenia nie mogą wykroczać poza zakres przedmiotowy delegacji. Wydaje się, że delegacja ta powinna mieć formę ustawy.

Jeżeli natomiast w czasie stanu wojny Sabor nie może się zabrać na posiedzenie Prezydent uzyskuje prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy samodzielnie¹⁵. Jednakże rozporządzenia te mogą dotyczyć jedynie spraw związanych ze stanem wojny. Przy braku wskazówek zawartych w konstytucji trudno wyobrazić sobie rzeczywiste ograniczenia przedmiotowe tych rozporządzeń. W stanie wojny łatwo o formułowanie opinii, że niemal każda kwestia jest z nią związana. Tym bardziej, że w chorwackim porządku prawnym nie obowiązuje ustawa, która szczegółowo tę kwestię by regulowała. Praktyka, jaka miała miejsce w Chorwacji w latach 1991–1992, wskazuje, że zakres spraw, które mogą być uznane za dotyczące stanu wojny, może być niezwykle obszerny. W okresie tym Prezydent Franjo Tuđman wydał 39 rozporządzeń z mocą ustawy¹⁶. Dotyczyły one m.in. ochrony przeciw pożarowej; działalności edukacyjnej

¹³ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 29–30.

¹⁴ K. Składowski, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Uwagi krytyczne*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 84–94.

¹⁵ S. Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentrizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009, s. 45.

¹⁶ Patrz. przyp. 50 w: S. Barić, *Delegirano...*, s. 389.

w zakresie kultury, techniki i sportu; badań naukowych; rolnictwa i leśnictwa; opieki zdrowotnej i zdrowotnego ubezpieczenia. Wszystkie wydane w tym czasie rozporządzenia w nazwie nosiły zwrot „w czasie stanu wojennego lub bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki Chorwacji”¹⁷.

Tak więc możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w stanie wojny oraz ich zakres przedmiotowy uzależniony jest od tego, czy parlament ma, czy też nie ma zdolności do zebrania się na posiedzenie. W związku z tym, że przepisy konstytucji oraz ustaw i regulaminu parlamentu nie określają tej kwestii, należy przyjąć, że oznacza to niemożność osiągnięcia kworum¹⁸. Z tym, że prawo do oceny tej okoliczności należy ostatecznie do organów parlamentu, gdyż zgodnie z art. 292 Regulaminu Saboru komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego ustala niemożność zwołania posiedzenia Saboru i informuje o tym Prezydenta Republiki i rząd¹⁹. Komitet ten ustala także ustąpienie okoliczności uniemożliwiających zwołanie posiedzenia Saboru i o tym również powiadamia Prezydenta i rząd. Rozporządzenia wydawane w stanie wojny mogą więc istotnie różnić się zakresem przedmiotowym w zależności od zdolności parlamentu do działania.

384 Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być ponadto wydawane przez Prezydenta, gdy organy władzy nie są w stanie normalnie funkcjonować lub w razie bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. Są one wydawane na wniosek i za kontrasygnatą premiera. Sposób określenia przesłanek uprawniających do wydawania rozporządzeń także pozostawia daleko idącą swobodę interpretacyjną. Można jedynie uznać, że obowiązek współdziałania premiera i prezydenta stwarza dostateczną gwarancję, iż uprawnienie to nie będzie nadużywane. Przepis ten istotnie zmienił rolę Prezydenta w procesie wydawania tych aktów w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej. Konieczność złożenia wniosku i udzielenia kontrasygnaty przez premiera wskazuje wyraźnie, że obecnie Prezydent może korzystać z tego

¹⁷ Patrz przyp. 44 w: I. Kosnica, *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2011, vol. 61, br. 1, s. 159–160.

¹⁸ Podobnie zresztą jak w Polsce, patrz. K. Działocha, *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2; K. Prokop, *O dopuszczalności...*, s. 49; W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] L. Garlicki (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 277; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 300.

¹⁹ W Chorwacji organy parlamentu, które w Polsce noszą miano komisji, nazywają się komitetami (*odbor*) po za jednym wyjątkiem: komisji mandatowo-immunitetowe (*mandatno-immunitetno povjerenstvo*).

uprawnienia pod kontrolą rządu i z jego inspiracji. Wątpliwości może budzić natomiast odpowiedź na pytanie, czy Prezydent jest wnioskiem rządu związany. Wydaje się, że brzmienie art. 101: „prezydent może wydawać rozporządzenia”, nie pozostawia szczególnych wątpliwości, że do wniosku rządu może się on nie przychylić. Na taką interpretację wskazuje także wyraźnie praktyka wykonywania innych konstytucyjnych kompetencji przez prezydenta współdziałającego z premierem. W przypadku tych rozporządzeń konstytucja nie określa ich granic przedmiotowych, inaczej więc niż w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego, mogą one dotyczyć każdej materii.

Ograniczenie przedmiotowe każdego rodzaju rozporządzeń znajduje się w art. 17 Konstytucji. Zabrania on, w każdych okolicznościach, a więc również w sytuacjach uprawniających do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ograniczać konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź karania, nie respektować zasad: *nullum crime sine lege* oraz wolności myśli, sumienia i wyznania. Artykuł 17 wskazuje ponadto, że w czasie stanów nadzwyczajnych ograniczenia praw człowieka i obywatela nie mogą być dokonywane ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, pochodzenie narodowe lub społeczne. Artykuł 16 Konstytucji przewiduje ponadto, że każde ograniczenia wolności lub praw człowieka muszą być proporcjonalne do potrzeby ograniczenia. Norma ta dotyczy także rozporządzeń z mocą ustawy. W żadnym przepisie nie znajdziemy natomiast reguły ochrony konstytucji czy też podstaw systemu demokratycznego, znanego choćby z polskiego porządku prawnego²⁰. Prezydent przedkłada wydane przez siebie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia Saborowi, gdy tylko będzie mógł się zebrać. Jeżeli prezydent nie przedłoży rozporządzeń do zatwierdzenia Saborowi lub gdy tenich nie zatwierdzi, przestają obowiązywać. Rozporządzenia z mocą ustawy podlegają także kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny co do ich zgodności z konstytucją, co wprost wynika z art. 129 Konstytucji, który uprawnia Trybunał do orzekania o zgodności z konstytucją ustaw i innych przepisów prawa.

Nowelizacja Konstytucji z 2000 r.²¹ znacznie ograniczyła swobodę działania prezydenta w porównaniu ze wcześniejszą regulacją konstytucyjną. W pierwotnym brzmieniu art. 101 Konstytucji uprawniał Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych oraz w sytuacji, gdy organy państwa nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Do wydawania

²⁰ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 35–39.

²¹ *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, „Narodne novine” 2000, br. 113.

tych aktów Prezydent nie potrzebował upoważnienia parlamentu ani nie był także zobowiązany do współpracy z rządem, gdyż, inaczej niż jest to obecnie, do wydania rozporządzenia nie był potrzebny ani wniosek rządu, ani kontrasygnata premiera. Prezydent F. Tuđman korzystał z tego uprawnienia w niezwykle szerokim zakresie, mimo że formalnie stan wojny ani stan zagrożenia niepodległości, jednolitości i bezpieczeństwa Republiki nigdy nie został ogłoszony ani nie miał miejsca akt wypowiedzenia wojny²². Swoboda, z jaką Prezydent korzystał z tego uprawnienia, wynikała również z podporządkowania rządu i parlamentu Prezydentowi oraz oportunistycznej postawie Trybunału Konstytucyjnego.

W 1992 r. przedstawiciele opozycji parlamentarnej złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta. Wniosek podnosił trzy zarzuty. Pierwszy wskazywał, że Prezydent wydał rozporządzenia, kiedy formalnie nie został ogłoszony ani stan wojny, ani stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności państwa. Drugi podnosił, że rozporządzenia były wydane w czasie, gdy Sabor mógł obradować i w związku z tym nie mogły ograniczać wolności i praw, które regulowane są w drodze ustaw Saboru, co wynika bezpośrednio z art. 17 Konstytucji dopuszczającego ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych jedynie w drodze ustawy. Po trzecie zaś, rozporządzenia te naruszały regułę zakazu retroakcji²³.

W orzeczeniu z 24 czerwca 1992 r.²⁴ Trybunał, odrzucając skargę uznał, że Prezydent samodzielnie ocenia, czy zachodzą okoliczności zagrożenia niepodległości i jedności państwa i konstytucja nie wymaga od niego ani od żadnego innego organu wydania jakiejś formalnej decyzji to stwierdzającej. Ponadto uznał, że uprawnienie Prezydenta do wydawania rozporządzeń przewidziane w art. 101 Konstytucji nie jest ograniczone przedmiotowo, a w związku z tym może dotyczyć także wolności i praw, mimo że art. 17 wyraźnie tego zabrania. Co do zakazu retroaktywności, Trybunał natomiast uznał, że nie ma on bezwzględного charakteru i w szczególnych okolicznościach może być niezastosowany. Nie dopatrył się Trybunał w trybie ich wydania naruszenia norm konstytucyjnych, mimo że Prezydent miał prawo do ich wydawania w razie uznania przez prezydium Saboru niezdolności parlamentu do działania,

²² B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravno-ga fakulteta Zagreba” 2000, vol. 50, br. 1–2, s. 25.

²³ Đ. Gardašević, *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka”*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 61.

²⁴ *Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992*, „Narodne novine” 1992, br. 49.

a nigdy taka decyzja nie została wydana. Nie dostrzegł również naruszenia prawa w fakcie, że pierwszych 18 rozporządzeń nigdy nie zostało opublikowanych, oraz w tym, że te, które zostały opublikowane, weszły w życie w chwili ich wydania, a nie ogłoszenia, mimo że wiele z nich zawierało ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela²⁵. Ostatecznie Trybunał odrzucił wniosek o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta w okresie od września 1991 do lutego 1992 r., a w stosunku do spraw już wszczętych Trybunał podjął decyzję o umorzeniu postępowań kontrolnych²⁶.

Praktyka wydawania tych aktów na początku lat 90. jest dziś negatywnie oceniana przez chorwacką doktrynę i znacznie przyczyniła się do zmiany regulacji konstytucyjnej dotyczącej rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta. Równocześnie w chorwackiej literaturze wskazuje się, że stabilizacja sytuacji międzynarodowej Chorwacji spowodowała, że takie ukształtowanie tej instytucji nie jest już państwu potrzebne²⁷. Obowiązująca regulacja konstytucyjna ograniczyła istotnie uprawnienie Prezydenta do wydawania tych aktów normatywnych, jednakże wciąż pozostawia wiele pytań otwartych. W szczególności wątpliwości budzi wskazanie precyzyjne zakresu przedmiotowego rozporządzeń wydawanych w czasie stanu wojny, gdy parlament nie może zebrać się na posiedzenie. Niejasny jest także dopuszczalny zakres przedmiotowy rozporządzeń wydawanych na wniosek premiera. Wydaje się, że niedopuszczalne byłoby regulowanie w tej formie spraw zastrzeżonych dla parlamentu, uchwalanych w szczególnej procedurze, przede wszystkim kwestii z zakresu ustawodawstwa organicznego. Brak w tej mierze również jednoznacznego stanowiska chorwackiej doktryny. Rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta z upoważnienia konstytucji jak również wydawane przez rząd z upoważnienia ustawy rodzą w chorwackiej doktrynie istotne zastrzeżenia. Powoduje to, że mimo iż w doktrynie chorwackiej dostrzega się uzasadnione argumenty za stosowaniem tej instytucji w państwie demokratycznym²⁸, to jednak wątpliwości prawne, jakie się z nimi wiążą, sprawiają, że w literaturze od dawna postuluje się zmianę regulacji ich dotyczącej, a na pewno zmianę praktyki udzielania przez Sabor pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń przez rząd²⁹.

²⁵ I. Kosnica, *Uredbe iz nužde...*, s. 160–174.

²⁶ *Ibidem*, s. 158–174.

²⁷ S. Barić, *Zakonodavna...*, s. 45.

²⁸ S. Sokol, *Temeljna pitanja...*, s. 323–324.

²⁹ B. Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravno-fakulteta Zagreba” 2001, vol. 51, br 6, s. 1154.

Wykaz literatury

- Barić S., *Delegirano zakonodavstvo i Ustav HR*, [w:] A. Bačić (red.), *Okrugli stol Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011.
- Barić S., *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- Działocha K., *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Gardašević D., *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, Zagreb 2014.
- Gardašević Đ., *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka“*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011.
- Kosnica I., *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2011, vol. 61, br. 1.
- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Składowski K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Uwagi krytyczne*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.
- Składowski K., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2015.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] L. Garlicki (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Smerdel B., *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2001, vol. 51, br. 6.
- Smerdel B., *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2000, vol. 50, br. 1–2.
- Sokol S., *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.

Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Mianem Grupy Wyszehradzkiej, jak wiadomo, określane jest nieformalne zrzeszenie czterech państw Europy Środkowej – Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier. O jej powstaniu w 1991 r., wówczas jako tzw. Trójkąta Wyszehradzkiego, gdyż miało to miejsce jeszcze przed rozpadem Czechosłowacji, zdecydowało nie tylko sąsiedztwo, co liczne podobieństwa, w tym doświadczenia z przeszłości (zwłaszcza z nieodległego okresu przynależności do bloku radzieckiego) i zbliżony poziom rozwoju gospodarczego, a głównie zbieżne cele polityki zagranicznej – przystąpienie do Unii Europejskiej i NATO. Służyć temu miała współpraca wyrażająca się w konsultacjach i koordynacji działań oraz wspieranie dążeń na arenie międzynarodowej. I wprawdzie wskazane pierwotnie cele Grupy już dawno zostały zrealizowane, to zapoczątkowana przed laty kooperacja z różnym nasileniem i efektami trwa nadal.

Dla konstytucjonalisty państwa Grupy Wyszehradzkiej są interesujące z tego względu, iż trudno jest znaleźć kraje bardziej do siebie podobne zarówno ze względu na przeszłość i doświadczenia, poziom rozwoju ekonomicznego, jak i współczesne procesy społeczno-polityczne i gospodarcze. Państwa te posiadają własne demokratyczne doświadczenia, w tym przywiązanie do demokracji parlamentarnej, nigdy formalnie nie były też włączone do Związku Radzieckiego, zachowując przez cały czas, w różnym zakresie, pewien stopień samodzielności. Konstruując swoje ustroje, niewątpliwie nawiązywały one do przeszłości, przez cały okres po 1989 r. mają w nich też miejsce przemiany wyraźnie ukazujące poszukiwanie rozwiązań najlepiej dostosowanych do ich realiów polityczno-społeczno-gospodarczych i pozwalające na szybki rozwój w zakładanym kierunku. Zrozumiałe, że skłania to do dokonywania porównań oraz refleksji nad własnymi i cudzymi rozwiązaniami.

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Nie wnikając w szczegóły i dyskusje odnośnie do systemów rządów w państwach Grupy Wyszehradzkiej, niewątpliwie należy uznać generalnie, że są to kraje z systemem rządów parlamentarnych, oczywiście modyfikowanym w każdym z nich i zmieniającym się na przestrzeni lat z uwagi na poszukiwanie konstrukcji optymalnych dla istniejących w każdym z nich realiów społecznych, politycznych i gospodarczych. Celem opracowania jest analiza instytucji kontrasygnaty w tych państwach. Jest to rozwiązanie uznawane za jeden z wyznaczników systemu parlamentarnego, chociaż jest niezwykle zróżnicowane, nie posiada jednego modelu, ewoluuje, a przez to nie jest też możliwe przypisanie jej jednolitego znaczenia ustrojowego, a w konsekwencji zbudowania jednolitej definicji¹. Uogólniając, można jednak stwierdzić, że kontrasygnata jest niezbędną dla ważności prawnej aktów głowy państwa współpodpisu na nich najczęściej premiera, czasami również (bądź wyłącznie) odpowiedniego ministra, a sporadycznie nawet wszystkich członków rządu, za który odpowiadają oni politycznie przed parlamentem.

390

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy sposoby konstytucyjnej regulacji tej instytucji: generalny, który oznacza jej wymóg w przypadku wszystkich kompetencji głowy państwa (tak jest np. w Belgii), generalny z kazuistycznie wskazanymi wyłączeniami (tak jest np. w Niemczech i we Francji) lub polegający na taksatywnym pozytywnym wyliczeniu kompetencji wymagających kontrasygnaty (tak jest np. w Portugalii)². Drugie i trzecie z tych rozwiązań w doktrynie określane jest jako konstrukcje kontrasygnaty pozytywnej i negatywnej³. Zrozumiałe zatem, że o pozycji ustrojowej głowy państwa w dużej mierze zależy to, czy posiada uprawnienia, do ważności których ów współpodpis nie jest wymagany, które określane są mianem „prerogatyw”; niesłychanie istotne jest również to, czego owe prerogatywy dotyczą. One decydują też o tym, czy prezydenta można uznać za arbitra i moderatora.

Badania prawno-porównawcze nad kontrasygnatą w państwach Grupy Wyszehradzkiej przeprowadziłem już przed blisko 20 latami. Dokonana wówczas analiza była jednak wyłącznie elementem szerszych rozważań o systemach rządów w tych państwach i nie uwzględniała przy tym Polski (zresztą w czasie ich prowadzenia obowiązywała jeszcze tzw. Małą konstytucja z 1992 r.)⁴. Od tego czasu miały też miejsce konstytucyjne zmiany

¹ Szerzej zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 11–16.

² Zob. P. Holländer, *Základy všeobecné státovědy*, A. Čeněk, Plzeň 2009, s. 319–320.

³ Zob. np. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 127.

⁴ Zob. K. Skotnicki, *Systemy rządów patovrlementarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków Polskich*, Warszawa 1997, s. 173–175.

w regulacjach prawnych odnoszących się do tej instytucji. W opracowaniu analizie poddaje: Konstytucję Republiki Czeskiej z dnia 19 grudnia 1992 r., Konstytucję Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., Ustawę Zasadniczą Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r. i Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w ich obecnych brzmieniach⁵.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest zakres kontrasygnaty. W każdym z omawianych państw uregulowane jest to odmiennie.

W Polsce, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają akty urzędowe Prezydenta wydawane w związku z jego konstytucyjnymi i ustawowymi kompetencjami, z wyjątkiem prerogatyw wyraźnie wymienionych w kolejnym ustępie. Jak wiemy, pojęcie „akt urzędowy” współcześnie nie jest w naszej doktrynie rozumiane jednolicie, co nawet może zaskakiwać, gdyż w okresie międzywojennym, gdy było użyte w Konstytucji kwietniowej z 1935 r., było poddane dogłębnej analizie i powszechnie uznawane za bardziej jednoznaczne niż pojęcie „aktów rządowych”, którym posługiwała się Konstytucja marcowa z 1921 r.⁶ Obecnie możemy mówić o szerokim i wąskim rozumieniu pojęcia „akt urzędowy”.

W szerokim znaczeniu termin „akt urzędowy” oznacza „wszelkie uzewnętrznienie zadecydowania przez prezydenta co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji”⁷. Tym samym obejmuje akty prawne (np. rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia), akty nie mające charakteru aktów prawnych (np. akty powołania, nominacje), jak i akty, dla których nie jest przewidziana wyodrębniona forma aktu urzędowego (orędzia)⁸. Przy tak szerokim zakresie rozumienia tego pojęcia jest też zrozumiałe, że obejmuje ono działania mające formę pisemną, jak i inną umożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji⁹.

⁵ W pracy posługuję się przede wszystkim polskimi tłumaczeniami Konstytucji Republiki Czeskiej, Konstytucji Republiki Słowackiej i Ustawy Zasadniczej Węgier opublikowanym w zbiorze: W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁶ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 215–216.

⁷ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999. Tak samo uważają np. S. Patyra i R. Mojak. Zob. S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniowski (red.), *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 216; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 62.

⁸ Zob. M. Minkiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiráskova, K.M. Witkowska-Chrzczenowicz (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009, s. 194.

⁹ Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 388.

Autorzy opowiadający się za węższym rozumieniem pojęcia „akt urzędowy” stoją natomiast na stanowisku, że nie może ono obejmować czynności faktycznych, gdyż prawo nie wiąże z nimi żadnych specjalnych skutków. Ich zdaniem, aktami urzędowymi są zatem wyłącznie akty prawotwórcze, a z aktów nie mających takiego charakteru jedynie postanowienia¹⁰.

Sporne w polskiej literaturze jest również to, czy akty urzędowe Prezydenta to wyłącznie akty pisemne, czy również podejmowane w innej formie. Przypomina się bowiem, że w toku ewolucji instytucji kontrasygnaty wykształciła się również tzw. kontrasygnata obecności, określana inaczej mianem politycznej bądź materialnej¹¹. Na gruncie obowiązującej konstytucji pogląd ten nie wydaje się jednak trafny. Jak słusznie zauważa Zbigniew Witkowski, „Ponieważ zatem kontrasygnata ma formę pisemną (tzw. kontrasygnata formalna), przeto dotyczy ona z istoty rzeczy także tylko aktów nadających się do formy pisemnej”¹².

Przeprowadzona analiza polskiego piśmiennictwa pozwala, moim zdaniem, przywołać autonomiczną definicję pojęcia „akt urzędowy” Prezydenta stworzoną przez Annę Rakowską, której zdaniem oznacza on, że jest nim „każdy wydawany przezeń akt, w wykonywaniu jego kompetencji konstytucyjnych lub ustawowych, przybierający formę pisemną oraz wywołujący skutki prawne, niezależnie od nazwy, jaka zostanie mu nadana”¹³.

W Republice Czeskiej, zgodnie z art. 63 ust. 3 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają decyzje (*rozhodnutí*) Prezydenta wydawane na podstawie jego kompetencji określonych w art. 63 ust. 1 i 2. Należy wyjaśnić, że w ust. 1 ma miejsce wyliczenie określonych kompetencji, zaś w ust. 2 ustanowione jest prawo nakładania kompetencji na głowę państwa ustawami¹⁴. W czeskiej doktrynie¹⁵, jak i w orzecznictwie różnych sądów podkreślane jest w związku z tym, że kontrasygnata nie jest wymagana w przypadku wszystkich kompetencji Prezydenta ustanowionych w konstytucji bądź w ustawach, lecz jedynie wówczas, gdy wiąże się to z podjęciem jakiejś decyzji; nie jest przy tym ważne, czy dotyczy ona sfery prawa

¹⁰ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 99. Podobnie A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 216–217.

¹¹ Zob. K. Complak, *System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11, s. 14.

¹² Zob. Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 389.

¹³ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 218.

¹⁴ Szerzej na temat kontrasygnaty w Republice Czeskiej zob. K. Skotnicki, *Kontrasygnata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, t. 6, s. 47–58.

¹⁵ Zob. np. V. Pavliček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, 2 doplněné a podstan rozšířené vydání, Praha 1998, s. 236.

publicznego, czy prywatnego¹⁶. Szczególnie wyraźnie podniósł to czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 1994 r. w sprawie Pl. ÚS 43/93¹⁷. Analizując legitymację Prezydenta do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego bez kontrasygnaty premiera, Sąd Konstytucyjny stwierdził, iż dostrzega „różnicę w sformułowaniu ust. 2 i ust. 3 art. 63 Konstytucji. Artykuł 63 ust. 2 Konstytucji zawiera globalne określenie bliżej nieokreślonego zakresu (potencjalnych) kompetencji, które mogą zostać powierzone Prezydentowi Republiki ustawą. W przeciwieństwie do tego art. 63 ust. 3 Konstytucji stanowi, w których przypadkach korzystanie z tych kompetencji (przyznanych Prezydentowi Republiki na podstawie ust. 2) wymaga współpodpisu przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego innego członka rządu. Tak nie dzieje się jednak niezależnie od sposobu wykonywania kompetencji wskazanych w art. 63 ust. 2, ale tylko przy takim sposobie wykonywania tych kompetencji, które Prezydent Republiki realizuje w formie »wydanej decyzji« (art. 63 ust. 3 Konstytucji). Sformułowanie to podkreśla obiektywnie prawną istotę takiej decyzji: idzie o takie wykonanie kompetencji, poprzez które zmienia się lub potwierdza prawny status (nawet i indywidualnych osób). »Wydania decyzji« nie można dlatego rozumieć jako jakąkolwiek »decyzję« w stosunku do określonego zachowania”¹⁸. Rozumowanie to doprowadziło Sąd Konstytucyjny do wniosku, że kontrasygnaty nie wymagają wnioski, jakie Prezydent składa do Sądu Konstytucyjnego, gdyż jest to jedynie impuls do rozpatrzenia sprawy, a nie decyzja w tej sprawie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podobnie jest, gdy np. Prezydent składa wniosek do Sądu Najwyższego o rozwiązanie partii politycznej czy ruchu politycznego, zawieszenie i odwieszenie ich działalności, przedstawienie kandydatów na Publicznego Obrońcę Praw (ombudsmana) i jego zastępcę czy wystąpienie na międzynarodowej konferencji.

W bardzo specyficzny sposób uregulowana jest kontrasygnata na Węgrzech. Z jednej strony w art. 9 ust. 4 Konstytucji ustanowiony jest bowiem katalog kompetencji Prezydenta (w polskim tłumaczeniu tego aktu użyte jest określenie „czynności”) wymagających kontrasygnaty. Obejmuje on: ratyfikację na podstawie upoważnienia udzielonego przez Zgromadzenie Krajowe umów międzynarodowych, akredytację i przyjmowanie przedstawicieli obcych państw, mianowanie ministrów, prezesa i wiceprezesów Narodowego Banku Węgierskiego, kierowników samodzielnych organów regulujących, profesorów akademickich i rektorów uniwersytetów, mianowanie i awansowanie generałów, nadawanie określonych prawem

¹⁶ Zob. K. Klíma a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzeň 2005, s. 328.

¹⁷ Publikacja: Z.z. nr 91/1999

¹⁸ <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-91#f4286193> (dostęp 10.07. 2015).

orderów, odznaczeń i tytułów, jak i zezwalanie na noszenie zagranicznych odznaczeń państwowych, prawo łaski oraz decydowanie w należących do jego kompetencji sprawach administracji terytorialnej, w sprawach związanych z uzyskaniem i utratą obywatelstwa, jak i w innych sprawach należących zgodnie z prawem do jego kompetencji. Jednocześnie stanowi jednak w art. 9 ust. 5, że ustawa może przewidzieć, że przypadku decyzji wydawanych przez Prezydenta w sprawach należących do jego kompetencji z mocy ustawy, kontrasygnata nie jest wymagana, co oznacza, że ustawą może zostać rozszerzony krąg prezydenckich prerogatyw¹⁹.

Niewątpliwie najwęższy jest zakres kontrasygnaty w Republice Słowackiej. Warto przypomnieć, że pierwotnie w ogóle nie była ona przewidziana w konstytucji, co było zaskakujące i to nawet w sytuacji jego mocno ograniczonych kompetencji. Przyczyn tego nie wyjaśniała słowacka doktryna, podkreślając jedynie, że była to modyfikacja pozycji głowy państwa w porównaniu do klasycznego modelu rządów parlamentarnych²⁰. Do ustanowienia kontrasygnaty w tym państwie doszło dopiero w dniu 14 stycznia 1999 r., po zakończeniu ery tzw. madziaryzmu, kiedy została przyjęta ustawa konstytucyjna będąca drugą nowelizacją Konstytucji²¹; nowela ta m.in. wprowadziła powszechny i bezpośredni wybór głowy państwa przez obywateli Republiki Słowackiej. Zgodnie z art. 102 ust. 2 Konstytucji, kontrasygnacie podlegają decyzje Prezydenta w zakresie przyjmowania, wysyłania i odwoływania kierowników misji dyplomatycznych, udzielanie amnestii oraz podejmowanie decyzji jako naczelny dowódca sił zbrojnych. W słowackiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że specyficznym rozwiązaniem przyjętym w tym państwie jest też to, że obowiązku kontrasygnaty nie może ustanowić ustawa, co wynika

¹⁹ Jednocześnie w art. 9 ust. 6 i 7 stanowi również, że w przypadku akredytacji i przyjmowania przedstawicieli obcych państw, mianowania ministrów, prezesa i wiceprezesów Narodowego Banku Węgierskiego, kierowników samodzielnych organów regulujących, profesorów akademickich i rektorów uniwersytetów oraz mianowania i awansowania generałów Prezydent odmawia wykonania tych uprawnień, jeżeli brak jest podstaw prawnych lub ma uzasadnione powody, by sądzić, że spowodowałoby to poważne zakłócenia w demokratycznym funkcjonowaniu aparatu państwowego, a w przypadku nadawania określonych prawem orderów, odznaczeń i tytułów, jak i zezwalania na noszenie zagranicznych odznaczeń państwowych, jeżeli godziłoby to w system wartości ustawy zasadniczej. W polskiej literaturze przedmiotu Witold Brodziński podnosi jednak, iż z uwagi na to, że Prezydent nie ma mandatu udzielonego przez naród, lecz pochodzi z wyborów dokonywanych przez parlament, to „praktyczne możliwości skorzystania przez niego z prawa do odmowy wykonania postanowień wymienionych w art. 9 ust. 4 konstytucji w praktyce są mało realne”. Zob. W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Ustawa Zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012, s. 29–30.

²⁰ Zob. M. Posluch, *Štátne právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993, s. 80.

²¹ Z.z. nr 9/1999.

z faktu, iż kompetencje Prezydenta mogą być w tym państwie ustanowione jedynie w konstytucji lub w ustawach konstytucyjnych. Zdaniem Imricha Kanárika, fakt, iż ustawy określają uprawnienia Prezydenta w tym zakresie w przypadku mianowania i odwoływania kierowników organów centralnych, najwyższych funkcjonariuszy państwowych oraz innych funkcjonariuszy jest jedynie doprecyzowaniem kompetencji konstytucyjnej określonej w art. 102 ust. 1 lit. h²².

Kolejnym zagadnieniem wymagającym analizy w przypadku przedstawiania instytucji kontrasygnaty w państwach Grupy Wyszehradzkiej jest przedstawienie podmiotów kontrasygnujących, jak i trybu udzielania kontrasygnaty. Jest to niesłychanie ważny element tej konstrukcji, należy też od razu zastrzec, że wprawdzie we wszystkich badanych krajach przyjęto formułę kontrasygnaty pojedynczej, to jednak są to różne rozwiązania, ponieważ w trzech spośród nich (Republice Czeskiej, Republice Słowackiej i na Węgrzech) wskazana jest w tym przypadku alternatywa rozłączna – premier albo (właściwy) minister, a tylko w Polsce jest nim premier.

Wprawdzie wykładnia językowa art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zdaje się jednoznacznie przesądzać o wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów do podpisu pod aktami urzędowymi Prezydenta, to jednak w literaturze przedmiotu rozważane są również inne możliwości jego interpretacji. Zbigniew Witkowski nie dopuszcza wprawdzie możliwości przekazania tego prawa innemu organowi rządu, zastanawia się jednak, czy w przypadku nieobecności premiera nie mógłby czynić tego zastępujący go wówczas wiceprezes Rady Ministrów²³. Możliwość upoważnienia wicepremiera do kontrasygnowania konkretnych aktów urzędowych (a więc nie generalnie) dopuszczają natomiast Paweł Sarnecki²⁴ i dzieląc ten pogląd Anna Rakowska²⁵. Nie podzielam tych poglądów, uważam bowiem, że rację ma Anna Frankiewicz, której zdaniem prezes Rady Ministrów nie może zlecić złożenie współpodpisu żadnemu z ministrów i „Upoważnienie takie byłoby bezskuteczne, a podpis ministra nie wywarłby skutków, jakie ustawa zasadnicza wiąże ze złożeniem kontrasygnaty na akcie Prezydenta RP”²⁶. Jest to bowiem jego kompetencja nie związana z funkcjonowaniem całej Rady Ministrów i tylko on ponosi za nią odpowiedzialność polityczną. Do sytuacji tej nie

²² Zob. I. Kanárik, *Forma Vlády v Slovenskej republike (stan postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy*, [w:] L. Orosz a kol. (red.), *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice 2009, s. 237.

²³ Zob. Z. Witkowski, *Prezydent...*, s. 357.

²⁴ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

²⁵ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 240.

²⁶ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 189.

może dlatego mieć zastosowanie dyspozycja art. 5 pkt. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów zezwalająca premierowi na upoważnienie ministra do wykonywania w wyznaczonym zakresie zadań i kompetencji określonych w konstytucji i ustawach²⁷. Pamiętając, że odwołując się do ustaw, nie można dokonywać wykładni konstytucyjnej, należy jednak wskazać równocześnie, że w art. 6 ust. 1 przywołanej ustawy mowa jest jedynie o kierowaniu pracami Rady Ministrów przez wicepremiera (lub ministra, gdy wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany), gdy Prezes Rady Ministrów jest nieobecny lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków.

W Republice Czeskiej, zgodnie z art. 63 ust. 3 Konstytucji, decyzję Prezydenta podpisuje przewodniczący rządu albo upoważniony przez niego inny członek rządu²⁸. Premier może to uczynić przed, jak i po złożeniu podpisu przez głowę państwa i zależy to wyłącznie od tego, jak się umówią²⁹. W związku z faktem, że w ustroju tego państwa nie występuje indywidualna odpowiedzialność polityczna, a jedynie zbiorowa całego rządu, w tamtejszej literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że kontrasygnowanie powinno być poprzedzone podjęciem przez rząd uchwały w tej sprawie³⁰. W praktyce uchwały takie są też podejmowane; nie jest to jednak reguła, a raczej wyjątek i na ogół dotyczą też spraw o zdecydowanie mniejszym (zwłaszcza politycznie) znaczeniu³¹. Przykładowo, nie dochodziło do ich podjęcia w przypadku zarządzenia wyborów parlamentarnych, amnestii czy odwołania przewodniczącej Sądu Najwyższego, miały natomiast miejsce przy mianowaniu rektorów uniwersytetów czy profesorów³². Zastanawia również, dlaczego jedne z tych uchwał zaczynają się od słów „Rząd zaleca” („Vlada pověřuje”), a inne od słów „Rząd zezwala” („Vlada doporučuje”), gdyż mają one przecież zupełnie inne znaczenie. Upoważniając innego członka rządu do złożeniu wspólnego podpisu na decyzji Prezydenta, premier, odmienne niż miało to miejsce w przeszłości, nie musi obecnie powierzać tego zadania ministrowi właściwemu mery-

²⁷ Tekst jednolity Dz.U. 2012, poz. 392.

²⁸ W polskich tłumaczeniach konstytucji błędnie używany przy przekładzie tego przepisu jest spójnik „lub”, co może sugerować dopuszczalność kontrasygnaty podwójnej.

²⁹ Zob. Z. Koudelka, *Kontrasignace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomoucké právnícké dny 2013*, Olomouc 2014, s. 131.

³⁰ Zob. V. Pavlíček, J. Hřebek, *Ústava...*, s. 237.

³¹ Zob. Z. Koudelka, *Kontrasignace*, s. 131.

³² Np. uchwała Rządu Republiki Czeskiej z dnia 4 stycznia 2015 r. nr 77 o wniosku o mianowanie rektora Uniwersytetu Śląskiego w Opawie, rektora Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie i rektora Uniwersytetu Ostrawskiego w Ostrawie czy uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 8 kwietnia 2015 r. nr 251 w sprawie wniosku o mianowanie profesorów.

torycznie. Treść art. 63 ust. 3 Konstytucji nie jest przy tym jasna, czy może to być upoważnienie generalne, czy jednorazowe. Problem ten jednoznacznie rozstrzygnęła jednak praktyka, upoważnienia takie są bowiem jednorazowe i dotyczą konkretnej decyzji Prezydenta. Do sytuacji takich dochodzi też jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy np. przewodniczący rządu przebywa za granicą. Generalnie należy dlatego stwierdzić, że czeska regulacja kwestii podmiotu kontrasygnującego i trybu udzielania współpodpisu nie jest jasna i zwłaszcza w przypadku rządu koalicyjnego może rodzić problemy.

W zasadzie takie samo rozwiązanie jak w Republice Czeskiej przewiduje w przypadku osób kontrasygnujących decyzje Prezydenta art. 102 ust. 2 Konstytucji Słowackiej. W tym państwie również czyni to premier, może on jednak upoważnić do tego ministra i nie musi być to minister właściwy merytorycznie. Z formalnego punktu widzenia nie może być to zatem wicepremier, co wydaje się być dosyć dziwne; na szczęście w praktyce wicepremierzy są też ministrami. Pokazuje to jednak, że formuła zawarta w Konstytucji Republiki Czeskiej o zastępstwie innego członka rządu jest lepsza. Anna Rakowska, omawiając rozwiązanie słowackie, wyraża przy tym pogląd, że wobec braku szczegółowych postanowień Konstytucji właściwe byłoby ogólne upoważnienie ministra do kontrasygnowania aktów należących do jego właściwości rzeczowej³³. Nie podzielam tego poglądu i uważam, że upoważnienie takie nie powinno mieć charakteru stałego, nieprzypadkowo również pozostawiona jest swoboda dla premiera w zadecydowaniu o tym, który – jego zdaniem – minister najlepiej wykona to zadanie; wiąże się to bardziej z zaufaniem politycznym niż argumentacją merytoryczną związaną z zakresem zadań członka rządu. Omawiając kontrasygnatę w Republice Słowackiej, należy również wskazać, że w praktyce upoważnienia członków rządu do kontrasygnowania decyzji Prezydenta są znacznie częstsze niż ma to miejsce w Republice Czeskiej i dotyczą często bardzo istotnych spraw³⁴.

Niewątpliwie najmniej precyzyjna w określeniu podmiotu kontrasygnującego czynności i postanowienia Prezydenta jest Ustawa Zasadnicza Węgier. W art. 9 ust. 5 stanowi ona bowiem, że dokonuje tego członek rządu. Przepisy nie dookreślają jednak nic więcej. Nie jest zatem jasne, jak jest ustalane, który z ministrów ma złożyć współpodpis, czy decyduje o tym premier, co wydaje się logiczne z uwagi na jego pozycję w rządzie, czy odbywa się to w jakiś inny sposób. Nawet gdyby przyjąć, że czyni

³³ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 146–147. Nie wydaje się jednak, aby był to pogląd słuszny.

³⁴ Jako przykład można wskazać kontrasygnowanie przez ministra sprawiedliwości aktu amnestii z 18 czerwca 2004 r. *Ibidem*, s. 146.

to minister właściwy merytorycznie z uwagi na przedmiot czynności bądź postanowienia Prezydenta, to zawsze pozostanie i tak problem rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, co zaś leży w kompetencji premiera. Nie będzie zatem chyba błędem, jeżeli uzna się, że decydujące znaczenie zawsze ma głowa rządu, w pierwszej kolejności przed nią bowiem odpowiadają politycznie ministrowie.

We wszystkich analizowanych państwach nie budzi wątpliwości, że brak kontrasygnaty powoduje nieważność czynności dokonanej przez głowę państwa.

Dla pełnego obrazu kontrasygnaty w Republice Czeskiej, Republice Słowackiej, Rzeczypospolitej Polskiej i na Węgrzech niezbędne jest omówienie odpowiedzialności za jej dokonanie.

W Polsce, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, odpowiedzialność za współpodpis pod aktem urzędowym Prezydenta ponosi premier, a więc osoba, która go złożyła i jest to odpowiedzialność przed Sejmem, czyli odpowiedzialność polityczna. Podzielał pogląd Anny Rakowskiej, że nie jest właściwe mówienie w tym przypadku o przejęciu przez szefa rządu odpowiedzialności, gdyż nie można przejąć czegoś, co nie istnieje, gdyż głowa państwa politycznie nie odpowiada³⁵. Ale są i dalej idące konsekwencji tego rozwiązania. W przypadku dezaprobaty Sejmu wobec kontrasygnowanego aktu urzędowego Prezydenta konsekwencję poniesie cały rząd, gdyż wotum nieufności dla premiera prowadzi do dymisji całej Rady Ministrów. Przychyliam się zatem do tych głosów, które opowiadają się za wprowadzeniem w Polsce kontrasygnaty właściwego ministra, gdyż umożliwi to pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej jedynie tego członka rządu i nie doprowadzi do upadku całego kolegijskiego organu.

W Republice Czeskiej oraz w Republice Słowackiej odpowiedzialność za kontrasygnowany akt ponosi zawsze rząd. Do konstrukcji tej można oczywiście czynić uwagi podobne do tych, jakie przed momentem sformułowałem w stosunku do rozwiązania polskiego, należy jednak pamiętać, że w tradycji konstytucjonalizmu czechosłowackiego nie jest znana odpowiedzialność indywidualna, a jedynie zbiorowa.

Podobnie jak w przypadku podmiotu kontrasygnującego również przy kwestii odpowiedzialności za współpodpis najmniej precyzyjnie jest to uregulowane w Ustawie Zasadniczej Węgier. Wprost nie stanowi ona nic na ten temat. Niewątpliwie można jednak przyjąć, że jest to odpowiedzialność na ogólnych zasadach przed Zgromadzeniem Krajowym. W przypadku całego rządu wynika ona z art. 15 ust. 1 ostatnie zdanie, zaś w przypadku członka rządu z art. 18 ust. 4. Tym samym, jeżeli kontrasygnowanie należy do kompetencji ministra, nie ma niebezpieczeństwa,

³⁵ *Ibidem*, s. 251.

że przy dezaprobatie parlamentu dla dokonania tej czynności może doprowadzić to do wyrażenia wotum nieufności jedynie dla niego, a nie dla całego rządu.

Dokonana analiza pozwala stwierdzić, że w państwach Grupy Wyszehradzkiej kontrasygnata jest typowa dla współczesnych konstrukcji tej instytucji w tym sensie, że czyni rząd głównym podmiotem władzy w państwie. Nie jest też ważne, czy z inicjatywą podjęcia czynności wymagającej kontrasygnaty wystąpi Prezydent czy rząd. Jest to instytucja potrzebna, gdyż wymusza współdziałanie dwóch ośrodków władzy wykonawczej. Istotna różnica występuje jednak w przypadku zakresu kontrasygnaty. Najszerzy jest on w Polsce, znacznie węższy jest natomiast w Republice Czeskiej i na Węgrzech, najwęższy zaś w Republice Słowackiej, przy czym trzeba pamiętać, że początkowo w państwie tym instytucja ta w ogóle nie była przewidziana. We wszystkich analizowanych państwach ma ona formę pisemną i jest to kontrasygnata pojedyncza. W Polsce dokonuje jej premier, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej premier albo minister, przy czym nie musi być to minister, w zakresie działalności którego jest przedmiot kontrasygnowanego aktu. W Republice Czeskiej złożenie podpisu poprzedzone bywa podjęciem stosownej uchwały przez rząd, co ma znaczenie szczególnie w przypadku rządów koalicyjnych. Jedynie na Węgrzech współpodpisanie należy do ministra, ustawa zasadnicza nie precyzuje jednak sposobu ustalenia, który konkretnie minister ma to uczynić. Brak kontrasygnaty na czynności dokonanej przez Prezydenta czyni ten akt nieważnym. Za kontrasygnowanie ponoszona jest odpowiedzialność polityczna przed parlamentem. W Polsce ponosi ją premier, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej rząd, zaś na Węgrzech minister, który złożył współpodpis. Ta ostatnia konstrukcja wydaje się przy tym najwłaściwsza, w przypadku dezaprobaty parlamentu dla dokonania tej czynności nie prowadzi bowiem do udzielenia wotum nieufności dla całego gabinetu, lecz jedynie dla ministra.

Wykaz literatury

- Brodziński W., *Wstęp*, [w:] *Ustawa Zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Complak K., *System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Holländer P., *Základy všeobecné státovědy*, A. Čeněk, Plzeň 2009.
- <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-91#f4286193> (dostęp 10.07. 2015).
- Kanárik I., *Forma vlády v Slovenskej republike (stan postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy)*, [w:] L. Orosz a kol. (red.), *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice 2009.

- Klíma K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzeň 2005.
- Koudelka Z., *Kontrasignace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomoucké právníké dny 2013*, Olomouc 2014.
- Minkiewicz M., *Kontrasignata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiráskova, K.M. Witkowska-Chrzczonec (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasignaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniowski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Pavliček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, 2 doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha 1998.
- Posluch M., *Štátné právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993.
- Rakowska A., *Kontrasignata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skotnicki K., *Kontrasignata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.
- Skotnicki K., *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków Polskich*, Warszawa 1997.
- Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Uchwała Rządu Republiki Czeskiej z dnia 4 stycznia 2015 r. nr 77 o wniosku o mianowanie rektora Uniwersytetu Śląskiego w Opawie, rektora Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie i Rektora Uniwersytetu Ostrawskiego w Ostrawie, Z.z. nr 77/2015.
- Uchwała Rządu Republiki Czeskiej z 8 kwietnia 2015 r. nr 251 w sprawie wniosku o mianowanie profesorów, Z.z. nr 251/2015. .
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.

Konstytucyjna opieka nad weteranami walk o niepodległość

I. Otaczanie weteranów walk o niepodległość opieką państwa polskiego jest wyrazem szacunku za ich poświęcenia dla kraju. Sprawiedliwe jest, by współczesne społeczeństwo dawało wyrazy wdzięczności poprzednim pokoleniom za ich odwagę i bohaterstwo w walce o dobro ojczyzny, gdyż rozwój współczesnej Polski byłby niemożliwy bez wkładu uczestników walk o niepodległość. Historyczny aspekt art. 19 Konstytucji znajduje też potwierdzenie w preambule do Konstytucji, gdzie wprost stanowi się o wdzięczności przodkom za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami. W pełni zrozumiałe jest zatem umiejscowienie omawianego postanowienia w rozdziale I Konstytucji. Pierwotna względem każdego państwa jest walka o jego ustanowienie, przetrwanie i niepodległość – dlatego za podstawę ustroju uznać należy docenienie wkładu przodków w istnienie współczesnej Polski, które wyraża się m.in. w szczególnym stosunku państwa do poprzednich pokoleń. Obecnie nie da się, niestety, jednoznacznie stwierdzić, że art. 19 Konstytucji ma wymiar wyłącznie historyczny, w tym sensie, że grupa adresatów tego przepisu ma charakter zamknięty. Ze względu na różnorodne zobowiązania międzynarodowe Polski, globalizację, umiędzynarodowienie terroryzmu oraz uniwersalizację zagrożeń weteranami walk o niepodległość Polski mogą stać się także przedstawiciele obecnego pokolenia.

401

II. Znaczenie art. 19 Konstytucji nie wyraża się wyłącznie w określonej polityce Rzeczypospolitej Polskiej względem weteranów. Należy zdecydowanie opowiedzieć się za jego normatywnym charakterem. Wynika to z kilku względów. Po pierwsze, za taką interpretacją przemawia to, że przepis ten stanowi o „specjalnej” opiece, czyli o jej kwalifikowanej postaci. Prawodawca konstytucyjny wyznaczający jedynie politykę państwa

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

poprzestałby zapewne na ogólnej deklaracji o trosce o weteranów i inwalidów wojennych. Jeśli jednak zdecydował się wzmocnić charakter tej opieki i wyznaczyć jej szczególny poziom, wiązał z taką redakcją przepisu określone konsekwencje. Po drugie, nie można redukować znaczenia komentowanego przepisu tylko z tego względu, że znajduje się ona poza rozdziałem II Konstytucji regulującym co do zasady katalog praw podmiotowych jednostki. Z postanowień rozdziału I Konstytucji od dawna wyprowadza się wniosek o uznaniu tych przepisów za źródła praw podmiotowych (w szczególności z art. 20, art. 22, art. 21 ust. 2, art. 11 ust. 1, a od niedawna nawet z art. 18 Konstytucji). Takie podejście względem art. 19 nie jest więc niczym nadzwyczajnym. Nie można również pominąć wagi zasług poprzednich pokoleń dla walk o niepodległość Polski. Byłoby lekceważące dla uczestników walk niepodległościowych, gdyby organy władzy publicznej traktowały ten przepis jako wyznacznik polityki państwa. Wreszcie o tym, że art. 19 jest źródłem praw podmiotowych, świadczy jego podobieństwo do innego przepisu ustawy zasadniczej, powszechnie uważanego za źródło takich praw, tj. art. 71 ust. 1 Konstytucji. W tym ostatnim przepisie stanowi się o szczególnej pomocy, której skutkiem jest *de facto* szczególna opieka, jaką państwo powinno objąć rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza rodziny wielodzietne i niepełne.

402

Na normatywny charakter art. 19 Konstytucji zwracał także uwagę Trybunał Konstytucyjny i uznał, że deklaracja ustrojodawcy o specjalnej opiece państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych, jest postanowieniem konstytucyjnym formułującym prawo podmiotowe¹. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku z dnia 9 marca 2004 r., w którym Trybunał stwierdził, że „w doktrynie znalazło wyraz przekonanie o możliwości wyprowadzania wolności i praw z rozdziału I Konstytucji [...], co w szczególności dotyczy prawa »weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych« do specjalnej opieki państwa. Istnienie tego prawa jest dla państwa źródłem obowiązków związanych ze sprawowaniem opieki. Wobec weteranów, a zwłaszcza inwalidów wojennych, Rzeczpospolita jest państwem opiekuńczym². Trzeba jednak zastrzec, że art. 19 Konstytucji nie daje samodzielnej podstawy do zasądzania kwoty zadośćuczynienia w oderwaniu od regulacji ustawowych przewidzianych dla określenia różnego rodzaju świadczeń³.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/2003, poz. 31.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r., K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19.

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt II KK 221/14, LEX nr 1504561.

III. Adresatem art. 19 Konstytucji są organy władzy publicznej, zarówno władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej, które – każde w swoim zakresie – powinny realizować treści w nim zawarte.

Beneficjentami specjalnej opieki są natomiast weterani walk o niepodległość oraz – mieszczący się w tej grupie – weterani-inwalidzi wojenni. Ustawodawca nie posłużył się pojęciem „kombatant”, choć bez wątpienia pojęcia te są sobie bliskie⁴. Z pewnością nie wszyscy kombatanci mogą być uznani za „weteranów walk o niepodległość”, jednak określenie, czym jest działalność kombatancka, ma znaczenie dla ustalenia, kim jest weteran walk o niepodległość. Z tego względu na uwagę zasługuje wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., w którym Trybunał odniósł się do działalności mogącej stać się podstawą uzyskania statusu kombatanta. Trybunał uznał, że kombatanctwo jest uhonorowaniem zasług obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny przez walkę zbrojną lub działalność cywilną. Zauważył, że wszyscy kombatanci powinni być traktowani z jednakowym szacunkiem i równą troską, a uprawnienia przewidziane w ustawie powinny obejmować na tych samych zasadach wszystkie osoby, które uzyskały potwierdzenie działalności kombatanckiej bez szczególnego faworyzowania lub dyskryminowania niektórych z nich. Zdaniem Trybunału, uczestnictwo w ruchu oporu, jako część działalności kombatanckiej, powinno więc być oceniane w ten sam lub bardzo zbliżony sposób, bez względu na przyszły status osób biorących udział w tym ruchu⁵. Wydaje się więc, że walka na rzecz niepodległości (podobnie do inwalidztwa wojennego) ma charakter obiektywny i niezbywalny, a wynikające z niej świadczenia powinny zachować trwałość i późniejsze koleje życiowe weterana nie mogą wpływać na ich zakres⁶.

Trybunał zwrócił także uwagę na obiektywne znaczenie ruchu oporu, stwierdzając, że działalność w ruchu oporu, uwzględniając czas, jaki upłynął od zakończenia II wojny światowej, z natury rzeczy występowała przed faktem podjęcia późniejszej aktywności zawodowej, stąd okoliczności związane z wykonywaniem pracy zawodowej nie mogły mieć żadnego wpływu na położenie omawianej kategorii osób. Ich sytuacja w okresie działalności w ruchu oporu była więc identyczna, a charakter i miejsce przyszej działalności zawodowej nie powinny różnicować statusu

⁴ Zdaniem Leszka Boska i Mikołaja Wilda pojęcie „weteran” jako autonomiczne pojęcie konstytucyjne nie może być utożsamiane z pojęciem „kombatant” – zob. eidem, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011, s. 314.

⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r., K 25/96 (OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 36).

⁶ Zob. – *mutatis mutandis* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., sygn. akt III ZP 8/97, OSNAPIUS 1998, nr 2, poz. 50.

prawnego podmiotów, których sytuacja faktyczna w okresie prowadzenia działalności kombatanckiej (w ruchu oporu) była taka sama⁷. W przekonaniu Trybunału różnice w ocenie okresów działalności kombatanckiej nie powinny być nadmierne, nawet przy uwzględnieniu faktu, iż większość kombatanatów to żołnierze walczący podczas wojny⁸.

IV. Prawo do specjalnej opieki przysługuje w pierwszej kolejności weteranom, czyli osobom z założenia służącym kiedyś w wojsku, doświadczonym, w dojrzałym wieku. Wniosek ten *prima facie* potwierdza dookreślenie weteranów jako osób walczących o niepodległość oraz osób dotkniętych inwalidztwem będącym skutkiem wojny. Na pewno więc art. 19 Konstytucji odnosi się do byłych żołnierzy uczestniczących w II wojnie światowej i to zapewne oni będą stanowić największy odsetek w grupie weteranów. Nie istnieje jednak konstytucyjna podstawa wyłączenia z zakresu podmiotowego tego przepisu żołnierzy współcześnie służących w misjach wojskowych, którzy także poświęcają własne zdrowie i bezpieczeństwo walcząc o dobro państwa polskiego⁹.

404

Beneficjentem specjalnej opieki musi być uczestnik walk, a zatem starć, działań siłowych, w których uczestniczą co najmniej dwie strony. Do przeszłości należy tradycyjne ujęcie przeciwnika jako wroga – strony konfliktu, uzbrojonego, o najczęściej odmiennej przynależności państwowej. Kwestią doświadczeń historycznych jest także walka o niepodległość polegająca na stawianiu oporu władzom systemów totalitarnych, także wtedy, gdy nie wiązało się to z uczestnictwem w działaniach zbrojnych. Działalność legitymująca do uzyskania statusu weterana musi wynikać z walki o suwerenność i niepodległość Polski, jeśli osoby biorące udział w tej walce podlegały represjom z przyczyn politycznych, religijnych lub innych, ale związanych ze stawianym oporem¹⁰.

Współczesne konflikty charakteryzują się trudnościami w zdefiniowaniu drugiej strony starcia, zwłaszcza że mogą nią być uczestnicy wojny hybrydowej, a nawet uczestnicy nie tyle wojny w rozumieniu konwencjonalnym, ile innych zjawisk zagrażających bezpieczeństwu i suwerenności państwa (terroryzm, lokalne konflikty zbrojne, cyberterroryzm itp.).

⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r., K 25/96 (OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 36).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Znalazło to potwierdzenie w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U., nr 205, poz. 1203).

¹⁰ Art. 19 Konstytucji nie dotyczy osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego z innych przyczyn niż działalność polityczna, religijna lub inna związana z walką o suwerenność i niepodległość Polski – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Przedmiotem dyskusji może być, czy warunkiem objęcia specjalną opieką są walki w rozumieniu starcia militarnego. Współczesne zagrożenia państwowości nie sprowadzają się do konwencjonalnych działań militarnych, nie musi dojść do bezpośredniej konfrontacji, by nastąpiło pokrzywdzenie uczestnika działań obronnych państwa.

Celem działań uzasadniających przyznanie korzyści ma być walka o niepodległość. Należy podkreślić, że państwowotwórcze, tradycyjne ujęcie niepodległości oznaczające uzyskanie niezależności w wyniku działań wojennych nie będzie jedyną podstawą objęcia opieką. Walką na rzecz niepodległości będzie także prowadzenie misji, akcji, działań militarnych podnoszących bezpieczeństwo państwa i w ten sposób utrwalających państwową suwerenność.

Konstytucja nie daje odpowiedzi na pytanie, czy adresatem specjalnej opieki są wyłącznie obywatele polscy. Nie da się wykluczyć wyjścia poza więź obywatelstwa. Uczestnicy walk o niepodległość, zwłaszcza tych w przeszłości, byli niekiedy zmuszani do opuszczenia Polski, nie można więc apriorycznie wykluczyć z grona weteranów byłych obywateli polskich.

Poza tym, specjalne traktowanie weteranów nie musi być wynikiem doznanych cierpień czy uszczerbku na ich zdrowiu¹¹. Wprawdzie konstytucja stanowi o inwalidach wojennych, podkreślając w ten sposób ludzki wymiar krzywd wojennych, jednak sytuację prawną inwalidów wojennych utożsamia z sytuacją prawną weteranów walk o niepodległość – uczestników innych niż inwalidzi. Oznacza to, że specjalna opieka, o której mowa w art. 19 Konstytucji, jest z jednej strony rekompensatą za doznane krzywdy, cierpienia lub strach (względem inwalidów), z drugiej jednak – jest przejawem szacunku obecnego pokolenia wobec wszystkich weteranów.

V. Konstytucja nie daje choćby przykładu rozumienia opieki rozta-
czanej nad weteranami. Jedyną pewną jej cechą jest specjalny charakter, co należy rozumieć jako wyjście ponad standard opieki przyznany w ramach „typowego” systemu ubezpieczeń społecznych. Specjalna opieka państwa

¹¹ Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 1839/13 (CBOSA), nie powinno budzić wątpliwości, że art. 19 Konstytucji dotyczy wszystkich żołnierzy, którzy zarówno na polach walki w kraju, jak i na obczyźnie ponieśli ofiary, stając się niejednokrotnie inwalidami wojennymi, i zapewnia z tego tytułu specjalną opiekę państwa. Tym samym jakiegokolwiek różnicowanie żołnierzy Wojska Polskiego w przedziale czasu od 1953 do 2010 r. nie może mieć miejsca, a organy władzy publicznej nie mogą dzielić żołnierzy i ich trudu w służbie Ojczyzny na bardziej i mniej słuszny – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych¹². W tym sensie opieka jest więc odejściem od zasady równości dopuszczalnym, choć poddającym się ocenie z punktu widzenia kryteriów uprzywilejowania i ograniczenia przywilejów, przyznanie świadczeń nie może być przypadkowe, arbitralne i niezajdujące poparcia w stanie faktycznym związanym z osobą uprawnionego do takiego świadczenia. Ustawodawca może modyfikować kształt tych świadczeń stosownie do możliwości ekonomicznych państwa i do ocen historycznych (dziejów Polski).

406

Trzeba jednak zastrzec, że standard opieki nie może przerastać możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Opieka „specjalna” to taki rodzaj pieczy, który przewyższa pozostałe postacie pomocy udzielanej przez państwo. Przywileje dla weteranów i inwalidów stanowią konstytucyjnie dopuszczone odstępstwo od zasady równości ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, jaką jest udział w walce o niepodległość. Należy także pamiętać o konieczności utrzymania uprawnień wynikających z art. 19 Konstytucji w granicach, które nie przekroczą nakazu urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej. Specjalna opieka państwa musi pozostawać w zgodzie z tą zasadą, a zatem nie może prowadzić do udzielania przywilejów w sposób nieusprawiedliwiony rzeczywistymi zasługami lub niepozostający w bezpośrednim z nimi związku, arbitralny, mechaniczny i nierzetelny oraz pozbawiony troski o właściwe wydatkowanie zasobów publicznych¹³.

Trybunał w przeszłości interpretował pojęcie szczególnej pomocy (która ma odpowiednik w gwarancji „specjalnej opieki” dla weteranów walk o niepodległość) i uznał, że wynika z niej – po pierwsze – obowiązek władzy zapewnienia minimum egzystencji oraz – po drugie – zapewnienie pomocy wykraczającej poza zwykłą pieczę. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustaleniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Specjalna opieka przewidziana w – *mutatis mutandis* – art. 19 Konstytucji nie zwalnia z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy weteranowi nie może być realizowany tylko

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2004 r., K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19.

¹³ *Ibidem*.

poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe¹⁴.

Ustalenie, czym jest specjalna opieka w rozumieniu konstytucyjnym, musi uwzględniać dwie cechy osób, do których jest skierowana – po pierwsze, weterani z reguły są osobami starszymi, po drugie, ze względu na wiek bądź doznane krzywdy, mogą być dotknięci kalectwem, niepełnosprawnością lub chorobami. Jeśli więc opieka ma być swoistego rodzaju zadośćuczynieniem za krzywdy i przynieść ulgę w codziennej egzystencji, powinna skupiać się na dwojakiego rodzaju świadczeniach: pieniężnych i z zakresu opieki zdrowotnej. Te pierwsze powinny z założenia pomóc w egzystencji, ale co do zasady nie muszą być substytutem comiesięcznego świadczenia w wysokości odpowiadającej świadczeniom emerytalnym, chyba że mamy do czynienia z inwalidztwem, na skutek którego jednostka nie podjęła i nie może podjąć pracy. Świadczenia zdrowotne z kolei mogą przyjąć różną postać – od zwiększenia dostępności, przez wprowadzenie priorytetowej ścieżki uzyskiwania usług lecznictwa uzdrowiskowego, świadczeń zdrowotnych, przez refundację leków, sprzętu rehabilitacyjnego, środków aptecznych itp. Dopuszczalne będzie także zróżnicowanie w zakresie obowiązku podatkowego albo uznanie okresu walki lub internowania, albo niesłusznego skazania za okres składkowy dla celów emerytalno-rentowych. Można przyznać przywileje w zakresie poruszania się środkami komunikacji publicznej, dofinansowania do kosztów utrzymania mieszkania itd. Wymagany jest jednak związek między sytuacją osobistą weterana a przyznanym świadczeniem. Szczególna opieka wyraża się więc w przyjęciu określonych świadczeń, ułatwień, przywilejów dla weteranów¹⁵.

Natomiast ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Godność i honor weteranów walk o niepodległość wymagają, by ustawodawca przywiązywał znaczenie do deklaracji zawartych w rozdziale I Konstytucji, a zwłaszcza do treści zawartych w art. 19 Konstytucji¹⁶.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., P 3/05 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

¹⁵ M. Jabłoński, *Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 610–611.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

VI. Konstytucja nie określa ani form, ani zakresu opieki nad weteranami i inwalidami wojennymi. W tym więc zakresie pozostawia swobodę ustawodawcy zwykłemu, który dysponuje marginesem uznania co do wyboru celowych i odpowiednich form wsparcia adresatów art. 19 Konstytucji. Jednostka nie może oczekiwać przyznania jej świadczenia w określonym przez nią kształcie, gdyż o nim decyduje ustawodawca. Określając znaczenie normatywne art. 19, nie można jednak pominąć, że przepis ten daje jednostce podstawę do formułowania określonych żądań. Przede wszystkim można domagać się, by świadczenia raz przyznane nie były arbitralnie odbierane lub modyfikowane. Nie chodzi tu jednak o „typową” ochronę praw nabytych. Jednostka może żądać od ustawodawcy – w razie podjęcia decyzji o ograniczeniu przyznanych praw – wskazania wartości konstytucyjnych uzasadniających to ograniczenie, ale wartości o takim znaczeniu, które mogłyby stać się argumentem za rzecz redukcji nie tylko opieki, ale kwalifikowanej jej postaci. Można więc przyjąć, że skoro świadczenia społeczne inne niż te związane ze statusem weterana mogą być modyfikowane wyłącznie z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, to dla ograniczenia korzyści płynących ze świadczeń nadzwyczajnych (będących przejawem specjalnej opieki) standard ten musi być bardziej rygorystyczny. Innymi słowy, nie każdy argument legitymujący ustawodawcę do pozbawienia świadczeń społecznych będzie usprawiedliwiaiał – z punktu widzenia konstytucji – odebranie świadczeń weteranów. Poza tym naruszeniem Konstytucji byłoby niewprowadzenie jakichkolwiek przywilejów lub korzyści dla weteranów i zrównanie ich sytuacji z sytuacją innych inwalidów lub osób starszych. Konstytucja na tle beneficjentów świadczeń społecznych (art. 67 ust. 1) wyróżnia weteranów walk o niepodległość i inwalidów wojennych. Konieczne jest więc przyznanie tej grupie „czegoś więcej” w porównaniu ze świadczeniami otrzymywanymi przez osoby korzystające z zabezpieczenia społecznego.

Wykaz literatury

- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011.
- Jabłoński M., *Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r., K 25/96 (OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 36).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt II KK 221/14, LEX nr 1504561.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., sygn. akt III ZP 8/97, OSNA-PiUS 1998, nr 2, poz. 50.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/2003, poz. 31.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r., K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., P 3/05 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 1839/13 (CBOSA).

Bogumił Szmulik*
Andrzej Pogłódek**

Sąd Konstytucyjny Republiki Uzbekistanu

Wprowadzenie

Idea sądownictwa konstytucyjnego pojawiła się po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych. W państwie tym, już na początku XIX w., Sąd Najwyższy wydał pierwsze orzeczenie w przedmiocie kontroli zgodności prawa z ustawą zasadniczą. Jednakże to nie amerykański model kontroli konstytucyjnej, a europejski, stworzony przez Hansa Kelsena, rozpoznał się na świecie. Pierwsze sądy konstytucyjne powstały jeszcze w okresie międzywojennym, jednakże rozwój tych instytucji nastąpił po II wojnie światowej. W państwach komunistycznych kontrola konstytucyjności prawa przez organy pozaparlamentarne była w zasadzie doktrynalnie odrzucana¹. Do wyjątków należały Jugosławia – w której powołano Sąd Konstytucyjny – i w latach 80. Polska, kiedy to na fali kryzysu powołano do życia Trybunał Konstytucyjny. Także w ZSRR, pod koniec jego istnienia, można mówić o pojawieniu się kontroli konstytucyjności prawa przez organ pozaparlamentarny w postaci Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR². Za tym przykładem organy kontroli konstytucyjnej zostały także powołane w republikach związkowych (w tym w Uzbekkiej SRR). Po rozpadzie ZSRR w 1991 r. w nowo powstałych niepodległych państwach ustawy zasadnicze również przewidywały powołanie sądów konstytucyjnych.

411

* Dr hab., prof. UKSW, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

** Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

¹ B. Szmulik, *Geneza kontroli konstytucyjności prawa*, [w:] M. Żmigrodzki, M. Chmaj (red.), *Spółczesność, państwo, władza*, Lublin 1995, s. 129 i n.

² Закон СССР от 23 декабря 1989 г. О Комитете конституционного надзора СССР, <http://constitution20.ru/documents/56> (dostęp 30.07.2015).

Potrzeba badań na sądownictwem konstytucyjnym wynika z tego, że współczesne sądy konstytucyjne bywają instytucjami o znaczącym wpływie na ustroj państwowy. Wynika to po pierwsze z tego, że stoją one na straży konstytucji będącej podstawowym aktem ustrojowym, co stanowi najbardziej efektywny sposób zapewnienia realizacji ich postanowień. Jest to ważne, ponieważ tylko w przypadku faktycznego, a nie deklaracyjnego obowiązywania ustawy zasadniczej można mówić o państwie prawa. Po drugie, sądownictwo konstytucyjne jest ważnym środkiem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Po trzecie, sądy konstytucyjne odgrywają istotną rolę w systemie podziału władzy. Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie pozycji ustrojowej Sądu Konstytucyjnego Republiki Uzbekistanu.

Geneza Sądownictwa Konstytucyjnego w Uzbekistanie Komitet Nadzoru Konstytucyjnego

412

Po raz pierwszy organ kontroli konstytucyjnej powołany został w Uzbekistanie u schyłku uzbeckiej SRR, a dokładnie 20 lipca 1990 r. Wówczas to powstał Komitet Nadzoru Konstytucyjnego. Ówczesny ustawodawca – w ślad za prawodawcą ogólnozwiązkowym – utworzenie organu kontroli konstytucyjnej uzasadniał koniecznością zapewnienia zgodności prawa z republikańską konstytucją, ochroną praw i wolności jednostki, praw ludu Uzbekistanu oraz demokratycznymi podstawami społeczeństwa sowieckiego³. Jako, że w składzie Uzbeckiej SRR pozostawała także Karakałpacka ASRR, ustawodawca przewidział utworzenie Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego również w tej republice autonomicznej⁴. Organy Nadzoru Konstytucyjnego były formalnie samodzielne i podlegały jedynie Konstytucji Uzbekistanu, a w Karakałpakstanie – także Konstytucji Karakałpakstanu. Oba organy działać miały zgodnie z ideą prawnorządności socjalistycznej, kolegialności i jawności. Nie dopuszczano także ingerencji w działalność organów nadzoru konstytucyjnego⁵. Zadania, organizacja i tryb wykonywania nadzoru konstytucyjnego w Uzbekistanie określała jego konstytucja i wspomniana ustawa, w Republice

³ Закон Республики Узбекистан О Конституционном Надзоре в Республике Узбекистан, s. 1, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=96164 (dostęp 30.07.2015); А. Мухамеджанов, Становление и развитие конституционного суда Республики Узбекистан, „Вестник КазНУ” 2009, <http://articlekz.com/article/7031> (dostęp 30.07.2015).

⁴ *Ibidem*, s. 2.

⁵ *Ibidem*, s. 3.

Karakałpakstanu – konstytucja tej republiki i własna ustawa o nadzorze konstytucyjnym⁶.

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego wybierany był przez uzbeki parlament spośród specjalistów w dziedzinie polityki w składzie: przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i 9 członków Komitetu, w tym członka pochodzącego z Republiki Karakałpakstanu⁷. Wnioski o składzie personalnym Komitetu przedstawiał Radzie Najwyższej jej przewodniczący. Za wybranego uznawano kandydata, który otrzymał bezwzględną większość głosów deputowanych ludowych Republiki. Kadencja członka Komitetu trwała dziesięć lat, przy czym co pięć lat skład odnawiano w połowie. Nowo wybrani członkowie Komitetu obejmowali urząd z dniem ich wybrania⁸. Ustawa przewidywała możliwość przedterminowego zakończenia kadencji członka Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Jako powody wskazano: rezygnację, stan zdrowia przeszkadzający w wykonywaniu obowiązków; naruszenie przysięgi, wyjazd poza granice Republiki, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu. Decyzję w tej sprawie podejmowała Rada Najwyższa na wniosek jej przewodniczącego. Jako że Rada Najwyższa obradowała w trybie sesyjnym, istniała także możliwość zawieszenia uprawnień członka Komitetu przez Przewodniczącego Rady Najwyższej w przypadku naruszenia przysięgi lub uprawnocnienia się skazującego wyroku sądu do czasu zebrania się Rady i podjęcia ostatecznej decyzji w tej sprawie⁹. Na zwolnione miejsce wybierany był na pozostały okres kadencji nowy członek. Wyborów nie przeprowadzano z zasady, jeżeli do końca kadencji pozostawał mniej niż jeden rok¹⁰.

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego rozpatrywał przede wszystkim sprawy o zgodność z Konstytucją Uzbekistanu:

- 1) projektów ustaw i innych aktów, wniesionych w celu rozpatrzenia do Rady Najwyższej;
- 2) ustaw i innych aktów, przyjętych przez Radę Najwyższą;
- 3) Konstytucji Republiki Karakałpackiej i ustaw Republiki Karakałpackiej.

Poza tym sprawował nadzór nad zgodnością z Konstytucją i ustawami Uzbekistanu: a) dekretów Prezydenta Uzbekistanu; b) postanowień i zarządzeń Przewodniczącego Rady Najwyższej; c) decyzji lokalnych Rad Deputowanych Ludowych; d) postanowień i zarządzeń Rady Ministrów; e) międzynarodowych umów i innych zobowiązań Republiki Uzbekistan,

⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁷ *Ibidem*, s. 5.

⁸ *Ibidem*, s. 6.

⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 9.

przedstawianych do ratyfikacji lub zatwierdzenia; f) kierowniczych wyjaśnień plenum Rady Najwyższej; g) aktów Głównego Arbitra Państwowego, mających charakter normatywny, a także normatywnych aktów prawnych innych organów państwowych i organizacji społecznych, w stosunku do których w zgodzie z Konstytucją Uzbekistanu nie prowadzi się nadzoru prokuratorskiego. Funkcje nadzorcze Komitetu nie rozciągały się na wyroki i inne decyzje sądów, decyzje organów śledczych, prokuratury, arbitrażu państwowego w sprawach cywilnych, karnych, administracyjnych i arbitrażowych¹¹.

W sytuacji pojawienia się różnic między Republiką Uzbekistanu a Republiką Karakałpakstanu odnośnie do konstytucyjności aktów, przyjętych przez ich organy władzy państwowej i administracji, Komitet rozpatruje te różnice z inicjatywy dowolnej ze stron sporu, w zgodzie z zasadami, przewidzianymi niniejszą ustawą i regulaminem Komitetu¹².

414 Komitet Nadzoru Konstytucyjnego mógł przyjąć sprawę do rozpatrzenia zarówno na wniosek uprawnionych podmiotów, których krąg był określony w art. 12 ustawy Republiki Uzbekistanu o Komitecie Nadzoru Konstytucyjnego, jak również z własnej inicjatywy¹³. Komitet z własnej inicjatywy mógł rozpatrywać sprawy o zgodność z Konstytucją i ustawami Republiki Uzbekistanu aktów najwyższych organów władzy państwowej i administracji Uzbekistanu, innych organów, tworzonych lub wybieranych przez Radę Najwyższą, a także aktów lokalnych Rad Deputowanych Ludowych¹⁴. Komitet Nadzoru Konstytucyjnego miał prawo odrzucić jako nienależące do jego kompetencji poszczególne poruczenia, przedłożenia i wnioski¹⁵.

Komitet podejmował decyzje większością głosów swoich członków. Ustawa wyraźnie zakazywała wstrzymywać się od głosowania. W sytuacjach równości głosów rozstrzygającym jest głos Przewodniczącego Komitetu. Członek Komitetu, mający zdanie odrębne, może przedstawić je

¹¹ *Ibidem*, s. 10.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ Prawo wnoszenia sprawy do rozpatrzenia z własnej inicjatywy przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego przynależy Przewodniczącemu, zastępcy Przewodniczącego i członkom Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Decyzję o rozpatrzeniu sprawy przyjmuje się większością głosów członków Komitetu, uczestniczących w posiedzeniu (*ibidem*, s. 13).

¹⁴ Przy tym organy administracji państwowej, sądowe, prokuratorskie i inne organy ochrony prawnej i stosowania prawa, organizacje społeczne i obywatele ujawnią rozbieżności między ustawą lub innym aktem normatywnym i Konstytucją Uzbekistanu, podają to do wiadomości organu uprawnionego przekazać tę sprawę na rozpatrzenie Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego.

¹⁵ Закон Республики Узбекистан О Конституционном Надзоре в Республике Узбекистан, s. 12.

w formie pisemnej. W tej sytuacji włącza się je jako samodzielną część do konkluzji Komitetu¹⁶. Konkluzje Komitetu ogłaszane były na jawnym posiedzeniu i podlegały wykonaniu¹⁷.

Przyjęte przez Komitet konkluzje o niezgodności aktu lub jego niektórych postanowień z Konstytucją lub ustawą Republiki Uzbekistan, oprócz konkluzji, wymienionych w art. 19 ustawy o Komitecie Nadzoru Konstytucyjnego, zawieszały obowiązywanie aktu w całości lub w części do usunięcia niezgodności. Konkluzja Komitetu, stwierdzająca, że jakimkolwiek normatywnym aktem prawnym lub niektórymi jego postanowieniami narusza się podstawowe prawa i wolności człowieka, zawarte w Konstytucji Uzbekistanu i w aktach międzynarodowych, stroną których jest Uzbekistan, pociągała za sobą utratę mocy obowiązującej przez taki akt lub jego niektóre postanowienia z chwilą przyjęcia konkluzji Komitetu¹⁸. Konkluzje i inne materiały Komitetu publikowano w „Wiadomościach Rady Najwyższej Republiki Uzbekistanu”¹⁹. Organ, wydający akt, był obowiązany w ciągu 2 miesięcy usunąć wskazane w konkluzji Komitetu niezgodności aktu lub niektórych jego postanowień z Konstytucją lub ustawą. W przypadkach uzasadnionych okres ten mógł zostać przedłużony przez Przewodniczącego Rady Najwyższej. Po upływie tego terminu, jeśli niezgodność nie będzie usunięta, Komitet występuje z wnioskiem, zależnie od aktu do Rady Najwyższej lub Rady Ministrów o uchylenie niezgodnego z Konstytucją lub ustawą aktu podległego im organu lub osoby urzędowej albo niektórych postanowień aktu²⁰.

Konkluzje Komitetu o niezgodności z Konstytucją Uzbekistanu, aktu przyjętego przez Radę Najwyższą, a także Konstytucji Republiki Karakalpakstan lub ich poszczególnych postanowień mogły być odrzucone decyzją Rady Najwyższej, przyjętą 2/3 ogólnej liczby deputowanych ludowych Republiki Uzbekistanu. Konkluzję stawia się pod debatę i głosowanie w ciągu najbliższego posiedzenia Rady Najwyższej²¹. Jeśli wniosek o odrzucenie konkluzji Komitetu nie otrzymał w Radzie Najwyższej niezbędnej liczby głosów, akt lub jego niektóre postanowienia, niezgodne z Konstytucją lub ustawą Republiki Uzbekistanu, traciły moc prawną²². Komitet posiadał także prawo inicjatywy ustawodawczej. Miał prawo, w przypadku zauważenia, że w przestrzeganiu konstytucji przeszkadza brak odpowiedniego aktu ustawodawczego, a także w innych

¹⁶ *Ibidem*, s. 18.

¹⁷ *Ibidem*, s. 17.

¹⁸ *Ibidem*, s. 21.

¹⁹ *Ibidem*, s. 29.

²⁰ *Ibidem*, s. 22, zd. 1–4.

²¹ *Ibidem*, s. 19.

²² *Ibidem*, s. 22, zd. 5–6.

przypadkach, wystąpić do Rady Najwyższej z wnioskiem o przygotowanie i przyjęcie takiego aktu²³. Organem pomocniczym Komitetu był Sekretariat²⁴.

Sąd Konstytucyjny we współczesnym Uzbekistanie

Sąd Konstytucyjny został przewidziany Konstytucją Republiki Uzbekistanu z 8 grudnia 1992 r.²⁵ Faktyczną działalność rozpoczął on wraz z przyjęciem ustawy z 6 maja 1993 r. Jednakże pierwszy skład Sądu Konstytucyjnego został wybrany dopiero 22 grudnia 1995 r. Aż do tego momentu obowiązki Sądu Konstytucyjnego tymczasowo wykonywał Komitet Nadzoru Konstytucyjnego²⁶. Wybór nastąpił już na podstawie drugiej ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistan* w redakcji z 30 sierpnia 1995 r.²⁷ Pierwszy Regulamin Sądu Konstytucyjnego został przyjęty w 1996 r. Sąd Konstytucyjny jest, zgodnie z Konstytucją, organem władzy sądowniczej, powołanym do rozpatrywania spraw o konstytucyjność aktów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sąd Konstytucyjny:

- 416
- określa zgodność z Konstytucją Uzbekistanu ustaw, postanowień izb Olij Mażlisa Republiki Uzbekistanu, dekretów Prezydenta Republiki Uzbekistanu, postanowień rządu i decyzji lokalnych organów władzy państwowej, między państwowych umownych i innych zobowiązań Republiki Uzbekistanu;
 - wydaje konkluzję o zgodności Konstytucji Republiki Karakałpakstan z Konstytucją Republiki Uzbekistanu, ustaw Republiki Karakałpakstan z ustawami Republiki Uzbekistanu;

²³ *Ibidem*, s. 23.

²⁴ *Ibidem*, s. 30.

²⁵ Конституция Республики Узбекистанот 8 декабря 1992 года (сизменениями), http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869 (dostęp 30.07.2015); w j. polskim (bez uwzględnienia zmian z ostatnich lat): T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej*, Warszawa 2007, s. 518–551.

²⁶ Przy czym pierwsza uzbecka ustawa o Sądzie Konstytucyjnym została przyjęta 6 maja 1993 r. zob. Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=95543 (dostęp 30.07.2015).

²⁷ Закон Республики Узбекистанот 30 августа 1995 г. *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=114131 (dostęp 30.07.2015); swój pierwszy Regulamin Uzbecki Sąd Konstytucyjny przyjął w 1996 r. Obecnie obowiązuje Regulamin Sądu Konstytucyjnego Republiki Uzbekistanu z 15 kwietnia 2015 r. Регулaмент Конституционного суда Республики Узбекистан от 15 апреля 2015 г., <http://www.ksu.uz/ru/page/index/id/9> (dostęp 30.07.2015). Zastąpił on poprzedni Regulamin SK przyjęty w 2004 r.

– przedstawia wykładnię norm Konstytucji i ustaw Republiki Uzbekistanu;

– rozpatruje inne sprawy, należące do jego kompetencji, zgodnie z Konstytucją i ustawami Republiki Uzbekistanu:

a) zgodnie z art. 83 Konstytucji wnosi projekty ustaw do Izby Ustawodawczej Olij Mażlisa Republiki Uzbekistanu;

b) zgodnie z art. 95 Konstytucji wyraża zgodę Prezydentowi Uzbekistanu na rozwiązanie Izby Ustawodawczej, Senatu Olij Mażlisa Republiki Uzbekistanu;

c) zgodnie z art. 1 ustawy Republiki Uzbekistan *O Prokuraturze* określa zgodność z Konstytucją i ustawami zarządzeń i innych aktów Prokuratora Generalnego Republiki Uzbekistanu (z wyłączeniem aktów o charakterze indywidualnym);

d) zgodnie z art. 16 ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistanu* rozpatruje sprawę o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, a także aresztowanie lub osadzenie w areszcie domowym sędziego SK;

e) zgodnie z art. 17 ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistanu* zawieszenia uprawnienia sędziego SK;

f) zgodnie z art. 11 ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistanu* przyjmuje Regulamin SK. Sąd Konstytucyjny może także rozpatrywać inne sprawy związane z organizacją swojej działalności²⁸.

Sąd Konstytucyjny rozstrzyga sprawy i wydaje konkluzje, kierując się wyłącznie Konstytucją Republiki Uzbekistanu²⁹. Podstawowymi zasadami działalności Sądu Konstytucyjnego są wierność Konstytucji Republiki Uzbekistanu, niezawisłość, kolegialności, jawność i równość praw sędziów³⁰. Tryb działalności Sądu Konstytucyjnego określa jego Regulamin³¹.

Zgodnie z art. 107 Konstytucji Republiki Uzbekistanu Sąd Konstytucyjny wybiera się na okres pięciu lat. Przewodniczący i pięciu sędziów Sądu Konstytucyjnego (w tym sędzia z Republiki Karakałpakstanu) wybierani są przez Senat na wniosek przedstawiony przez Prezydenta. Każdy sędzia SK wybierany jest indywidualnie. Do wyboru wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów członków Senatu Olij Mażlisa. Sąd Konstytucyjny może rozpocząć swoją działalność po wyborze co

²⁸ Do takich spraw można zaliczyć przykładowo przyjęcie Kodeksu Etyki Sędziego Sądu Konstytucyjnego, zatwierdzenie Statutu Aparatu Sądu Konstytucyjnego, Rady Naukowo-Konsultacyjnej przy Sądzie oraz jej składu czy Regulaminu rozpatrywania wniosków obywateli w Sądzie Konstytucyjnym.

²⁹ Por. art. 109 Konstytucji Republiki Uzbekistanu w zw. z art. 1 ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistan* oraz art. 2 Regulaminu Sądu Konstytucyjnego Uzbekistanu.

³⁰ Закон О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 4.

³¹ *Ibidem*, s. 11.

najmniej czterech sędziów. W przypadku zwolnienia urzędu sędziego SK wybór nowego sędziego jest dokonywany przez Senat Olij Mażlisa w powyższym trybie³².

Sędzią Sądu Konstytucyjnego Uzbekistanu może być wybrany obywatel uzbecki mający ukończone 30lat, będący specjalistą w dziedzinie polityki i prawa, o wysokiej moralności i niezbędnych kwalifikacjach. Sędziom SK Prezydent nadaje najwyższą lub pierwszą klasę kwalifikacyjną³³. Osoba wybrana po raz pierwszy na sędziego SK składa przysięgę³⁴ przed Prezydentem Uzbekistanu³⁵. Prawodawca przewidział szereg gwarancji niezależności sędziego Sądu Konstytucyjnego Uzbekistanu³⁶. Ustawodawca przewidział niepołączalność (*incompatibilitas*) urzędu sędziego SK ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, członkowstwem w partiach i ruchach politycznych, zajmowaniem się jakąkolwiek inną odpłatną działalnością³⁷. Jednocześnie sędzia Sądu Konstytucyjnego nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, a także zatrzymany pod strażą bez zgody Sądu Konstytucyjnego. Sprawa karna w stosunku do sędziego Sądu Konstytucyjnego może być wszczęta tylko przez Prokuratora Generalnego Republiki Uzbekistanu. Nie dopuszcza się doprowadzenia, zatrzymania, a na równi z nimi przeszukania rzeczy osobistych, bagażu, transportu, pomieszczenia mieszkalnego lub służbowego sędziego SK³⁸. Zabezpieczenie materialne i społeczne sędziów Sądu Konstytucyjnego, związane z opłacaniem ich pracy, udzielaniem corocznego urlopu, środkami ochrony socjalnej sędziów i członków ich rodzin, obowiązkowym państwowym ubezpieczeniem życia i zdrowia sędziów określa się w zgodzie z ustawą Republiki Uzbekistanu *O sądach*³⁹. Wynagrodzenie za pracę sędziego Sądu Konstytucyjnego składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za klasę kwalifikacyjną, wysługę lat.

³² *Ibidem*, s. 2.

³³ *Ibidem*, s. 12.

³⁴ Treść przysięgi: „Uroczyste ślubuję uczciwie i rzetelnie wykonywać obowiązki sędziego Sądu Konstytucyjnego, bronić ustroj konstytucyjny, podlegać przy tym tylko Konstytucji Republiki Uzbekistanu”.

³⁵ Закон О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 13.

³⁶ O gwarancjach niezależności sędziów sądów konstytucyjnych patrz: Д.И. Артёмова, Т.А. Савельева, *Общие и особенное в конституционно-правовом статусе судей Российской Федерации и зарубежных стран*, „Вестник Пензенского государственного университета” 2014, № 2(6), s. 35–39.

³⁷ Закон О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 14.

³⁸ *Ibidem*, s. 16.

³⁹ Zob. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года №924-XII О Судах (В редакции Законов Республики Узбекистан от 31.08.1995 г. №118-I, 27.12.1996 г. №357-I, 14.12.2000 г. №162-II, 18.09.2012 г. №3PV-335, 20.01.2014 г. №3PV-365), s. 60–761, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=68521 (dostęp 30.07.2015).

Sędziów Sądu Konstytucyjnego zwalnia się od opłacania podatku od dochodów od osób fizycznych, otrzymywanych przez nich w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych⁴⁰. Sędziemu SK wydaje się legitymację, wzór której zatwierdza Prezydent Republiki Uzbekistanu⁴¹. Sędziom SK, po zakończeniu kadencji, oferuje się ich poprzednią pracę (urząd), zajmowany przez nich do chwili wybrania na urząd sędziego SK, a w razie jego braku – inną równorzędną pracę (urząd)⁴².

Sędzia Sądu Konstytucyjnego jest nieusuwalny⁴³. Jednakże ustawodawca przewidział możliwość zawieszenia sędziego SK w przypadku: a) pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej; b) podjęcia działalności niepołączalnej z urzędem sędziego SK; c) uznania go za zaginionego bez wieści orzeczeniem sądu. Z wymienionych przypadków tylko w sytuacji aresztowania sędziego SK jest pozbawiony wynagrodzenia za pracę oraz nietykalności⁴⁴. Oprócz przypadków zawieszenia sprawowania urzędu sędziego, ustawodawca przewidział także możliwość przedterminowego zakończenia kadencji przez sędziego Sądu Konstytucyjnego Uzbekistanu. Tamtejszy sędzia SK może być odwołany z urzędu przed upływem kadencji postanowieniem Senatu Olij Mażlisa w przypadku: a) naruszenia złożonej przy obejmowaniu urzędu przysięgi; b) złożenia prośby o odwołanie; c) kontynuowania działalności niepołączalnej z jego urzędem, po udzieleniu mu ostrzeżenia lub zawieszenia jego pełnomocnictw; d) choroby sędziego po uzyskaniu opinii komisji medycznej; e) utraty przez sędziego obywatelstwa Uzbekistanu⁴⁵. Z wymienionych tu podstaw pozbawienia sędziego SK urzędu dwie budzą pewne wątpliwości. Po pierwsze, kwestia naruszenia złożonej przysięgi w wielu wypadkach może pozostawać ocenna, co pozwala na wywieranie na sędziów nacisków. Po drugie, o ile zakończenie sprawowania urzędu z powodu choroby nie budzi wątpliwości, to ustawodawca uzbecki powinien jednakże doprecyzować, iż chodzi o chorobę, która trwale uniemożliwia sędziemu wykonywanie jego obowiązków.

Sąd Konstytucyjny Uzbekistanu posiada swój Aparat. Jego strukturę i etaty zatwierdza Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego, w granicach wydzielonych asygnat. Tryb ustanawiania i nadawania rang klasowych pracownikom Sądu Konstytucyjnego określa się regulaminem, zatwierdzanym

⁴⁰ Закон Республики Узбекистан О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 31.

⁴¹ *Ibidem*, s. 32.

⁴² *Ibidem*, s. 181.

⁴³ *Ibidem*, s. 15, zd. 1.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 18.

przez Olij Mażlisom⁴⁶. Aparat Sądu Konstytucyjnego tworzy się dla zagwarantowania funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego. Pracę Aparatu organizuje się na podstawie regulaminem o Aparacie Sądu Konstytucyjnego. Strukturę i etaty Aparatu zatwierdza przewodniczący Sądu Konstytucyjnego w granicach wydzielonych środków⁴⁷. Przy Sądzie Konstytucyjnym działa także Rada Naukowo-Konsultacyjna. Organ ten ma okazywać sędziom SK pomoc doradczą, opracowywać naukowo poszczególne problemy, związane z wykonywaniem przez SK swoich funkcji, wzmacniać jego związki z prawniczymi instytucjami naukowymi, a także praktykami prawa. Radę Naukowo-Konsultacyjną tworzy Sąd Konstytucyjny. Członkami Rady są uczeni i inni specjaliści w dziedzinie polityki i prawa. Rada działa na zasadzie społecznej; jest organem społecznym, składającym się z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego, sekretarza naukowego i członków rady⁴⁸. Finansowanie pracy Sądu Konstytucyjnego odbywa się ze środków budżetu republikańskiego⁴⁹.

420

Prawo wnoszenia spraw w celu rozpatrzenia przez Sąd Konstytucyjny mają: Izba Ustawodawcza Olij Mażlisa, Senat Olij Mażlisa, Prezydent Uzbekistanu, Spiker Izby Ustawodawczej Olij Mażlisa, Przewodniczący Senatu Olij Mażlisa, Żokargy Kenes Republiki Karakałpakstanu, grupa deputowanych – nie mniej niż 1/4 ogólnej liczby deputowanych Izby Ustawodawczej, grupa senatorów – nie mniej niż 1/4 ogólnej liczby członków Senatu, Przewodniczący Sądu Najwyższego, Przewodniczący Najwyższego Sądu Gospodarczego i Prokurator Generalny Republiki Uzbekistanu. Sprawa może być wniesiona także z inicjatywy co najmniej trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego⁵⁰.

Po otrzymaniu wniosku Sąd Konstytucyjny przystępuje do rozpatrywania sprawy nie później niż w terminie 7 dni od momentu otrzymania materiałów, jeśli odpowiadają one wstępnym wymogom. Uzbecki Sąd Konstytucyjny rozstrzyga sprawę w ciągu trzech miesięcy. Postępowanie w Sądzie Konstytucyjnym prowadzi się w języku państwowym⁵¹, którym

⁴⁶ *Ibidem*, s. 29; zob. Положение о классных чинах работников судов и Исследовательского центра по демократизации и либерализации судебного законодательства и обеспечению независимости судебной системы при Верховном суде Республики Узбекистан, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=251405#284654 (dostęp 30.07.2015).

⁴⁷ Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан, s. 84.

⁴⁸ *Ibidem*, 87; zob. Положение о Научно-Консультативном совете при Конституционном суде Республики Узбекистан (утверждено решением Конституционного суда Республики Узбекистан № 4 от 30 января 2004 года).

⁴⁹ Закон Республики Узбекистан О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 30.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 19.

⁵¹ Закон Республики Узбекистан О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 22.

zgodnie z ustawą Republiki Uzbekistanu *O języku państwowym*⁵² jest język uzbecki. Jednakże uczestnicy posiedzenia, nie władający nim, mogą występować i składać wyjaśnienia w języku ojczystym oraz korzystać z usług tłumacza. Na posiedzenie SK mogą być wezwane osoby, posiadające niezbędne wiadomości lub materiały, eksperci i tłumacze⁵³. Ekspertom, specjalistom i tłumaczom, zaangażowanym w związku z rozpatrywaniem spraw w SK, zwraca się wydatki i wypłaca wynagrodzenie w zgodzie z ustawą Republiki Uzbekistanu *O trybie i rozmiarach zwrotienia świadkom, ofiarom ekspertom, specjalistom, tłumaczom i innym wezwanym poniesionych wydatków*⁵⁴. Żądanie Sądu Konstytucyjnego dotyczące przedstawienia aktów normatywnych, dokumentów i ich kopii, złożenia wyjaśnień i konsultacji odnośnie do rozpatrywanych przez niego spraw jest obowiązkowe dla wszystkich organów, osób urzędowych i obywateli, do których jest ono adresowane⁵⁵. Przy rozpatrywaniu spraw SK nie jest związany dowodami stron. Sąd Konstytucyjny nie ogranicza się do przedstawionych materiałów, wyjaśnień i zeznań, obowiązany jest przyjąć wszelkie środki dla wszechstronnej, pełnej i obiektywnej kontroli okoliczności sprawy, zabezpieczenia praw stron, innych uczestników, należytego wykonywania przez nich powierzonych im obowiązków⁵⁶.

Posiedzenia Sądu Konstytucyjnego przeprowadza się jawnie⁵⁷. Rozpatrywanie spraw i przyjęcie decyzji odbywa się w Sądzie Konstytucyjnym kolegalnie w składzie co najmniej czterech sędziów (kworum)⁵⁸. Sąd Konstytucyjny i jego sędziowie w swojej działalności są niezawisli, podlegając tylko Konstytucji Republiki Uzbekistanu. Ingerowanie w działalność Sądu Konstytucyjnego jest niedopuszczalne i pociąga za sobą odpowiedzialność przewidzianą art. 236 kodeksu karnego Republiki Uzbekistanu⁵⁹.

⁵² Zob. Закон Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 г., № 167-1 *О государственном языке* (с изменениями), http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=121433#121452 (dostęp 30.07.2015).

⁵³ Закон Республики Узбекистан *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, s. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 24; Закон Республики Узбекистан 3 июля 1992 г., № 661-ХП *О порядке и размерах возмещения свидетелям, потерпевшим, экспертам, специалистам, переводчикам и понятным понесенных расходов* (с изменениями), http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=26852 (dostęp 30.07.2015).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 9, zd. 2.

⁵⁶ Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан, s. 11.

⁵⁷ Закон Республики Узбекистан *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, s. 7.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁹ Zgodnie z tym artykułem czyn taki zagrożony jest karą do trzech lat robót poprawczych lub pozbawieniem wolności do lat trzech. Jednakże, jeżeli sprawcą takiego czynu jest funkcjonariusz publiczny – wówczas zagrożony jest on aresztem do sześciu miesięcy lub pozbawieniem wolności od trzech do pięciu lat z jednoczesnym pozbawieniem sprawcy przynależnych mu praw. Por. Уголовной кодекс Республики Узбекистан

W Regulaminie Sądu Konstytucyjnego przewidziano domniemanie konstytucyjności rozpoznawanych przez ten organ aktów. Zgodnie z nim zaskarżony akt uznaje się za zgodny z Konstytucją Uzbekistanu, dopóki Sąd Konstytucyjny nie stwierdzi jego niekonstytucyjności⁶⁰. Sąd Konstytucyjny przyjmuje decyzje tylko odnośnie do konkretnych rozpatrywanych spraw, konstytucyjność, których poddawana jest w wątpliwość. Sąd Konstytucyjny może skontrolować konstytucyjność aktu normatywnego, jednocześnie podjąć decyzję także i w stosunku do aktów normatywnych, opartych na kontrolowanym akcie normatywnym albo zawierającym jego postanowienia, choć o nich nawet nie wspomniano we wnoszonej w celu rozpatrzenia przez Sąd Konstytucyjny sprawie.

Przy rozpatrywaniu spraw przez Sąd Konstytucyjny i w czasie głosowania odnośnie do rozpatrywanych spraw Przewodniczący, zastępca Przewodniczącego i członkowie Sądu Konstytucyjnego, jako sędziowie, mają równe prawa⁶¹. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego, podejmując decyzje, wyrażają swoje stanowisko prawne, niezależnie od praktycznej celowości, preferencji politycznych i innych okoliczności⁶². Decyzje Sądu Konstytucyjnego przyjmuje się w głosowaniu jawnym. Sędzia nie ma prawa powstrzymać się lub nie uczestniczyć w głosowaniu. Decyzje Sądu Konstytucyjnego uznaje się za przyjęte, jeżeli za nimi zagłosowała większość obecnych na posiedzeniu sędziów. Oznacza to wymóg zwykłej większości głosów. W sytuacji, kiedy głosy podzielą się po równo, głos przewodniczącego naradzie jest rozstrzygającym. Sędzia Sądu Konstytucyjnego, niezgadzający się z decyzją Sądu Konstytucyjnego, ma prawo przedstawić swoje zdanie odrębne w formie pisemnej i dołączyć je do protokołu posiedzenia Sądu Konstytucyjnego⁶³.

Decyzja⁶⁴ SK co do istoty rozpatrywanej sprawy o konstytucyjność międzypaństwowej umowy i aktu normatywnego nazywana jest postanowieniem. Postanowienie jest podejmowane przez SK w imieniu Republiki Uzbekistanu. W pozostałych przypadkach decyzje SK na-

422

от 22 сентября 1994 года №2012-ХП (с изменениями), s. 236, http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=111457 (dostęp 30.07.2015).

⁶⁰ Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан, s. 10.

⁶¹ Закон Республики Узбекистан Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 8.

⁶² *Ibidem*, s. 5.

⁶³ *Ibidem*, s. 25.

⁶⁴ Zgodnie z art. 66 Regulaminu decyzja SK zawiera część wprowadzającą, opisową, motywacyjną i rezolucyjną. W części wprowadzającej w decyzji wskazuje się: nazwę decyzji, datę i miejsce jej przyjęcia; skład Sądu Konstytucyjnego, przyjmującego decyzję; strony i innych uczestników posiedzenia; sformułowanie pytania, podstawy jego rozpatrzenia. Część opisowa decyzji zawiera: normy Konstytucji Republiki Uzbekistanu i ustawy *O Sądzie Konstytucyjnym Republiki Uzbekistanu*, ustanawiające prawo albo obowiązek

zywa się konkluzją lub może mieć inną postać⁶⁵. Postanowienia, konkluzje i inne decyzje SK publikuje się w środkach masowej informacji. Oficjalnymi publikatorami decyzji SK są „Собрание законодательства Республики Узбекистан”, gazety „Халқсўзи” i „Народное слово”, a także „Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан”. Decyzje SK wchodzą w życie z dniem opublikowania. Decyzje SK są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu⁶⁶. Odmienne niż w przypadku Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego, orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są obowiązujące dla wszystkich organów władzy państwowej i administracji, a także przedsiębiorstw, instytucji, organizacji i zrzeszeń społecznych, osób urzędowych i obywateli⁶⁷. Decyzja Sądu Konstytucyjnego może być jednak zmieniona przez sam SK w przypadku, gdy: a) ujawniono nowe okoliczności, nieznanne w chwili przyjęcia decyzji; b) uległa zmianie norma konstytucyjna, na podstawie której wydano orzeczenie; c) Sąd Konstytucyjny stwierdził, że decyzja została przyjęta z naruszeniem przyjętego trybu postępowania⁶⁸.

Podsumowanie

Rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Uzbekistanie przebiegał podobnie jak w innych państwach obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw. Pierwszym krokiem było powołanie Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego

423

Sądu Konstytucyjnego rozpatrzeć daną sprawę; pełną nazwę aktu, konstytucyjność którego sprawdza się ze wskazaniem źródła jego opublikowania (otrzymania). W motywacyjnej części decyzji muszą być wymienione: okoliczności sprawy, ustanowione przez Sąd Konstytucyjny i stanowiące podstawę decyzji; akty normatywne, którym kieruje się Sąd Konstytucyjny. Rezolucyjna część decyzji musi zawierać wywoły o konstytucyjności (niekonstytucyjności) aktu, tryb uprawomocnienia się decyzji Sądu Konstytucyjnego i termin jej wykonania (Por. Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан, s. 66).

⁶⁵ Закон Республики Узбекистан О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 26.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 27.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 9, zd. 1; decyzje SK przesyła się stronom, a także Prezydentowi, Spikeroowi Izby Ustawodawczej Olij Mažlisa, Przewodniczącemu Senatowi Olij Mažlisa, Premierowi, Przewodniczącemu Żokargy Kenesa Republiki Karakałpakstanu, przewodniczącemu Sądowi Najwyższego, przewodniczącemu Najwyższego Sądu Gospodarczego, Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Sprawiedliwości. Przewodniczący SK może zarządzić o przesłaniu decyzji SK także i innym organom i osobom (por. Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан, s. 68); Б.А. Эпонов, Независимость и ответственность решений Конституционного Суда Республики Узбекистан, http://www.concourt.am/armenian/con_right/3.13-2001/uzbekistan.htm (dostęp 30.07.2015).

⁶⁸ Закон Республики Узбекистан О Конституционном суде Республики Узбекистан, s. 28.

tucyjnego w 1990 r., który swoją pozycją ustrojową mieścił się jeszcze w socjalistycznej koncepcji jednolitości władzy państwowej. Wyrażało się to przede wszystkim w prawie Rady Najwyższej Uzbekistanu do uchylecia orzeczenia Komitetu. Jednakże już w 1992 r. Konstytucja Republiki Uzbekistanu przewidziała powołanie Sądu Konstytucyjnego, którego orzeczenia stały się ostateczne. Przykładowo, w Polsce dopiero Konstytucja z 1997 r. pozbawiła Sejm prawa uchylania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja Uzbekistanu, podobnie jak obowiązujące ustawodawstwo, stwarzają Sądowi Konstytucyjnemu teoretycznie szerokie możliwości aktywności i wykonywania swoich funkcji. Oprócz typowych uprawnień, organ ten, podobnie jak Komitet Nadzoru Konstytucyjnego, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Z pomocą tego uprawnienia SK Uzbekistanu może wpływać na kształt ustawodawstwa. W praktyce jednak Sąd Konstytucyjny nie korzysta z tej możliwości. Organ ten posiada także prawo oficjalnej wykładni Konstytucji i ustaw Republiki Uzbekistanu. Także to uprawnienie tworzy potencjalnie szerokie – i wciąż niewykorzystywane – możliwości dla aktywnej roli sądu w procesie politycznym. Należy też zwrócić uwagę, że uzbeki Sąd Konstytucyjny rozpatruje sprawę należącą do swoich uprawnień także z inicjatywy trzech swoich sędziów. Znow jednak ta możliwość nie jest wykorzystywana w jego działalności. Ze względu na złożone związki między Republiką Uzbekistan a Republiką Karakałpakstan⁶⁹ ustawa zasadnicza powierzyła także temu organowi ważną rolę w kształtowaniu relacji między nimi. Obywatele Uzbekistanu nie mają prawa występować do Sądu Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną⁷⁰. Stanowi to istotne ograniczenie możliwości wykonywania przez ten organ funkcji gwaranta praw i wolności człowieka i obywatela. Bez wątpienia, umożliwienie obywatelom bezpośredniego występowania do Sądu Konstytucyjnego wzmocniłoby znaczenie tego organu. Ogólnie rzecz biorąc, potencjał tkwiący w uzbeckim Sądzie Konstytucyjnym wciąż czeka na przebudzenie.

⁶⁹ Uzbekistan jest zgodnie z Konstytucją z 1992 r. państwem unitarnym. Jednakże w jego skład wchodzi Republika Karakałpakstan, która posiada uznawane przez uzbekką ustawę zasadniczą prawo do secesji. Stąd od strony teoretycznej związek tych dwóch podmiotów bliski jest konfederacji, w praktyce ze względu na panujący system polityczny kształt wzajemnych relacji podlega daleko idącej centralizacji.

⁷⁰ O modelach skargi konstytucyjnej we współczesnych państwach, patrz np. B. Szmulik, *Modele zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2, s. 33–48.

Wykaz literatury

- Аргёмова Д.И., Савельева Т.А., *Общее и особенное в конституционно-правовом статусе судей Российской Федерации и зарубежных стран*, „Вестник Пензенского государственного университета” 2014, № 2(6).
- Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej*, Warszawa 2007.
- Эшонов Б.А., *Независимость и действенность решений Конституционного Суда Республики Узбекистан*, http://www.concourt.am/armenian/con_right/3.13-2001/uzbekistan.htm (dostęp 30.07.2015).
- Кодекс чести судьи Конституционного суда Республики Узбекистан (утвержден решением Конституционного суда Республики Узбекистан N 2 от 30 января 2004 года).
- Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года (с изменениями), http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869 (dostęp 30.07.2015).
- Мухамеджанов А., *Становление и развитие конституционного суда Республики Узбекистан*, «Вестник КазНУ» 2009, <http://articlekz.com/article/7031> (dostęp 30.07.2015).
- Положение о Научно-Консультативном совете при Конституционном суде Республики Узбекистан (утверждено решением Конституционного суда Республики Узбекистан № 4 от 30 января 2004 года).
- Положение о классных чинах работников судов и Исследовательского центра по демократизации и либерализации судебного законодательства и обеспечению независимости судебной системы при Верховном суде Республики Узбекистан (утверждено постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 164-II), http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=251405#284654 (dostęp 30.07.2015).
- Регламент Конституционного суда Республики Узбекистан от 17 апреля 2015 года, <http://www.ksu.uz/ru/page/index/id/9> (dostęp 30.07.2015).
- Szumlik B., *Geneza kontroli konstytucyjności prawa*, [w:] M. Żmigrodzki, M. Chmaj (red.), *Spółeczeństwo, państwo, władza*, Lublin 1995.
- Szumlik B., *Modele zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2.
- Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года №2012-XII (с изменениями), http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=111457 (dostęp 30.07.2015).
- Закон СССР от 23 декабря 1989 г. *О Комитете конституционного надзора СССР*, <http://constitution20.ru/documents/56> (dostęp 30.07.2015).
- Закон Республики Узбекистан от 20 июня 1990 г. № 93-XII *О Конституционном Надзоре в Республике Узбекистан*, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=96164 (dostęp 30.07.2015).
- Закон Республики Узбекистан от 3 июля 1992 г., № 661-XII *О порядке и размерах возмещения свидетелям, потерпевшим, экспертам, специалистам, переводчикам и понятным понесенных расходов* (с изменениями), http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=26852 (dostęp 30.07.2015).
- Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=95543 (dostęp 30.07.2015).
- Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года №924-XII *О Судах*, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=68521 (dostęp 30.07.2015).

Закон Республики Узбекистан от 30 августа 1995 г. № 103-I *О Конституционном суде Республики Узбекистан*, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=114131 (dostęp 30.07.2015).

Закон Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 г., № 167-I *О государственном языке (с изменениями)*, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=121433#121452 (dostęp 30.07.2015).

Jeszcze o niepołączalności mandatu

Problem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją ławnika w sądach powszechnych

W dniu 11 czerwca 2015 r. na ręce Marszałka Sejmu wpłynął apel Stowarzyszenia „Krajowa Rada Sędziów Społecznych”, podjęty w Suwałkach 9 czerwca 2015 r., o rozważenie możliwości pełnienia funkcji ławników przez posłów i senatorów¹. Krajowa Rada Sędziów Społecznych wyraziła w piśmie przekonanie o ogromnej wiedzy społeczno-obywatelskiej posłów, jak też przekonanie o braku przesłanek konstytucyjnych i ustawowych, by „parlamentarzysta nie mógł jednocześnie pełnić godności posła i sędziego społecznego”, będąc „gwarantem sprawiedliwości obywatelskiej w sądach powszechnych”.

427

W nawiązaniu do powyższej korespondencji przewodnicząca sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wystąpiła do Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu o sporządzenie opinii w sprawie zgodności z konstytucją dopuszczalności pełnienia przez posłów i senatorów funkcji ławników w sądach powszechnych². Chodzi więc o *incompatibilitas* – niepołączalność mandatu.

Zgodnie z Konstytucją RP³, przede wszystkim nie można być równocześnie posłem i senatorem (art. 102), a wcześniej równocześnie kandydować do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 2). Można w tym kontekście nadmienić, że

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Pismo bez urzędowej sygnatury, opatrzone podpisem Jerzego Ząbkiewicza – przewodniczącego Zarządu Głównego KRSS oraz okrągłą pieczęcią Stowarzyszenia.

² Zlecenie ekspertyzy zarejestrowano pod sygn. BAS WAUiP 1400/15.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, późn. zm.).

również Prezydent RP nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej (tj. nie może także być posłem lub senatorem), z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem (art. 132).

Zagadnienie niepołączalności reguluje jednak kompleksowo art. 103 Konstytucji. Stanowi on, że:

1) mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej; zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej (ust. 1);

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

3) inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa (ust. 3).

Przepisy art. 103 Konstytucji stosuje się też odpowiednio do senatorów (art. 108).

Istota zasady „niepołączalności” jest bezsporna⁴, wystarczy więc jedynie przypomnienie, że jej podstawowym celem jest stworzenie gwarancji dla niezależności posłów w sprawowaniu mandatu i eliminowanie sytuacji konfliktu interesów. Inaczej mówiąc zakłada się, że jednoczesne sprawowanie mandatu oraz innych – określonych – stanowisk (funkcji) może powodować istotne problemy z punktu widzenia jednej lub drugiej roli, wbrew celowi, jakim jest zagwarantowanie posłowi możliwości nieskrępowanego i niezależnego wykonywania mandatu przedstawiciela Narodu.

Stanowisko powyższe przyjęte jest zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego⁵, jak przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zasada niepołączalności stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających oparty na zasadzie podziału władzy ustrój państwa i ma służyć realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od pozostałych władz, w tym od władzy sądowniczej. Chodzi więc zwłaszcza o rozwiązania realizujące podział władzy w aspekcie personalnym – tak, by ta sama osoba nie wykonywała jednocześnie mandatu przedstawicielskiego i nie piastowała funkcji w którejś z po-

⁴ Zob. K. Grajewski, *Incompatibilitas – niepołączalność mandatu parlamentarnego*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 99–108 i wskazana tamże literatura przedmiotu.

⁵ Mego autorstwa zob. *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6 i *O niedopuszczalności łączenia funkcji społecznego doradcy Prezydenta RP ze sprawowaniem mandatu poselskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII.

zostałych władz, jak i realizujące uprzednio podział władzy w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym, co wiąże się z autonomią parlamentu i uniemożliwieniem oddziaływań przez organy innych władz⁶. W szczególności istotne jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślenie całkowitej „separacji” („izolacji”) władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, którym nie można powierzać sprawowania wymiaru sprawiedliwości (K 45/07⁷, K 28/04⁸), jak i niepołączalności stanowisk sędziowskich z mandatem parlamentarnym jako wyrazu niezależności i odrębności władzy sądowniczej (K 12/03⁹, K 28/04).

Ponieważ sprawowanie mandatu poselskiego jest szczególnego rodzaju służbą publiczną, tym samym poseł – jak się podkreśla w doktrynie i orzecznictwie – musi się godzić z ograniczeniami sięgającymi dalej, niż ograniczenia w odniesieniu do zwykłego obywatela. Ponieważ w przypadku *incompatibilitas* chodzi o ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatela, stąd właśnie zasadnicze zręby tej instytucji uregulowane są w samej Konstytucji (art. 103). Warto tu przy okazji zaznaczyć, że obowiązująca Konstytucja wyznaczyła zakaz łączenia mandatu szerzej, niż było to wcześniej, więc stanowi to wyraz wyraźnego dążenia do umocnienia gwarancyjnego charakteru tej instytucji.

Osobno należy zwrócić uwagę na znaczenie ust. 3 w art. 103 Konstytucji, który wyraża założenie, że regulacja konstytucyjna – poniekąd z natury rzeczy – nie jest w stanie objąć zakresu niepołączalności w sposób pełny. Stąd odesłanie do ustaw zwykłych, które mogą poszerzyć konstytucyjny katalog z ust. 1–2. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konstytucyjny wykaz nie wyczerpuje wszystkich przypadków, które są podporządkowane zasadzie niepołączalności, stanowiąc jedynie zagwarantowane minimum w zakresie *incompatibilitas* (W 11/95)¹⁰. Dalsze uregulowania niepołączalności muszą w każdym bądź razie podlegać ocenie z punktu widzenia realizacji tych ogólnych zasad i wartości konstytucyjnych, które stanowią *ratio* niepołączalności. Analizy konkretnych rozwiązań i przypadków nie mogą tracić z oczu celów niepołączalności. Potencjalne interpretacje muszą uwzględniać jako nadrzędne te założenia, które służą w praktyce oddzieleniu władz i gwarantowaniu należytego sprawowania mandatu poselskiego.

⁶ Jak pisze B. Banaszak, założenia idei podziału władzy byłyby iluzoryczne lub ostateczne, gdyby te same osoby mogły sprawować funkcje publiczne w instytucjach należących do różnych władz (*Prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 398).

⁷ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

⁸ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81.

⁹ Wyrok z dnia 18 lutego 2004, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8.

¹⁰ Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996 r., OTK ZU nr 1/1996, poz. 5.

Uwagi powyższe mają zasadnicze znaczenie jako kanwa analiz szczegółowych, związanych bezpośrednio z zagadnieniem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją ławnika w sądach powszechnych¹¹. Nieprzypadkowo też w uwagach powyższych nawiązywano wstępnie do zakazu sprawowania mandatu poselskiego przez sędziego (art. 103 ust. 2), jako że „rodzajowo” wydaje się to najwłaściwsze w sytuacji, gdy przepis konstytucyjny nie wspomina – w tym kontekście – o instytucji ławnika w sądach powszechnych. Dodajmy też, że o niepołączalności mandatu poselskiego z wykonywaniem pracy w charakterze sędziego stanowi również art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹², która to ustawa jednak także nie wymienia ławników sądowych.

Dalsze analizy poprzedzić należy dodatkowym przywołaniem art. 173 Konstytucji, stanowiącym iż sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, jak też przywołaniem art. 175 ust. 1, który zastrzega dla sądów sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Łączy się z nimi art. 2 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹³, stanowiący iż zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie. Z tymiż przepisami łączy się art. 182 Konstytucji, stanowiący że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa oraz szereg przepisów przywołanej ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, które wprost dotyczą ławników.

430

Z punktu widzenia interesującej nas problematyki należałoby wskazać na te przepisy ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, które kształtują charakter i status instytucji ławnika, z rozdziału VII w dziale III ustawy. Kolejno więc ustawa określa, kto może być wybrany ławnikiem (art. 158) i kto nie może być ławnikiem (art. 159), a dla dokładności zaznaczmy, że w obu przepisach nie wymienia się posłów (senatorów)¹⁴. Kolejno ustawa przesądza, że ławników wybierają rady gmin (art. 160) i wymienia katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na ławników (art. 162). Przepis art. 164 § 2 ustawy stanowi, że ławnicy składają ślubowanie według roty ustalonej dla sędziów, zaś art. 169 § 1 przesądza, że w zakresie orzekania ławnicy są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji

¹¹ Z perspektywy ustrojowej nie ma żadnych pozytywnych przesłanek, by posłów lub senatorów włączać – poprzez instytucję ławników – do sprawowania władzy sądowniczej.

¹² Dz.U., nr 73, poz. 350; tekst jedn. – Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. – Dz.U. 2015, poz. 133, z późn. zm.

¹⁴ W literaturze przedmiotu podkreśla się wyczerpujący charakter (enumeratywny) ustawowego katalogu osób – zob. T. Ereciński, *Teza 1 do art. 159*, [w:] J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.

i ustawom. Jedyne dla pełnego obrazu dodajmy też, że przepis art. 172 § 3 ustawy stanowi, że ławnicy otrzymują rekompensatę pieniężną za czas wykonywania czynności w sądzie (niezależnie od diet oraz zwrotu kosztów przejazdu i noclegu – według zasad ustalonych w tym zakresie dla sędziów – przysługujących ławnikom zamieszkałym poza siedzibą sądu).

Żaden z powyższych przepisów ustawy nie wyraża też wprost zasady niepołączalności funkcji ławnika z mandatem poselskim, tak więc trudno byłoby przyjąć, że ustawa – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* bezpośrednio zawiera realizację art. 103 ust. 3 Konstytucji. Taka kontestacja nie zamyka jednak problemu, a jedynie zmusza do interpretacji obowiązujących przepisów ustawowych i konstytucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że przywołane przepisy ustawowe wskazują na charakter funkcji ławnika jako tożsamej z funkcją sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ramach odrębnej i niezależnej „trzeciej” władzy¹⁵. Skłania to do szukania odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność łączenia funkcji posła i funkcji ławnika w ramach konstytucyjnego przepisu z art. 103 ust. 2, stanowiącego że sędzia nie może sprawować mandatu poselskiego. Same przepisy art. 103 Konstytucji stanowią wyjątek od reguły, więc nie należy interpretować ich rozszerzająco – tak, aby poszukiwać „nowych” funkcji i stanowisk objętych zasadą niepołączalności. Stoją jednak w analizowanej sprawie na stanowisku, że nie mamy tu do czynienia z taką sytuacją, że wskazujemy „nowy” podmiot objęty zakazem niepołączalności. Prezentowana interpretacja dotyczy jedynie ustalania konstytucyjnej treści pojęcia „sędziego” w kontekście zasady niepołączalności, a więc kategorii już objętej konstytucyjnym katalogiem.

Rzecz więc w tym, że w omawianym kontekście pojęcie „sędziego”, użyte w art. 103 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć szeroko. Nie chodzi tu tylko o postrzeganie stanowiska sędziego w kategoriach ustawowych, zwłaszcza prawa pracy i stosunku pracy, ukształtowanego w ściśle oznaczony sposób. Co do zasady przecież niedopuszczalne jest „interpretowanie” przepisów konstytucyjnych (tu – art. 103 ust. 2) wyłącznie poprzez „tożsame” pojęcia ustawodawstwa zwykłego (tu – art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, czy też stosownych przepisów ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*), a więc norm niższego rzędu. Inny jest bowiem ich charakter i zakres wynikający z innych celów, które stoją do zrealizowania przed przepisami konstytucyjnymi i przed ustawodawstwem zwykłym. Pojęcia konstytucyjne są syntetyczne i ogólne,

¹⁵ L. Garlicki podkreśla, że zakaz łączenia mandatu parlamentarnego i stanowiska sędziego „wynika z samej istoty władzy sądowniczej jako struktury apolitycznej i oddzielonej od pozostałych władz” – tak w tezie 8 do 103 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001.

ustawodawstwo zwykle zaś wycinkowo konkretyzuje normy konstytucji, jest to więc stosunek ogólnego do szczególnego. Mówiąc inaczej, w konstytucyjnym pojęciu sędziego na gruncie art. 103 zawarta jest szersza treść (kategoria społeczno-prawna), niż na gruncie przywołanego ustawodawstwa zwykłego. Ustawy zwykle nie przesądzają o interpretacji treści przepisu konstytucyjnego. Każda interpretacja przepisu konstytucyjnego będzie też miała pierwszeństwo przed „gałęziowym” rozumieniem pojęcia, jeśli lepiej i pełniej będzie służyła realizacji celów i wartości konstytucyjnych, jakie leżą u podstaw konkretnego przepisu konstytucji. Mówiąc wprost, szerokie ujmowanie konstytucyjnego pojęcia sędziego w art. 103 ust. 2 jest uzasadnione przede wszystkim koniecznością stworzenia warunków do zachowania przez posła niezależności osobistej. Z tego punktu widzenia pełnienie funkcji sędziego i funkcji ławnika w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest tożsame co do istoty i w ramach tego samego układu organizacyjno-instytucjonalnego, a rozdzielanie ich – z innych powodów – w ustawodawstwie zwykłym nie ma znaczenia dla celów i wartości art. 103 ust. 2 Konstytucji. Prowadzi to mnie do jednoznacznego wniosku, iż sprawowanie funkcji ławnika w sądzie powszechnym objęte jest zasadą niepołączalności, wyrażoną w art. 103 ust. 2 Konstytucji.

432 Wyrażone zostały w tej materii jednak także opinie odmienne¹⁶. Co do istoty bazują one na stwierdzeniach, że ani w Konstytucji RP, ani w ustawach zwykłych (*Prawo o ustroju sądów powszechnych*, ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) nie ma wyrażonego wprost (*explicite*) zakazu łączenia wymienionych funkcji, a niedopuszczalne jest - z uwagi na obywatelskie prawo dostępu do służby publicznej – stosowanie wykładni rozszerzającej oraz analogii. Nie jest więc zakazane pełnienie funkcji ławnika przez posła lub senatora.

Gdyby przyjąć tę perspektywę, to piastunów władzy ustawodawczej włączalibyśmy jednak – wbrew konstytucyjnej zasadzie podziału władzy – do sprawowania władzy sądowniczej. Pociągałoby to za sobą także negatywne konsekwencje w sferze czysto praktycznej. Udział parlamentarzystów w rozstrzyganiu konkretnych spraw sądowych musiałby rodzić wątpliwości co do realizacji konstytucyjnych założeń prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) jako sądu niezależnego i bezstronnego. Znaczenie miałyby tu istotne zaangażowanie polityczne parlamentarzystów, ich wcześniejszy udział w procesie stosowanego później przez nich prawa.

¹⁶ M. Granat, *Opinia prawna n.t. możliwości objęcia zasadą incompatibilitas (na podstawie przepisów Konstytucji) adwokatów, radców prawnych, asesorów, referendarzy sądowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości, pracowników prokuratur i ławników ludowych* (Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 5 listopada 1999), a także P. Czarny, *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności pełnienia przez posła lub senatora funkcji ławnika* (Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 29 czerwca 2015).

Biorąc więc pod uwagę rozbieżności ocen co do istniejącego stanu regulacji normatywnych, zasadne byłoby postulowanie wprowadzenia *explicite* wyrażonego zakazu łączenia mandatu posła (senatora) z funkcją ławnika sądowego, dokonanego w drodze ustawowej – odpowiedniej nowelizacji przepisów ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Byłoby to – w pewnym sensie – nawiązanie też do historycznych doświadczeń okresu międzywojennego, gdy przepisy art. 216 pkt a rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹⁷, przewidywały zakaz powoływania posłów i senatorów „do sprawowania obowiązków przysięgłego” (ówczesnego odpowiednika dzisiejszego ławnika sądowego). Wydaje się, że taki zakaz korespondowałby też z obowiązującym rozwiązaniem ustawowym, przewidującym iż ławnikami sądowymi nie mogą być radni do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (art. 159 § 1 pkt 9 ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*). Na tym tle „pominięcie” posłów i senatorów nie wydaje się systemowo racjonalne.

Problem dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

433

W dniu 25 czerwca 2015 r. posłanka Elżbieta Nawrocka (KP PSL) zwróciła się z pismem do Marszałek Sejmu o ponowne rozważenie stanowiska Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wyrażonego w opinii z dnia 20 lutego 2015 r.¹⁸, dotyczącego dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z funkcją dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Posłanka kwestionuje konkluzje opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 20 lutego 2015 r., wspierając się merytorycznie opinią z dnia 18 maja 2015 r. sporządzoną przez adwokata Krzysztofa Kwietnia¹⁹. W tej sytuacji Szef Kancelarii Sejmu w dniu 24 lipca 2015 r. poprosił o sporządzenie dodatkowych opinii prawnych, odnoszących się do pisma posłanki E. Nawrockiej²⁰.

Wobec wygaśnięcia – w trakcie kadencji – mandatu poselskiego osoby, która w wyborach uzyskała mandat, E. Nawrocka – jako kolejny

¹⁷ Dz.U., nr 12, poz. 93.

¹⁸ Sygn. BAS – WAUiP-352/15.

¹⁹ Opinia sporządzona w ramach kancelarii „KKMP. Prawo i Podatki. Kappes, Kwiecień, Masłowski, Płachecki. Adwokaci. Spółka Partnerska”.

²⁰ Sygn. pisma GMS – WP-112-172/15.

kandydat z tej samej listy kandydatów który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów uzyskała pierwszeństwo do mandatu, złożyła oświadczenie o przyjęciu mandatu i w dniu 18 lutego 2015 r. złożyła ślubowanie poselskie. Ponieważ wcześniej pełniła funkcję dyrektora oddziału regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, uzyskała w KRUS urlop bezpłatny, udzielony na czas do końca kadencji Sejmu. Wobec wątpliwości co do sytuacji prawnej wystąpiła też o opinię Biura Analiz Sejmowych, w której to opinii konkluzją były stwierdzenia, że pełnienie funkcji dyrektora oddziału regionalnego KRUS jest objęte bezwzględny zakazem łączenia z mandatem poselskim jako zatrudnienie w administracji rządowej, a jedynym sposobem uniknięcia utraty mandatu pośta jest złożenie oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanej funkcji, jako że uzyskanie urlopu bezpłatnego nie jest wystarczające. E. Nawrocka zdecydowała się na rozwiązanie umowy o pracę z KRUS za porozumieniem stron. W dniu 9 kwietnia 2015 r. zwróciła się jednak do kancelarii adwokackiej z wnioskiem o sporządzenie opinii prawnej, dotyczącej omawianej sytuacji. Adwokat sporządzający opinię w konkluzji stwierdził, że w omawianej sytuacji była podstawa do przejścia na urlop bezpłatny i nieuzasadnione jest przyjęcie koncepcji obligatoryjnego wygaśnięcia mandatu albo stosunku pracy, co w konsekwencji daje posłance E. Nawrockiej podstawy – z uwagi na wadliwe poinformowanie o zachodzącym konflikcie między obu funkcjami – do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu. Stanowisko wyrażone w opinii adwokata stało się dla posłanki E. Nawrockiej argumentem leżącym u podstaw wspomnianego na wstępie pisma z dnia 25 czerwca 2015 r. do Marszałek Sejmu.

W swym piśmie posłanka dostrzega, że art. 103 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż mandatu pośta nie można łączyć m.in. z zatrudnieniem w administracji rządowej (z wyjątkiem członków rady Ministrów i sekretarzy stanu), w pełni przy tym akceptując, że KRUS jest organem administracji rządowej. Taki charakter KRUS nie może bowiem budzić wątpliwości w świetle ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹, skoro art. 2 ust. 2 teje ustawy wprost stanowi, że Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi i powoływany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 59 ust. 1). Prezes KRUS kieruje Kasą (art. 59 ust. 3), co czyni przy pomocy m.in. dyrektorów oddziałów regionalnych²². Oddziały

²¹ Tekst jedn. – Dz.U. 2013, poz. 1403, z późn. zm.

²² § 2 ust. 1 statutu Kasy – zgodnie z zarządzeniem nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.Urz. MRiRW 2010, nr 10, poz. 10).

regionalne wraz z podlegającymi im placówkami terenowymi są jednostkami organizacyjnymi Kasy służącymi do bezpośredniej realizacji zadań powierzonych Kasie (§ 5 ust. 1 statutu). Zatrudnienie w KRUS jest zatem zatrudnieniem w administracji rządowej, a funkcje i podległość organizacyjna odpowiadają właściwościom tego pionu administracji publicznej.

Posłanka w swym piśmie podkreśla jednak, że należy rozważyć, co się rozumie pod pojęciem „zatrudnienia”. Wskazuje tu, że – ujmując najogólniej – jest to pozostawanie w stosunku pracy, w dyspozycji pracodawcy, świadczenie pracy zgodnie z określonym przez pracodawcę czasie i zakresem czynności, pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia, odprowadzenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne, dokumentowanie w ten sposób stażu pracowniczego i prawo do korzystania w tym okresie ze świadczeń przysługujących pracownikowi w rozumieniu kodeksu pracy (wynagrodzenie, urlopy wypoczynkowe, nagrody jubileuszowe) oraz innych ustaw regulujących uprawnienia pracownicze (świadczenia chorobowe, wypadkowe, rentowe, emerytalne). Zdaniem posłanki – zupełnie odmiennie sytuacja pracownika przedstawia się w okresie, gdy korzysta on z urlopu bezpłatnego; pracownik traci w tym okresie uprawnienia przysługujące mu w oparciu o kodeks pracy, ale też nie podlega ubezpieczeniom społecznym, nie zachowuje prawa do wynagrodzenia oraz wszystkich wymienionych wyżej uprawnień, obowiązków i przywilejów.

435

Nie ma powodu, by po raz kolejny przypominać „istotę” zasady niepołączalności mandatu poselskiego z określonymi stanowiskami i funkcjami, jest bowiem ona bezsporna w doktrynie i orzecznictwie, mając na celu stworzenie warunków do zachowania przez posła niezależności osobistej i eliminowanie sytuacji konfliktu interesów. Wymaga to szerokiego – w ramach konstytucyjnego katalogu podmiotowego – pojmowania sytuacji, mających gwarantować istotę zasady niepołączalności. Nakłada się na to specyfika pojęć konstytucyjnych, m.in. pojęcia zatrudnienia, które muszą być również pojmowane szeroko, a więc nie tylko jako *stricte* wykonywanie pracy w stosunku pracy, ale z uwzględnieniem wszelkich form stałego związku z określonymi (wyłączonymi) podmiotami. W konsekwencji Konstytucja w art. 103 wymaga od osoby, która nabywa mandat, trwałej rezygnacji z wypełnianej dotychczas funkcji, co oznacza ustania zatrudnienia posła. Jedynie „urlopowany” nie przestaje być „zatrudniony”, bo choć nie „wykonuje” pracy, to zachowuje „związki” z pracodawcą, a to nie jest bez znaczenia dla celów zasady niepołączalności. Przepis konstytucyjny (art. 103) w zakresie przez siebie wyraźnie regulowanym nie stwarza podstaw dla nieprzewidzianych w nim dyferencjacji. Konstruuje on zakaz bezwzględny. Posłanka E. Nawrocka przyjmuje zaś podział zatrudnionych na „czynnych” i „urlopowanych”, sytuując ten podział jako dopuszczalny na poziomie norm konstytucyjnych.

Tak rozumianą zasadę bezwzględnej niepołączalności z art. 103 Konstytucji „realizuje” art. 247 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*²³. Można przy tym zauważyć, że wspomniany przepis „kodeksowy” przejął wcześniejsze rozwiązania w tym zakresie, z ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r., co dowodzi pewnej trwałości rozumieniu instytucji ustrojowej. Reguluje on skutki naruszenia konstytucyjnego zakazu łączenia funkcji i stanowisk w ten sposób (art. 247 § 1 pkt 5), że jest to przesłanka wygaśnięcia mandatu posła, przy czym (§ 3) wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, następuje, jeżeli nie złoży ona marszałkowi Sejmu, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w „Dzienniku Ustaw RP” wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji; przepis ten stosuje się odpowiednio także w odniesieniu do posła, który uzyskał mandat w toku kadencji (§ 4). Przepis kodeksowy w tym kształcie merytorycznym i proceduralnym jest w pełni zgodny z konstytucyjną koncepcją (art. 103). Wygaśnięcie mandatu posła następuje więc z mocy prawa (*ex lege*), a Marszałek Sejmu jedynie stwierdza to w drodze postanowienia (art. 249 § 1 kodeksu).

436 Posłanka E. Nawrocka w swym piśmie do Marszałek Sejmu stwierdza jednak, że konstytucyjny zakaz z art. 103 to *lex generalis*, ale „równolegle” funkcjonuje ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, której art. 30 jest „wystarczająco klarowny”, z zaznaczeniem też, że – zdaniem posłanki – gdyby intencją ustawodawcy po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. była zmiana tejże regulacji ustawowej, to wskazany przepis zapewne byłby zmieniony.

Przywołany przepis art. 30 ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu [...] stanowi, że w okresie wykonywania mandatu posłowie „nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy” m.in. „w administracji rządowej” (ust. 1), przy czym poseł „pozostający w stosunku pracy” otrzymuje urlop bezpłatny, udzielany z urzędu (ust. 2 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy). Sens stanowiska posłanki sprowadza się do tego, że dosłowne brzmienie przywołanych art. 29–30 tejże ustawy traktuje ona jako wiążące w jej sytuacji, co miałyby oznaczać, iż ustanie zatrudnienia nie było konieczne, bowiem jako posłanka uzyskiwałaby *ex lege* urlop bezpłatny na czas sprawowania mandatu. Takie rozumowanie bazuje zaś na sygnalizowanym już wcześniej rozróżnieniu zatrudnienia „czynnego” i „urlopowanego” – wywodzonego z regulacji ustawowej oraz „przenoszonego” na poziom regulacji konstytucyjnej. Taki zabieg interpretacyjny jest jednak niedopuszczalny, gdyż nie uwzględnia hierarchii prawnej norm i odwraca kolejność rozumowania. Nie da się prawnie zaakceptować za-

²³ Dz.U., nr 21, poz. 112, z późn. zm.

łożenia, że ustawodawca zwykły wyodrębnił „urlopowanie” i uznał to za „wystarczające” dla jego zgodności z konstytucją, bo interpretacyjnie nie nazwie się tej kategorii zatrudnieniem, a w konsekwencji uniknie zarzutu niezgodności z art. 103 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie zatrudnienia i ustawowe pojęcie urlopowania to nie dwa odrębne zakresy regulacji, wobec których nie ma zastosowania reguła o nadrzędnej mocy przepisu konstytucyjnego; pojęcie urlopowania stanowi część zakresu pojęcia zatrudnienia i podlega regule pierwszeństwa Konstytucji.

Ustawodawca zwykły określając skutki związane z zasadą niepołączalności mandatu poselskiego, nie może nie uwzględniać intencji ustrojodawcy, nawet jeśli *explicite* art. 103 Konstytucji sam nie wskazuje tych skutków. Wyrażną zaś intencję w tym zakresie znajdujemy w art. 241 ust. 4 Konstytucji (przepisy przejściowe) – „połączenie mandatu posła lub senatora z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz określony w art. 103, powoduje wygaśnięcie mandatu po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, chyba że poseł lub senator wcześniej zrzeknie się funkcji albo ustanie zatrudnienie”). Takie rozumienie instytucji jest też jednoznacznie utrwalone w doktrynie prawa konstytucyjnego i utrwaloną wykładnię konsekwentnie respektuje także niezmienna praktyka parlamentarna. Doktryna podkreśla przy tym, że relacje między art. 247 Kodeksu wyborczego i art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu są klasycznym wręcz przykładem kolizji norm prawnych o równej mocy. Kolizje te są jednak usuwalne w świetle dyrektyw wykładni prawa.

Pierwszeństwo przepisu kodeksowego wynika z zasady „*lex posterior derogat legi priori*” (ustawa późniejsza uchyla wcześniejszą), a także z faktu, że przewidziany normą kodeksową skutek tj. wygaśnięcie mandatu, odpowiada konstytucyjnej regulacji zasady niepołączalności. Innymi słowy – inaczej niż zakłada posłanka E. Nawrocka – przepis art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu nie może być zastosowany, bo rodziłoby to skutki sprzeczne z art. 103 Konstytucji. Nie ma też znaczenia argument posłanki, że mimo upływu tyłu lat art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu nie został zmieniony. Istniejący stan normatywny, w tym jego długotrwałość, należy oceniać krytycznie i postulować nowelizację dostosowującą treść ustawy do art. 103 Konstytucji.

W aktualnym stanie prawnym znaczenie art. 30 ustawy jest ograniczone, mianowicie zakres jego zastosowania może obejmować wyłącznie „inne” podmioty, niż te, które są wskazane w art. 103 Konstytucji, co ma znaczenie, jeśli porównać katalog podmiotów ujęty w art. 103 Konstytucji i art. 30 ustawy. Stosowanie instytucji urlopu byłoby dopuszczalne jedynie w odniesieniu do tych podmiotów, ujętych w art. 30 ustawy, które nie są wymienione w art. 103 Konstytucji. Nie dotyczy to więc zatrudnionych w „administracji rządowej”. Przepisy art. 103 Konstytucji – zgodnie

z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 9 listopada 2011 r.²⁴ – postrzegać należy jako samowystawne, a więc nie warunkowane regulacją ustawową. W odniesieniu więc do osób objętych katalogiem z art. 103 Konstytucji wymagane jest trwałe zrzeczenie się sprawowanej dotychczas funkcji, a „urlopowanie” byłoby niewystarczające; osoba urlopowana jest w dalszym ciągu zatrudniona w dotychczasowym miejscu pracy.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004.
- Czarny P., *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności pełnienia przez posła lub senatora funkcji ławnika*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 29 czerwca 2015.
- Ereciński T., *Teza 1 do art. 159*, [w:] J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Teza 8 do art. 103*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Incompatibilitas – niepołączalność mandatu parlamentarnego*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- 438 Granat M., *Opinia prawna n.t. możliwości objęcia zasadą incompatibilitas (na podstawie przepisów Konstytucji) adwokatów, radców prawnych, asesorów, referendarzy sądowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości, pracowników prokuratur i ławników ludowych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 5 listopada 1999.
- Opinia z dnia 18 maja 2015 r. sporządzoną przez adwokata Krzysztofa Kwietnia w ramach kancelarii „KKMP. Prawo i Podatki. Kappes, Kwiecień, Masłowski, Płachecki. Adwokaci. Spółka Partnerska”.
- Orzeczenie SN z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 161.
- Pismo bez urzędowej sygnatury, opatrzone podpisem Jerzego Ząbkiewicza – przewodniczącego Zarządu Głównego KRSS oraz okrągłą pieczęcią Stowarzyszenia.
- Pismo posłanki E. Nawrockiej, sygn. GMS – WP-112-172/15.
- Stanowisko Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wyrażone w opinii z dnia 20 lutego 2015 r., Sygn. BAS – WAUiP-352/15.
- Szmyt A., *O niedopuszczalności łączenia funkcji społecznego doradcy Prezydenta RP ze sprawowaniem mandatu poselskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996 r., W 11/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81.
- Wyrok z dnia 18 lutego 2004, K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8.
- Zlecenie ekspertyzy zarejestrowane pod sygn. BAS WAUiP 1400/15.

²⁴ III SW 169/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 161.

Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)

Konstytucja RP z 1997 r.¹ przyznała Prezydentowi RP prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego zarówno w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, jak również w kwestii wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która przenosi na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. Zarządzenie takiego referendum nie jest dokonywane przez Prezydenta samodzielnie, lecz wymaga wyrażenia zgody przez Senat w formie uchwały. Rozwiązania wynikające z art. 125 ust. 2 i 90 ust. 3 Konstytucji przez długi czas nie były wykorzystywane w praktyce ustrojowej, jednak sytuacja uległa zmianie w 2015 r., kiedy to kolejni prezydenci – Bronisław Komorowski i Andrzej Duda – wydali postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowych. Praktyka ta pokazała na niejednoznaczności, jakie wynikają z treści przepisów konstytucyjnych, a także przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym, która rozwija postanowienia ustawy zasadniczej. Dlatego też w niniejszym opracowaniu skoncentruję się na tych kwestiach, które nie są jednoznaczne i budzą kontrowersje zarówno w stanowiskach przedstawicieli doktryny, jak również w życiu politycznym, a dotyczą zarządzania referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Pierwszy problem dotyczy spraw, w których Prezydent może zarządzić referendum. W doktrynie prawa konstytucyjnego toczy się dyskusja, czy ocena kryterium „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” powinna mieć obiektywny czy też subiektywny charakter. Podstawowym argumentem przywoływanym na poparcie tego drugiego stanowiska jest

* Dr hab., prof. UG, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

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

stwierdzenie, że co prawda „przyjęcie obiektywnego charakteru formuły »o szczególnym znaczeniu« lepiej korespondowałoby z jej istotą [...] jednak, w obecnym stanie prawnym, brak trudno byłoby wskazać procedurę zewnętrznej oceny, czy zachodzi sprawa »o szczególnym znaczeniu«”². Podobne stanowisko, nieznajdujące podstaw do dokonania oceny obiektywności kryterium „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” zajmują również inni konstytucjoniści, jak chociażby W. Orłowski³ czy M. Wiszowaty⁴. Odmienny pogląd wyraża natomiast A. Zoll, który uważa, że interpretacja sformułowania „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” wymaga odwołania się do innych treści Konstytucji RP. W tym celu „może okazać się przydatny art. 235 ust. 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jedynie zmiany dokonane w konstytucji przez Sejm i Senat na podstawie art. 235 ust. 4 i 5 w rozdziałach I, II i XII Konstytucji muszą, na żądanie podmiotów określonych w ust. 1 tego artykułu, zostać zatwierdzone w referendum. Znow w tym wypadku wskazuje się na wagę spraw, które mają być poddane rozstrzygnięciu w trybie demokracji bezpośredniej. W efekcie autor ten w istotny sposób zawęża konstytucyjne pojęcie „sprawy o szczególnym znaczeniu”⁵.

440 W mojej ocenie trudno zgodzić się z tym ostatnim stanowiskiem. Konstytucja ani ustawodawstwo zwykle nie wskazują, chociażby przykładowo, kwestii, które mieszczą się w pojęciu „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Nie ma żadnych podstaw do stwierdzenia, że sprawami takimi są wyłącznie kwestie wskazane w art. 235 ust. 6 Konstytucji. Przepis ten odnosi się wszakże do zupełnie innych spraw, których stabilność została uznana za szczególnie cenną dla ustrojodawcy. Zresztą gdyby przyjąć ten pogląd, można byłoby dojść do wniosku, że referendum nie powinno generalnie odbywać się w sprawach nie będących materią konstytucyjną, co samo w sobie prowadziłoby do wypaczenia znaczenia referendum ogólnokrajowego, które z reguły dotyczyć powinno sfery materii

² Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6.

³ W. Orłowski, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239, s. 17.

⁴ M. Wiszowaty, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności...*, s. 35–38.

⁵ A. Zoll, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności...*, s. 52.

ustawowej⁶. Dlatego też uważam, że przyjąć trzeba, iż decyzja, czy dana kwestia stanowi taką sprawę, należy do głowy państwa, a ponadto jest również oceniana przez Senat, które to organy biorą odpowiedzialność polityczną za zarządzenie referendum ogólnokrajowego. Trudno byłoby bowiem stworzyć jakieś precyzyjne kryteria, których spełnienie warunkowałoby możliwość uznania danego problemu za sprawę o szczególnym znaczeniu dla państwa⁷.

Osobnym kryterium jest zakres podmiotowy „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Mam poważne wątpliwości, czy można tu brać pod uwagę kryterium społeczne, a tym samym to, czy rozstrzygnięciem zainteresowane jest całe społeczeństwo, czy chociażby jego większa część. Naturalnie za takie sprawy trudno uznać rozstrzygnięcia, które mają dotyczyć wyłącznie społeczności lokalnych lub regionalnych czy też niewielkich grup społecznych, choć i w tym przypadku trudno byłoby uznać, że kryterium takie jest w pełni jednoznaczne. Można bowiem tytułem przykładu wskazać, że o przywilejach dla jakiejś grupy społecznej, których koszty miałyby być ponoszone przez całe społeczeństwo, można byłoby decydować w formie głosowania ludowego. Podobnie ocenić też trzeba dopuszczalność decydowania o kwestiach dotyczących aktualnie pewnej grupy społecznej, lecz potencjalnie odnoszącej się do znacznie szerszego kręgu społecznego⁸. Nie jest również wykluczone podjęcie w takim referendum rozstrzygnięcia konkretno-indywidualnego⁹, choć uważam, że nie mogą one przybierać postaci rozstrzygnięcia o charakterze personalnym co wynika z samej istoty referendum¹⁰. Jest to tym bardziej istotne, że ustawa zasadnicza nie przewiduje w Polsce możliwości stosowania *recall* jako narzędzia odwoływania osób piastujących funkcje publiczne.

Osobnym problemem staje się możliwość zarządzenia referendum w sprawach, które wiązałyby się z koniecznością zmiany konstytucji. Co prawda, w referendum z dnia 6 września 2015 r. głosujący wypowiedzieli się w kwestii wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Sejmu, co mogłoby wskazywać na dopuszczalność takiego głosowania

⁶ Są nawet głosy, że dotyczyć ono może wyłącznie materii ustawowej, zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 273.

⁷ Por. P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 149–150.

⁸ Jako przykład można przywołać rozstrzygnięcie przez obywateli o obowiązkowym wieku rozpoczynania edukacji.

⁹ Tytułem przykładu można wskazać decyzję w sprawie budowy elektrowni atomowej lub odstąpienia od tego zamiaru.

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Uwagi...*, s. 6–7; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 140.

ludowego, to jednak podobnie jak liczne grono konstytucjonalistów prezentują stanowisko odmienne¹¹. Konstytucja, w art. 235, wyraźnie określa tryb dokonania swojej zmiany. Przepis ten musi być uznany za przepis szczególny, nie tylko wobec regulacji związanych z procedurą ustawodawczą, ale również w stosunku do innych przepisów konstytucyjnych, które odnoszą się do podejmowania działań w sferze prawodawczej. Dotyczy to również referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby, że wiążące rozstrzygnięcie referendalne zobowiązywałoby Sejm i Senat do nowelizacji ustawy zasadniczej w kierunku wskazanym przez obywateli. W konsekwencji prowadziło by to do powstania swoistego, częściowego referendum prekonstytucyjnego, które co prawda istniało w polskim porządku prawnym w połowie lat 90.¹², ale obecnie nie znajduje podstaw normatywnych. Gdyby bowiem ustrojodawca zamierzał przyznać obywatelom prawo do inspirowania zmian konstytucyjnych czy też wręcz zobowiązania parlamentu do ich dokonania, to przewidziałby stosowne rozwiązania (inicjatywę konstytucyjną czy referendum prekonstytucyjne) i uregulował je we wspomnianym art. 235, w którym obecnie występuje jedynie fakultatywne referendum zatwierdzające zmiany konstytucji dotyczące postanowień trzech jej rozdziałów (I, II lub XII)¹³.

442 Pewnie wątpliwości mogą się nasuwać w kontekście samego postanowienia Prezydenta o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. Przede wszystkim zwrócić trzeba uwagę na pewne różnice pomiędzy ustawą o referendum ogólnokrajowym¹⁴ oraz regulaminem Senatu¹⁵. Ustawa w art. 64 ust. 1 wskazuje, że „Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje Se-

¹¹ Zob. np. P. Winczorek, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 111; P. Sarnecki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 120; B. Banaszak, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 234, s. 4–5.

¹² Referendum to pojawiło się na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 61, poz. 251).

¹³ Por. P. Winczorek, *Kilka uwag...*, s. 150.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318), zwana dalej ustawą.

¹⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2010, nr 39, poz. 542 z późn. zm.).

natowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia". Przepis art. 65 ustawy rozwija jednak postanowienie powyższego artykułu, wskazując precyzyjnie elementy, które powinny zostać zawarte w takim postanowieniu. Stwierdza on, że postanowienie takie powinno wskazywać: podstawę prawną zarządzenia referendum, treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, termin przeprowadzenia referendum, a także kalendarz czynności związanych z jego przeprowadzeniem. Natomiast regulamin Senatu wskazuje również w art. 87, że „Marszałek Senatu może zwrócić się do Prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierającego: określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum, wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum, a także przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum". W tym miejscu rodzi się pytanie, czy Senat miał prawo wprowadzić takie rozwiązanie na poziomie regulaminowym. Co prawda, art. 64 ust. 3 wymaga rozwinięcia ustawy o referendum ogólnokrajowym w regulaminie Senatu, który ma uregulować szczegółowy tryb wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum zarządzone przez Prezydenta RP, jednakże żądanie takiego uzasadnienia nie do końca mieści się w zakresie owego trybu. Podobnie trudno szukać uzasadnienia bezpośrednio w konstytucji, która stwierdza, że regulamin ma regulować sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu (art. 112 w związku z art. 124), to jednak i w tym wypadku trudno mówić o występowaniu obowiązku przedstawienia uzasadnienia do postanowienia o zarządzeniu referendum wynikającym z przepisów ustawowych.

Na problem można jednak spojrzeć z drugiej strony, odwołując się do wykładni celowościowej art. 64 ust. 3 ustawy. Senat, wyrażając zgodę na zarządzenie referendum, musi dysponować dostateczną wiedzą dotyczącą argumentacji, jaką posłużył się Prezydent RP, decydując o wszczęciu procedury zarządzenia referendum. Jest to tym bardziej istotne, że ocena wniosku Prezydenta musi być kompleksowa i opierać się nie tylko na politycznej analizie pytań referendalnych i samej potrzeby przeprowadzenia referendum, lecz również powinna pozwolić na ocenę merytoryczną wniosku. Dodatkowo też treść uzasadnienia przesłana przez Prezydenta może również mieć wpływ na ewentualną ocenę treści poszczególnych pytań referendalnych, co później może się również przekładać na sposób realizacji wyników referendum, o ile będzie ono miało wiążący charakter. Dlatego też uważam, że rozwiązanie regulaminowe, dające marszałkowi

Senatu prawo do żądania przedstawienia uzasadnienia, nie może być uznane za wykraczające poza ramy konstytucyjne¹⁶.

Osobną kwestią jest ewentualne niezastosowanie się Prezydenta RP do treści tego żądania. W mojej ocenie nie występują mechanizmy, które pozwalałyby na wymuszenie na głowie państwa przedstawienia takiego uzasadnienia. Senat nie ma w takiej sytuacji prawa odmówienia rozpatrzenia wniosku Prezydenta. Co więcej, nie ma również podstaw do zawieszenia biegu terminu na zajęcie stanowiska przez Senat. W dalszym ciągu ma on 14 dni na wyrażenie zgody lub też braku owej zgody. Oczywiście, zignorowanie przez Prezydenta RP prośby marszałka Senatu może mieć istotny wpływ na ewentualne stanowisko Senatu wobec wniosku głowy państwa.

Nieco miejsca poświęcić warto elementom treściowym postanowienia Prezydenta i jego ewentualnemu uzasadnieniu. Zupełnie jednoznaczne jest tutaj wskazanie podstawy prawnej referendum, gdyż w przypadku referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa jako podstawa prawna musi zostać wskazany art. 125 Konstytucji RP¹⁷, gdyż to on zawiera stosowną normę kompetencyjną. Nieco bardziej skomplikowane staje się wskazanie pytania lub pytań referendalnych, względnie wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie ludowe. Ustawa nie zawiera żadnych wyraźnych wytycznych co do sposobu formułowania pytań czy wariantów. Niemniej przyjąć trzeba, że powinny one być jednoznaczne i zrozumiałe dla wyborców, gdyż tylko takie ich ujęcie pozwoli na realizację ewentualnej wiążącej woli wyrażonej przez zbiorowy podmiot suwerenności¹⁸. W tym też celu pytania nie powinny być zdaniem wielokrotnie złożonymi czy też zawierającymi podwójne przeczenia. Nie powinno się też przedstawiać do wyboru licznych wariantów rozwiązań, w szczególności takich, które będą zbliżone do siebie, gdyż nie pozwoli to na dekodowanie rzeczywistej woli głosujących. Dodać trzeba, że cały ciężar właściwego ujęcia pytań spoczywa na Prezydencie, gdyż Senat nie ma możliwości modyfikacji treści pytań lub wariantów ujętych w postanowieniu Prezydenta¹⁹. W praktyce jednak Prezydenci RP przedstawiali pytania nie do końca jednoznaczne, co trzeba ocenić negatywnie²⁰.

¹⁶ Por. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] J. Trzciniński i B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 255.

¹⁷ Może być to uzupełnione o przywołanie właściwego przepisu ustawy o referendum ogólnokrajowym.

¹⁸ Na temat poglądów doktryny w tej kwestii zob. więcej M. Wiszowaty, *Zgodność z Konstytucją RP...*, s. 39–40.

¹⁹ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 153.

²⁰ Przykładami mogą być pytania: „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”, które nie prze-

Znaczący zakres swobody Prezydent posiada w określeniu terminu przeprowadzenia referendum. Musi tu jedynie brać pod uwagę taki termin, który będzie umożliwiał dokonanie poszczególnych czynności referendalnych, wynikających z ustawy, przy założeniu, że rozstrzygnięcie Senatu w sprawie wyrażenia zgody zapadnie w ostatnim możliwym terminie. Tym samym winien on przyjąć termin bezpieczny, który nie będzie w jakikolwiek sposób wpływał na ewentualne przyspieszenie procedowania w izbie drugiej. Do Prezydenta należy też decyzja, czy referendum odbędzie się jednego dnia, czy też będzie trwać dwa dni. Kalendarz wyborczy natomiast w istotnej mierze jest determinowany terminem referendum, a także przepisami ustawy, gdyż ta ostatnia wskazuje np. najpóźniejszy termin na powołanie obwodowych komisji do spraw referendum (art. 13 ust. 1) czy też tworzenia obwodów odrębnych (art. 7 ust. 2).

Generalnie, kalendarz wyborczy ustalony w postanowieniu Prezydenta powinien regulować takie kwestie, jak najpóźniejsze daty: utworzenia obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, w domach studenckich i zespołach domów studenckich oraz ustalenie ich granic, siedzib i numerów; zawiadomienia PKW przez podmioty uprawnione o zamiarze uczestniczenia w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych; podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum, w tym o lokalach obwodowych komisji do spraw referendum dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych uprawnionych do udziału w referendum, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika; zgłaszania przez armatorów wniosków o utworzenie obwodów głosowania na polskich statkach morskich; zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji ds. referendum przez podmioty uprawnione; powołanie obwodowych komisji do spraw referendum; podanie do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania utworzonych za granicą oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum; sporządzenia spisów osób uprawnionych do udziału w referendum; składania przez żołnierzy pełniących zasadniczą lub okresową służbę wojskową oraz pełniących służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych lub odbywających ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, a także ratowników odbywających

sądzało, czy wyborcy nie chcą aktualnego sposobu finansowania partii politycznych, czy też są przeciwko finansowaniu budżetowemu oraz „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”, w którym odpowiedź negatywna również nie przesadzała o tym, jak ma funkcjonować owo Gospodarstwo.

zasadniczą służbę w obronie cywilnej poza miejscem stałego zamieszkania, policjantów z jednostek skoszarowanych, funkcjonariuszy BOR, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej pełniących służbę w systemie skoszarowanym, wniosków o dopisanie do wybranego przez nich spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, sporządzonego dla miejscowości, w której odbywają służbę; zgłaszania konsultacji lub wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zamiaru głosowania korespondencyjnego; nieodpłatnego rozpowszechnianie w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych audycji referendalnych podmiotów uprawnionych; składanie wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania; składanie wniosków o dopisanie do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum w wybranym przez siebie obwodzie głosowania; składanie przez osoby uprawnione do udziału w referendum przebywające za granicą zgłoszeń w sprawie wpisania do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum w obwodach głosowania utworzonych za granicą lub osób przebywających na statkach morskich – do spisu osób uprawnionych do głosowania na tych statkach; zakończenie kampanii referendalnej oraz głosowanie²¹.

446

Wspominane wcześniej uzasadnienie postanowienia o zarządzeniu referendum zawierać powinno informacje, które w pewnym zakresie odpowiadają treści uzasadnienia projektów ustawy. Dotyczy to konieczności wskazania potrzeby i celu zarządzenia referendum oraz przedstawienia oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. W dużej mierze te elementy uzasadnienia mogą przybierać postać subiektywną, przedstawiając motywy i oczekiwania Prezydenta. Nie można również wykluczyć, że uzasadnienie może akcentować te elementy, które mogą wpłynąć na udzielenie zgody przez Senat, bez uwypuklania faktycznych przyczyn zarządzenia głosowania ludowego przez głowę państwa. Nieco bardziej skomplikowana kwestia wiąże się z wyjaśnieniem treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. W szczególności zastanowić się trzeba, czy takie wyjaśnienie może być uznane za oficjalne, czy też organy, które będą realizować ewentualny, wiążący skutek referendum, będą mogły przyjąć jego odmienne rozumienie? Problemy takie mogą się pojawić, gdy treść pytań lub wariantów nie będzie jednoznaczna. Uważam jednak, że wyjaśnienie treści pytań lub wariantów ma stanowić jedynie materiał pomocniczy, nie stanowiąc jednak oficjalnej wykładni rzeczonych treści, tym bardziej że wyborcy, odpowiadając na zadane pytania czy też wybierając określone warianty, nie muszą znać treści wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu postanowienia Prezydenta RP.

²¹ Zob. np. http://referendum2015.pkw.gov.pl/kalendarz_wyborczy (dostęp 21.09.2015).

Z działaniami Prezydenta w sferze zarządzenia referendum wiąże się też potencjalna dopuszczalność zmiany postanowienia o zarządzeniu referendum, w tym również problem możliwości uchylecia takiego postanowienia. Część wątpliwości w tej mierze rozwiała praktyka ustrojowa, gdyż postanowienie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 2015 r.²² zostało później zmienione²³. Co prawda, zmiana ta dotyczyła wyłącznie modyfikacji kalendarza referendalnego, a miało związek ze zmianami w kodeksie wyborczym, ale jednak została dokonana²⁴. Pomimo to wspomniany przypadek zasługuje na krytykę, gdyż w tym przypadku zmianie postanowienia Prezydenta nie towarzyszyła zgoda Senatu na jej dokonanie. W mojej ocenie każda modyfikacja treści postanowienia Prezydenta powinna zyskać akceptację Senatu, bez względu na kształt owych zmian. Wynika to z faktu, że Senat godzi się na treść postanowienia bez możliwości ingerencji w jego treść. Tym samym jakiegokolwiek jego nowelizacje, bez względu na to, czy dotyczą kwestii technicznych, wynikających ze zmiany przepisów ustawowych, czy też treści pytań czy wręcz zmiany terminu głosowania, powinny uzyskać akceptację izby drugiej. Analogicznie potraktować również trzeba ewentualne uzupełnienie postanowienia o dodatkowe pytania referendalne. Można przyjąć, że modyfikacja taka jest możliwa, jednakże musiałaby być dokonana i ogłoszona jeszcze przed upływem pierwszego terminu wskazanego w kalendarzu referendalnym, względnie powinna ona jednocześnie ustalać nowy kalendarz, a tym samym również ustalać inny termin przeprowadzenia referendum²⁵.

447

Nieco innej oceny wymaga kwestia dopuszczalności odwołania referendum przez Prezydenta. Przynajmniej teoretycznie Prezydent może wydać kolejne postanowienie, w którym uchyli postanowienie o zarządzeniu referendum. Wynika to z możliwości derogowania aktów wcześniejszych przez akt późniejszy. Nie może być wątpliwości, że gdyby uznać taką możliwość, wymagana byłaby zgoda Senatu, podobnie jak na inne postanowienia modyfikujące treść aktu zarządzającego referendum. Pojawia się w tym miejscu poważny problem związany z wykonywaniem władzy bezpośrednio przez suwerena. Skoro organy państwowe zdecydowały się na przyznanie wyborcom możliwości rozstrzygnięcia przez wyborców określonych kwestii, to czy jest możliwe zdecydowanie o pozbawieniu ich owej możliwości. W mojej ocenie Konstytucja RP nie pozwala na udziele-

²² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U., poz. 852).

²³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2015 r. zmieniające postanowienie o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U., poz. 1134).

²⁴ Na możliwość dokonywania takich zmian zwracał uwagę. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 84.

²⁵ Por. *ibidem*.

nie jednoznacznej odpowiedzi na tak zadane pytanie, choć w takiej sytuacji obywatele uzyskali już prawo do głosowania w konkretnym głosowaniu ludowym, a pozbawienie ich tego prawa w wyniku zmiany stanowiska przez Prezydenta i Senat powinno być uznane za nieuzasadnione ograniczenia skonkretyzowanego uprawnienia wyborców. Dlatego też uważam, że patrząc na problem z perspektywy art. 2 i art. 4 Konstytucji, a więc artykułów statuujących zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę suwerenności Narodu, odwołanie już zarządzanego referendum nie powinno być uznane za dopuszczalne²⁶, choć dopóki problem taki nie pojawi się w praktyce ustrojowej, ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie znajdzie rozstrzygnięcia.

Podsumowując, problematyka zarządzania referendum przez Prezydenta, choć z pozoru oczywista, rodzi liczne problemy praktyczne. Przede wszystkim jest to związane z oceną, czy dane zagadnienie może być przedmiotem referendum z racji wystąpienia sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Ponadto niejasności budzić mogą kwestie modyfikacji postanowienia o zarządzaniu referendum, w szczególności związane z kształtem procedury zmiany owego postanowienia. Jak pokazały działania związane z zarządzaniem takiego referendum w 2015 r., obowiązujące przepisy nie są jednoznaczne i budzą poważne rozbieżności w ocenach dokonywanych przez przedstawicieli doktryny. Dlatego też może warto zastanowić się nad potrzebą zmian w prawie, przede wszystkim w ustawie zasadniczej i w ustawie o referendum ogólnokrajowym, które mogłyby pozwolić na uniknięcie pojawiających się w 2015 r. zarzutów o naruszenia prawa w toku procedury zarządzania referendum ogólnokrajowego.

448

Wykaz literatury

Banaszak B., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzaniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne, „Opinie i Ekspertyzy”* 2015, nr 234.

²⁶ Podobne stanowisko prezentuje M. Chmaj, zaś odmienny pogląd wyrazili R. Piotrowski i M. Muszyński, zob. A. Dąbrowska, *Czy da się odwołać to referendum?*, „Tygodnik Polityka”, 18 VIII 2015, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1629931,1,czy-da-sie-odwolac-to-referendum.read> (dostęp 21.09.2015).

- Dąbrowska A., *Czy da się odwołać to referendum?*, „Tygodnik Polityka”, 18 VIII 2015, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1629931,1,czy-da-sie-odwolac-to-referendum.read> (dostęp 21.09.2015).
- Garlicki L., *Uwagi do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- http://referendum2015.pkw.gov.pl/kalendarz_wyborczy (dostęp 21.09.2015).
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Orłowski W., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] J. Trzciniński i B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Wiszowaty M., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.
- Zoll A., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.

Prezydentura w Polsce (uwagi ogólne)

Problem prezydentury w Polsce potraktowany opisowo, a następnie analitycznie to temat na dużych rozmiarów monografię. Zdaję sobie w pełni z tego sprawę. Stąd podtytuł: uwagi ogólne. W tym niewielkim opracowaniu możliwe jest jedynie podjęcie próby najbardziej ogólnej charakterystyki zagadnień, które – na przestrzeni bez mała 100 lat – ujawniły się zarówno w warstwie normatywnej, jak i praktycznej w odniesieniu do instytucji prezydenta. Wydaje się, że w takim – ukierunkowanym na ujęcie syntetyczne – opracowaniu sprawą nader doniosłą jest sformułowanie podstawowych kategorii, wokół których prowadzone będą rozważania.

451

Spośród tych kategorii wymienilibym następujące: model prezydentury, system rządów, w którym model może funkcjonować, oraz konstytucyjne zasady podstawowe, funkcjonalne bądź dysfunkcjonalne dla danego modelu, istniejącego w określonym systemie rządów. Wydaje się, że instytucja prezydenta jest z tego punktu widzenia nader elastyczna, możliwa do zaistnienia w różnych systemach rządów. Na dobrą sprawę, jedynie – co oczywiste – **system rządów monarchicznych** uniemożliwia zaistnienie instytucji prezydenta. Natomiast **ustrój republikański**, niezależnie od jego rodzaju, jest zawsze w stanie zaadoptować prezydenturę.

Oczywiście, zarówno monarchia, jak i republika wykształciły w toku procesu dziejowego wiele odmian ustrojowych. Niektóre z nich istniały i istnieją zarówno w systemie monarchicznym, jak i republikańskim. Pierwszym z brzegu przykładem może być **system parlamentarno-gabinetowy**, który istniał np. zarówno we Włoszech monarchicznych, jak i republikańskich. Inny przykład takiej koegzystencji to monarchia brytyjska i Republika Francuska. Przykłady można by mnożyć zarówno w odniesieniu do przeszłości, jak i czasów współczesnych. Można chyba nawet zaryzykować stwierdzenie, że co do wymienionych i szeregu innych państw

* Prof. zw. dr hab., Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego.

najistotniejszym (a jednocześnie najbardziej rozpoznawalnym) kryterium podziału na monarchie i republiki jest właśnie odpowiedź na pytanie: czy głową państwa jest monarcha, czy prezydent?

Warto jednak zwrócić uwagę także na to, że republiki mogą – przybierając nawet radykalnie odmienne formy – zachowywać równocześnie na czele państwa prezydenta. Może on istnieć w tak różnych republikach, jak: demokratyczne, dyktatorskie, totalitarne, oparte na zasadzie podziału i równowagi władz, jak i na zasadzie jednolitości władzy państwowej. Już te przykłady pokazują, jak znaczne zdolności dostosowawcze do różnych warunków ustrojowych posiada urząd Prezydenta. Można stąd wysnuć przynajmniej jeden ogólny wniosek: wiadomość o tym, kto stoi na czele państwa – monarcha czy prezydent – nie mówi jeszcze nic na temat cech charakterystycznych dla tego państwa, na temat wartości konstytucyjnych, jakie akceptuje, na temat zasad, którymi kieruje się w swoim postępowaniu sam prezydent i inne instytucje państwowe. Wydaje się zatem, że nawet dla najogólniejszej charakterystyki prezydentury w Polsce trzeba jednak przejść do rozważań o charakterze nieco bardziej szczegółowym. Napisalem: „**n**ieco bardziej szczegółowym”, ponieważ nie ma w tym opracowaniu miejsca nawet na pełną charakterystykę konstytucyjnego statusu poszczególnych prezydentów. Będę się jedynie starał ukazać, z jakim modelem prezydentury w danym, konkretnym przypadku mamy do czynienia, bądź do jakiego modelu regulacje przyjęte w określonej konstytucji najbardziej się zbliżają.

452

Prezydenci Rzeczypospolitej funkcjonowali **w zasadzie** w ramach jednego systemu rządów: systemu parlamentarno-gabinetowego (podkreślenie słowa „w zasadzie” jest konieczne, ponieważ z pewnością Konstytucja RP z 1935 r. nie była oparta na tym systemie; zapewne uzasadnione wątpliwości w tej mierze musi budzić także moment objęcia urzędu Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przez W. Jaruzelskiego). Ponieważ jednak system ten istnieje w przynajmniej kilku odmianach, trzeba to brać pod uwagę, relatywizując dany model prezydentury do konkretnej odmiany wspomnianego systemu rządów.

W literaturze wyróżnia się w zasadzie cztery klasyczne odmiany systemu parlamentarno-gabinetowego: jego wersję brytyjską, wersję włoską, wersję kanclerską istniejącą w RFN oraz odmianę semiprezydencką w wersji francuskiej¹. W każdej z tych odmian systemu parlamentarno-gabinetowego w sposób mniej lub bardziej zróżnicowany uregulowana była pozycja prezydenta. Pozycja ta była dość słaba w trzech pierwszych odmianach parlamentarnego systemu rządów, natomiast ulegała znaczą-

¹ Por. A. Chorażewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 11.

cemu wzmocnieniu w czwartym systemie, nie bez kozery nazywanym semiprezydenckim albo półprezydenckim. Wymienienie powyżej czterech wersji systemu rządów parlamentarnych nie oznacza bynajmniej, że każdą konstytucję uchwaloną w Polsce między 1921 a 1997 r. możemy bez trudu przyporządkować którejś ze wspomnianych wersji. Raczej można mówić o większym bądź mniejszym zbliżeniu do którejś z klasycznych wersji aniżeli o pełnym utożsamieniu podstawowych zasad, instytucji i struktur konkretnej ustawy zasadniczej z wersją – wzorcem. Polskie konstytucje nie są w tym względzie jakimś przypadkiem szczególnym. W istocie rzeczy konstytucje każdego państwa, jeśli nawet biorą w dużej mierze pod uwagę istniejące już obce modele, równocześnie wprowadzają regulacje wywodzące się z tradycji rodzimego konstytucjonalizmu².

Obok systemu rządów (w tym przypadku na ogół parlamentarno-gabinetowych, choć nie wyłącznie) na konstytucyjny status Prezydenta Rzeczypospolitej w dużym stopniu wpływał i wpływa katalog podstawowych zasad konstytucji. Wydaje się zaś, że w ramach tego katalogu szczególną rolę odgrywa oparcie ustroju państwowego na zasadzie podziału i równowagi władz, bądź też nieprzywiązywanie większej (albo żadnej) wagi do monteskiuszowskiej koncepcji.

Wreszcie, niezbędnym elementem, który należy wziąć pod uwagę przy próbie dokonania ogólnej charakterystyki poszczególnych prezydentur w Polsce, jest przyjęcie – jako wstępnych – modeli prezydentur, jakie funkcjonują w doktrynie prawa konstytucyjnego. Upraszczając problem, przyjmę dwa rodzaje modeli: pierwszy – prezydenturę neutralną politycznie i prezydenturę zaangażowaną, aktywną; drugi rodzaj: prezydenturę silną oraz prezydenturę słabą, oczywiście w sensie (przede wszystkim) normatywnym.

Mając na względzie powyższe założenia, spróbuję bliżej scharakteryzować kolejne prezydentury na podstawie przede wszystkim przepisów poszczególnych konstytucji, choć trudno będzie pominąć praktykę polityczną.

Konstytucja marcowa z 1921 r. wzorowana w dużym stopniu na Konstytucji francuskiej III Republiki była ustawą zasadniczą niemal dokładnie uwzględniającą założenia – klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego. Zgodnie z tymi założeniami Prezydent był według konstytucji piastunem – obok rządu – władzy wykonawczej. Jednak **była to władza nader słaba** (przynajmniej do 1926 r.) i równocześnie **spełniająca wymogi modelu prezydentury neutralnej politycznie**. Wydaje się, że

² Por. na ten temat: D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.

status Prezydenta RP dobrze oddaje A. Chorążewska, pisząc, iż rozwiązania ustrojowe zawarte w Konstytucji marcowej zakładały „bezsilność prezydenta wobec rządu”³. Można tylko dodać, że nie tylko wobec rządu, prezydent nie posiadał bowiem żadnych samodzielnych uprawnień, a wszystkie jego akty, włącznie z prawem do rozwiązania parlamentu, musiały być kontrasygnowane przez prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra.

Tak więc Prezydent RP zgodnie z Konstytucją marcową był przede wszystkim reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, a także wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych Polski do innych państw. Najkrócej rzecz ujmując – dysponował tylko tzw. klasycznymi uprawnieniami głowy państwa. Wykluczona była jego samodzielna aktywność polityczna⁴.

Sytuacja uległa dość istotnej zmianie po uchwaleniu 2 sierpnia 1926 r. tzw. Noweli sierpniowej, która w znaczącym stopniu zmieniała Konstytucję marcową. Z normatywnego punktu widzenia wspomniana Nowela nie przekreślała istnienia systemu parlamentarno-gabinetowego, jednak powodowała odejście od jego klasycznej postaci i przejście w kierunku rozwiązań mniej demokratycznych. Chodziło o wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Dzisiaj moglibyśmy nazwać zapewne zmiany wprowadzone przez Nowelę sierpniową przejściem do parlamentaryzmu zrjonalizowanego. W warunkach międzywojennych (umacnianie się tendencji autorytarnych w Europie, także w Polsce), jakkolwiek Nowela nie niweczyła systemu ustanowionego przez Konstytucję marcową, to jednak stanowiła otwarcie drogi (najpierw przede wszystkim w praktyce politycznej) do odejścia w 1935 r. od systemu parlamentarnego.

Wspomniane umocnienie władzy wykonawczej oznaczało m.in. wzmocnienie statusu Prezydenta RP. Staje się on (przynajmniej w myśl znowelizowanej Konstytucji) **prezydentem silnym, aktywnie zaangażowanym w działania polityczne**. Świadczy o tym uzyskanie prawa do rozwiązywania Sejmu i Senatu na wniosek Rady Ministrów czy też wydawania (w określonych Nowelą sytuacjach) rozporządzeń z mocą ustawy.

Tak więc można z pewnością stwierdzić, że w Polsce w latach 1921–1935, czyli pod rządami jednej konstytucji, **mieliśmy do czynienia z dwoma modelami prezydentury**. Model pierwszy – to prezydent neutralny politycznie, o minimalnych kompetencjach, czyli słaby formalnie i poli-

³ A. Chorążewska, *Model prezydentury...*, s. 15.

⁴ Por. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990, s. 89; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Toruń–Poznań 1987.

tycznie. Model drugi, który zaistniał w wyniku uchwalenia Noweli sierpniowej – to prezydent aktywny politycznie, o znaczących kompetencjach, czyli prezydent dość silny z konstytucyjnego punktu widzenia.

Tendencja rozpoczęta wspomnianą Nowelą swoje konstytucyjne apogeum znalazła w ustawie zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. Została ona oparta na zupełnie innych zasadach aniżeli Konstytucja marcowa. Jak stwierdził W. Komarnicki: „Zasady te [...] dadzą się scharakteryzować negatywnie jako odrzucenie systemu parlamentarnego rządów, pozytywnie jako koncentracja władzy państwowej w osobie Prezydenta Rzplitej”⁵. Tenże autor w dalszej części swego dzieła stawia niejako „kropkę nad i”, stwierdzając: „Takie połączenie dwóch zasad: władzy rzeczywistej i nieodpowiedzialności znamionuje [...] przejście do systemu rządów autorytarnych, tj. niepoddanych kontroli prawnej”⁶.

Konstytucja kwietniowa sytuowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej na czele systemu naczelnych organów państwowych. Nie miejsce tutaj na szczegółową prezentację kompetencji Prezydenta według Konstytucji kwietniowej. Wydaje się jednak, że wspomnieć trzeba przynajmniej o dwóch sprawach: braku odpowiedzialności zarówno konstytucyjnej, jak i politycznej głowy ówczesnej Rzeczypospolitej oraz o **możliwości** wyznaczenia (po upływie kadencji) swojego następcy. Brak odpowiedzialności za czynności urzędowe prezydenta wynikał bezpośrednio z art. 15 ust. 1 Konstytucji. Jego ustęp 2 stwierdzał dodatkowo, że za „czyny nie związane ze sprawowaniem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w okresie urzędowania”. Regulacja ta jest prostą konsekwencją przepisu stwierdzającego, że na Prezydencie Rzeczypospolitej „spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa” (art. 2 ust. 2 Konstytucji).

Tak więc znacznie wzmocniona władza prezydencka na mocy Noweli sierpniowej w Konstytucji kwietniowej uzyskała status i kompetencje stwarzające stanowisko – jak ujął to W. Komarnicki – „quasi-monarsze”⁷. Dlatego – jak sądzę – nie trzeba wyraźnie wskazywać, jaki z wyróżnionych dwóch modeli prezydentury jest reprezentowany w Konstytucji z 1935 r. Natomiast warto być może przypomnieć, że model ten wyrażały przepisy konstytucyjne. Praktyka dość daleko od nich odbiegała. Było bowiem rzeczą powszechnie wiadomą, że omawiana ustawa zasadnicza była przygotowywana dla J. Piłsudskiego jako przyszłego prezydenta.

⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006, s. 190.

⁶ *Ibidems*, s. 251, 252; por. także na ten temat: D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 201.

Jednak tenże zmarł w kilkanaście dni po jej uchwaleniu. Prezydentem został (a właściwie pozostał) I. Mościcki, który był nim także pod rządami Konstytucji marcowej znowelizowanej w 1926 r. Okazało się, że po śmierci J. Piłsudskiego nie ma polityka zdolnego do efektywnego udźwignięcia obowiązków prezydenckich, które wyznaczała Konstytucja kwietniowa. Paradoksalnie więc z normatywnego punktu widzenia Prezydent Rzeczypospolitej od 1935 r. był niemal dyktatorem, zaś z punktu widzenia praktyki politycznej niewiele jego postępowanie różniło się od tego, co mógł czynić już wcześniej, zgodnie z przepisami Noweli sierpniowej. Ten przypadek dobitnie pokazuje, że rzeczywisty status prezydenta zależy nie tylko (a nawet nie tyle) od kształtu regulacji prawnych, ile raczej od osobowości prezydenta, od stopnia jego charyzmy, wreszcie od siły zaplecza politycznego popierającego prezydenta.

W pewnym stopniu (ale niejako *à rebours*) zostało to potwierdzone w krótkim okresie istnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej po II wojnie światowej (w latach 1947–1952). Urząd ten został utworzony ustawą konstytucyjną z 4 lutego 1947 r. Ustawa ta (zgodnie z jej tytułem) poświęcona była głównie sposobowi wyboru głowy państwa. Istotne przepisy tej ustawy znalazły się następnie w tzw. Małej konstytucji uchwalonej 19 lutego 1947 r. Wydawało się, że ten akt prawny zapowiada kontynuację tych rozwiązań ustrojowych, które zawarte były w Konstytucji marcowej z 1921 r. Mała konstytucja uznawała bowiem za nadal obowiązujące „podstawowe założenia” ustawy zasadniczej z 1921 r. Status i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej powinny być zatem bardzo zbliżone do tych, jakie istniały w Konstytucji marcowej z okresu 1921–1926. Początkowo w znacznym stopniu tak było. Jednak o wzmocnieniu pozycji ustrojowej prezydenta świadczyły także nowe, inne rozwiązania przyjęte w Małej konstytucji. Jej przepisy czyniły Prezydenta przewodniczącym dwóch ważnych organów zaistniałych po II wojnie światowej: Rady Państwa i Prezydium Rządu. Oznaczało to wzmocnienie Prezydenta w strukturach zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Równocześnie (od 1948 r.) pełnienie przez Prezydenta B. Bieruta funkcji przywódcy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oznaczało odejście od zasad Konstytucji marcowej i znaczne wzmocnienie politycznego statusu prezydenta w porównaniu z systemem ustrojowym Konstytucji z 1921 r.

W latach 1947–1952 mieliśmy zatem do czynienia z sugestią, jakoby nowy prezydent był kontynuatorem prezydentury z lat 1921–1926, przy jednoczesnym znaczącym wzmocnieniu jego pozycji zarówno prawnej, jak i politycznej. Trudno byłoby zatem stwierdzić, że prezydentura B. Bieruta jest modelowo podobna do tej przewidzianej przez pierwotny tekst Konstytucji marcowej. Nie był to prezydent słaby, politycznie neutralny, pozbawiony możliwości działań władczych. Tak więc nawiązanie

w Małej konstytucji do „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej miało także w odniesieniu do urzędu Prezydenta wyraźnie deklaracyjny charakter. Stopniowo coraz wyraźniejsze były cechy tej prezydentury faktycznie nawiązującej do pewnych tendencji obecnych w regulacjach lat 1926–1935. Tym razem jednak nie tylko prawo dawało prezydentowi mocną pozycję, ale wynikała ona również z praktyki politycznej, z silnej pozycji pełniącego tę funkcję B. Bieruta. Była to z pewnością **prezydentura drugiego modelu**.

Dodać jeszcze trzeba, że w latach 1947–1952 następuje coraz silniejsze odchodzenie od klasycznego systemu parlamentarnego i przechodzenie do zupełnie nowego ustroju – republiki socjalistycznej, a raczej do tzw. realnego socjalizmu. W przypadku Polski oznacza to odejście na kilkadziesiąt lat (od uchwalenia Konstytucji z 1952 r. do uchwalenia Noweli z 7 kwietnia 1989 r.) od instytucji prezydenta.

Urząd ten pojawia się ponownie na początku transformacji ustrojowej, początkowo jako Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, od 31 grudnia 1989 r. jako – ponownie – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszym Prezydentem najpierw PRL-u, potem (przez kilka miesięcy) RP wybrany został przez Zgromadzenie Narodowe W. Jaruzelski. I w tym przypadku mamy do czynienia z klasycznym już niemal przykładem rozziwmu między normatywnym i politycznym statusem Prezydenta. Formalnie bowiem Nowela z 7 kwietnia 1989 r. wyposażała osobę pełniącą urząd Prezydenta w znaczne kompetencje władcze. W zamierzeniu twórców tego aktu prawnego Prezydent miał dysponować uprawnieniami, które zrównywałyby jego faktyczną pozycję z tą, jaką do roku 1989 posiadał I sekretarz KC PZPR. Główna różnica polegać miała na tym, że status prawny Prezydenta miał wynikać z przepisów konstytucyjnych, zaś status I sekretarza KC PZPR nie był ograniczony żadnymi przepisami prawnymi. Wynikał – jeśli można tak powiedzieć – z ideologii socjalistycznej, w której – w odniesieniu do państwa – główną wytyczną była zasada kierowniczej roli partii komunistycznej. W tym kontekście status Prezydenta uregulowany przepisami Noweli kwietniowej był słabszy aniżeli status – nieograniczonego żadnymi normami prawnymi – I sekretarza. Niemniej jednak wspomniana Nowela czyniła z Prezydenta najważniejszą osobę w państwie, osobę posiadającą – zgodnie z jej przepisami – znaczący potencjał władzy. W praktyce jednak zaistniała sytuacja podobna do tej z 1935 r. Zaznaczmy jednak, że była to sytuacja podobna, ale nie identyczna. Słabość prezydentury określonej przepisami Konstytucji kwietniowej wynikała bowiem z faktu, że po śmierci J. Piłsudskiego zabrakło osobowości, która byłaby w stanie udźwignąć skalę odpowiedzialności, jaka na urząd Prezydenta została przez Konstytucję nałożona. Natomiast w 1989 r. praktyczne niewykorzystywanie konstytucyjnych

uprawnień przez W. Jaruzelskiego wynikało nie z jego słabości, ale ze słabości zaplecza politycznego, na którym do tej pory się opierał. Po raz kolejny okazało się, że przepisy prawa konstytucyjnego w stosunkowo niewielkim stopniu „żłobią” rzeczywistość polityczną. Jest raczej odwrotnie. To owa rzeczywistość w decydującej mierze wpływa na sposób interpretacji i wykonywania nawet przepisów konstytucyjnych. Stąd, z założenia 6-letnia kadencja W. Jaruzelskiego trwała niespełna półtora roku. Szybko bowiem zorientował się, jak znaczący jest rozdział między jego normatywnym statusem a realnymi możliwościami korzystania z niego.

Z modelowego zatem punktu widzenia mamy do czynienia z sytuacją podobną do tej z 1935 r.: normatywnie silna prezydentura nie znajduje pokrycia w realiach jej funkcjonowania, choć przyczyny takiego stanu rzeczy (jak wskazano wyżej) były różne. Dlatego, gdy prezydentem został L. Wałęsa, sytuacja uległa zmianie. Był on nie tylko silną osobowością, ale dysponował znacznie szerszym zapleczem politycznym aniżeli W. Jaruzelski. Ponadto, był wybrany nie przez Zgromadzenie Narodowe, lecz w wyborach powszechnych. Niewątpliwie oznaczało to wzmocnienie legitymizacji władzy L. Wałęsy. Wkrótce też (17 października 1992 r.) uchwalono tzw. Małą konstytucję, która co prawda dawała Prezydentowi pewne konkretne możliwości działania w jego stosunkach z rządem i parlamentem, ale równocześnie prowadziła do dość znacznego zachwiania precyzji zasady podziału władz (zarówno w zakresie władzy wykonawczej – sztandarowy przykład: tzw. resorty prezydenckie, jak i w odniesieniu do władzy ustawodawczej).

W sumie wydaje się, że okres między rokiem 1989 a 1997 z trudem poddaje się jakiemuś w miarę jednoznacznemu wizerunkowi modelowemu. Nie należy się zapewne takiemu stanowi rzeczy nadmiernie dziwić. Jest to przecież czas, do którego w największej mierze odnosić należy pojęcie transformacji ustrojowej. Pozostałości tzw. realnego socjalizmu jeszcze nie całkiem zostały zlikwidowane a rzeczywistość demokracji pluralistycznej i gospodarki wolnorynkowej wraz z charakterystycznymi dla nich instytucjami (także prawnymi) powstawała w dużej mierze na zasadzie prób i błędów. Przy czym **korekty** do konkretnych rozwiązań wprowadzano na podstawie dość zróżnicowanych sygnałów. **Niektóre narzucały się „same przez się”** (np. potrzeba likwidacji uregulowań, które doprowadziły do powstania tzw. resortów prezydenckich, a mówiąc bardziej dosadnie: zaistnienia w pewnych sytuacjach dwóch rządów w jednym). Jak konfliktogenne było to rozwiązanie, świadczy najlepiej tzw. afera Olina. Ale mieliśmy też do czynienia z koniecznością **korygowania** przyjętych wcześniej rozwiązań **ze względu na zmianę sytuacji politycznej czy gospodarczej** (w skali zarówno wewnętrznej, jak i mię-

dzynarodowej). Przykładem może być fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W kontekście prezydenckim zaowocowało to choćby różnego rodzaju sprawami kompetencyjnymi, których w istocie rzeczy nie udało się w pełni wyeliminować. Zapewne zresztą **stan idealny będzie trudny do osiągnięcia**. Jest on bowiem w dużej mierze zależny nie tylko od rozwiązań normatywnych, ale także (a może nawet przede wszystkim) od kultury politycznej i prawnej ludzi pełniących określone funkcje (głównie prezydenta i premiera).

W okresie, o którym mowa (lata 1989–1997), ścierały się w dyskusjach konstytucyjnych przynajmniej dwie konstrukcje systemowe: parlamentarno-gabinetowa i prezydencka. Ta druga od początku miała mniejsze szanse. Natomiast pamiętać trzeba, że system parlamentarno-gabinetowy mógł występować i występował w rozmaitych konkretnych postaciach (o czym zresztą była już mowa). Dyskusja zatem przybrała w Polsce (niemal od początku transformacji ustrojowej) charakter dość skomplikowany. Była to dyskusja na temat pewnych niuansów systemu parlamentarno-gabinetowego. Raczej zgadzano się co do tego, że powinien to być tzw. zrjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy. Jednak najwięcej wątpliwości budziło rozstrzygnięcie dylematu następującego: czy owa racjonalizacja ma polegać na wzmocnieniu statusu rządowej władzy wykonawczej, a zwłaszcza premiera (pewien ukłon w stronę systemu kanclerskiego), czy na wzmocnieniu władzy prezydenta (rozwiązanie zbliżone do ustroju V Republiki Francuskiej). Ostatecznie, Konstytucja z 1997 r. nie stanęła zdecydowanie ani po stronie jednego, ani drugiego rozwiązania. Wynikało to m.in. z faktu, że wybór prezydenta w wyborach powszechnych wymuszał niejako wyposażenie głowy państwa w kompetencje wykraczające poza czysto reprezentacyjne funkcje charakterystyczne dla prezydenta funkcjonującego w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym.

W ten sposób, choć Konstytucja z 1997 r. zlikwidowała najbardziej konfliktogenne rozwiązania zawarte w Małej konstytucji z 1992 r., to jednak – w poszukiwaniu kompromisu między wymienionymi wyżej dwoma rozwiązaniami (kanclerskim i półprezydenckim) – doprowadziła do powstania swego rodzaju hybrydy, która owocowała nierzadko konfliktami, zwłaszcza wtedy gdy prezydent i rząd pochodziły z różnych opcji politycznych. Wydaje się zatem, że nie popełnimy większego błędu, jeśli stwierdzimy, że aktualny status Prezydenta Rzeczypospolitej jest w dużym stopniu kontynuacją stanu z lat poprzednich (1989–1997).

Trudno byłoby zatem stwierdzić, jaki jest jego modelowy charakter. Chyba trafnie oddaje ten stan rzeczy cytata z książki A. Chorążewskiej, która stwierdza, że posiadane kompetencje „pozwalają prezydentowi na oddziaływanie na proces rządzenia państwem, choć ich charakter nie daje

pełnej możliwości »prowadzenia polityki« poprzez określanie celów i podejmowanie ostatecznych, wiążących decyzji w tym zakresie”⁸.

Nawiązując zatem do rodzaju modelu obecnej prezydentury, można chyba stwierdzić, że łączy ona w sobie elementy aktywnej prezydentury z – jednak – dość daleko posuniętą zależnością od rządu oraz układu sił politycznych w parlamencie. **Jest to więc prezydentura dość daleko wykraczająca poza ramy klasycznej, reprezentacyjnej głównie głowy państwa, ale co najmniej równie jej daleko do silnej prezydentury charakterystycznej choćby dla Konstytucji z 1935 r., a z czasów współczesnych do statusu Prezydenta V Republiki Francuskiej.**

Może zatem jedyne słuszne podsumowanie dla tego, co nazwalibyśmy prezydenturą w Polsce, miałoby następujący kształt: **mamy do czynienia ciągle z instytucją, która jest w stanie permanentnego „in statu nascendi”?**

Wykaz literatury

460

- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Toruń–Poznań 1987.

⁸ A. Chorażewska, *Model prezydentury...*, s. 35.

Kilka uwag o statusie prawnym i praktyce funkcjonowania Przewodniczącego Rady Europejskiej

I. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Radzie Europejskiej przewodniczył każdorazowo szef państwa lub rządu, które aktualnie sprawowało prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, a zatem do 1 grudnia 2009 r. przewodnictwo w Radzie było ściśle powiązane z działaniem Rady Europejskiej. Wprowadzenie stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej stanowi jedną z najistotniejszych zmian instytucjonalnych na gruncie rozwiązań przyjętych najpierw w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE), a potem przeniesionych do Traktatu z Lizbony. Wypada podkreślić, że na utworzenie tego stanowiska wpłynęło przede wszystkim narastające niezadowolenie z mało efektywnego rozwiązania, jakim było dotychczas rotacyjne przewodnictwo w Radzie Europejskiej oraz perspektywa istotnego doposażenia kompetencyjnego Rady Europejskiej, dla której w nowym kształcie rotacyjne przewodnictwo okazałoby się niewystarczające.

461

II. Jeśli chodzi o akty prawne, które regulują status i wyposażają w konkretne kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej, to po wejściu w życie Traktatu z Lizbony są to przede wszystkim traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej, tj. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). O Przewodniczącym Rady Europejskiej stanowi art. 15 TUE, przy czym art. 15 ust. 2 wymienia go w składzie Rady Europejskiej, a art. 15 ust. 3 TUE ustanawia zasadę, że zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej jest zwoływane przez jej Przewodniczącego. Kluczowe dla pozycji Przewodniczącego Rady Europejskiej są postanowienia zawarte

* Dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

w art. 15 ust. 5 TUE, który ustanawia zasady jego wyboru przez Radę Europejską oraz art. 15 ust. 6 TUE, który określa jego najważniejsze kompetencje. Ponadto, inne kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej reguluje także art. 26 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 48 ust. 3 akapit pierwszy TUE. Jeśli chodzi o TFUE, to o Przewodniczącym Rady Europejskiej mowa jest w art. 235 ust. 1 akapit drugi TFUE, który wyłącza możliwość udziału Przewodniczącego w głosowaniu, w sytuacji, kiedy Rada Europejska właśnie w taki sposób podejmuje decyzję. Kolejnym aktem regulującym status Przewodniczącego Rady Europejskiej jest Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej¹.

Kolejnym dokumentem, istotnym z punktu widzenia wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, jest Deklaracja odnosząca się do art. 15 ust. 5 i 6, art. 17 ust. 6 i 7 oraz art. 18 Traktatu o Unii Europejskiej², która stanowi, że „Przy wyborze osób na stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa należy uwzględnić, w należyty sposób, konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej Państw Członkowskich”.

Szczegółowo funkcjonowanie Rady Europejskiej, a także jej Przewodniczącego określa Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej³, a postanowienia zawarte w tym Regulaminie, które dotyczą współpracy Rady Europejskiej i jej Przewodniczącego z Radą UE oraz z prezydencją, mają swoje dokładne odpowiedniki w Regulaminie wewnętrznym Rady⁴. Także Regulamin Parlamentu Europejskiego⁵ zawiera postanowienia dotyczące Przewodniczącego Rady Europejskiej. Dla każdego kolejnego Przewodniczącego Rady Europejskiej kluczowa będzie zawsze decyzja o jego wyborze. W przypadku H. Van Rompuy'a była to decyzja Rady Europej-

¹ Zob. Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 30 III 2010 r., C 83, s. 269–271.

² Zob. Deklaracja odnosząca się do artykułu 15 ustępy 5 i 6, artykułu 17 ustępy 6 i 7 oraz artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 30 III 2010 r., C 83, s. 338.

³ Zob. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, (2009/882/UE), Dz.Urz. UE z 2 XII 2009 r., L 315, s. 51–55.

⁴ Zob. Decyzja Rady 2009/937 z 1 XII 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.Urz. UE z 11 XII 2009 r., L 325, s. 35 oraz Załącznik-Regulamin Rady. Zob. w szczególności art. 2 i 23 tego Regulaminu.

⁵ Regulamin Parlamentu Europejskiego w swym zasadniczym kształcie pochodzi z 1993 r., następnie był wielokrotnie zmieniany. Ostatnie gruntowne zmiany pochodzą z roku 2009 i zostały wprowadzone decyzją z 25 XI 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu PE do Traktatu z Lizbony. Obecnie obowiązuje wersja Regulaminu Parlamentu Europejskiego z kwietnia 2015 r., zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150428+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (dostęp 01.10.2015).

skiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej⁶. Natomiast w marcu 2012 r. Rada Europejska zdecydowała o przedłużeniu jego kadencji na kolejne dwa i pół roku⁷.

III. Przewodniczący Rady Europejskiej jest organem⁸. W teorii prawa administracyjnego, którą jednak chyba można próbować odnosić do systemu instytucjonalnego Unii, organ jest charakteryzowany jako pewien „element struktury organizacyjnej podmiotu, posiadający swój substrat osobowy”⁹, którego działania lub zaniechania można przypisać określonemu podmiotowi (np. państwu) jako dokonywane w jego imieniu i na jego rzecz¹⁰. Niewątpliwie, Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje „na swoim poziomie” i „w zakresie swojej właściwości” Unię Europejską w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹¹, a dodatkowo ten fakt wzmacnia zakaz łączenia przez niego stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej z jakąkolwiek krajową funkcją publiczną¹².

Przewodniczący Rady Europejskiej jest w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego funkcjonariuszem międzynarodowym, zwłaszcza że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony bez wątpienia można nazwać Unię Europejską organizacją międzynarodową.

W myśl art. 15 ust. 5 TUE w brzmieniu przewidzianym przez Traktat z Lizbony Przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest przez samą Radę Europejską większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Oznacza to, że sytuacja ta stanowi wyjątek od zasady, że Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu¹³. Do wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej dochodzi drogą głosowania większością kwalifikowaną, a zatem zgodnie z art. 235 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie TFUE, w takiej sytuacji ani jej Przewodniczący (w praktyce można

463

⁶ Zob. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 XII 2009 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, Dz.Urz. UE z 2 XII 2009 r., L 315, s. 48.

⁷ Por. M. Górka, *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 119. Zob. Decyzja Rady Europejskiej 2012/151/UE z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, Dz.Urz. UE z 16 III 2012 r., L 77, s. 17.

⁸ Por. np. A. Doliwa-Klepcka, Z.M. Doliwa-Klepcki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 71.

⁹ D. Kijowski, *Hasło: Organ administracji publicznej*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 591.

¹⁰ Por. *ibidem*, s. 591.

¹¹ Zob. art. 15 ust. 6 akapit drugi TUE.

¹² Zob. *ibidem*, akapit trzeci.

¹³ Zob. art. 16 ust. 4 TUE.

mówić o dotychczasowym Przewodniczącym), ani Przewodniczący Komisji Europejskiej nie biorą udziału w głosowaniu. Tymczasem głosowanie większością kwalifikowaną odbywa się na podstawie przepisów dotyczących głosowania w Radzie, gdyż art. 235 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze odsyła w tym zakresie do art. 238 ust. 2 TFUE, który określa w takim przypadku większość kwalifikowaną jako co najmniej 72% członków Rady reprezentujących Państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE. Zatem za podstawę prawną wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej należy przyjąć art. 15 ust. 5 zdanie pierwsze TUE w zw. z art. 235 ust. 1 akapit 2 TFUE oraz w zw. z art. 238 ust. 2 TFUE. Zauważyć przy tym wypada, że większość kwalifikowana, która w tym przypadku musi być osiągnięta, stanowi wyjątek od zasady, że większość ta wynosi 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych państw. Należy jednak zauważyć, że od strony politycznej w praktyce oczekuje się, że wybrany kandydat zostanie zaaprobowany przez wszystkich członków Rady Europejskiej bez zastrzeżeń¹⁴.

464 Należy także wspomnieć o możliwości odnowienia mandatu Przewodniczącego Rady Europejskiej, którą statuuje art. 15 ust. 5 zd. pierwsze TUE. Powoływany tutaj przepis art. 15 ust. 5 zd. pierwsze TUE nie precyzuje, jak np. w przypadku komisarzy, jakie warunki musi spełniać kandydat na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Przepis ten nie stanowi także, że Rada Europejska może wybierać tylko osoby ze swojego grona, bądź takie, które były w przeszłości jej członkami. Właściwie jedynym warunkiem formalnym jest zakaz sprawowania krajowej funkcji publicznej, wyrażony w art. 15 ust. 6 *in fine* TUE w brzmieniu przewidzianym przez Traktat z Lizbony.

Traktaty praktycznie milczą o kwalifikacjach wymaganych od kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej i tym samym pozostawiają, jak się wydaje, zbyt dużo „pola manewru” politykom europejskim. Takie rozwiązanie niezbyt pozytywnie świadczy o Unii Europejskiej, której reprezentant, potocznie (niesłusznie zresztą, ale jednak) nazywany przez dziennikarzy i publicystów wręcz „Prezydentem Unii”, praktycznie nie musi spełnić żadnych szczególnych kryteriów, by być wybranym do piastowania tej zaszczytnej funkcji.

Jeżeli porównamy ten brak wymagań z wymogami stawianymi członkom Komisji, czy sędziom Trybunału Sprawiedliwości, sytuacja

¹⁴ Por. M. Pawłowska, *Rada Europejska*, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 14.

taka zdaje się wręcz „kluc w oczy”. Przypomnijmy, że kandydat na zwykłego, „szeregowego” członka Komisji musi, zgodnie z art. 17 ust. 3 akapit 2 TUE, posiadać „ogólne kwalifikacje”, być osobą „zaangażowaną w sprawy europejskie” i legitymować się „niekwestionowaną niezależnością”. Tymczasem kandydat na sędziego Trybunału Sprawiedliwości musi, zgodnie z art. 19 TUE ust. 2 w zw. z art. 253 akapit 1 TFUE, być „osobą o niekwestionowanej niezależności”, „mającą kwalifikacje wymagane w swoich państwach członkowskich do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych” lub być „prawnikami o uznanej kompetencji”. Można mnożyć przykłady mniej lub bardziej, ale jednak często wyśrubowanych wymagań, które muszą zgodnie z przepisami traktatowymi spełniać kandydaci na rozmaite stanowiska w strukturze instytucji i organów UE.

Na tym tle zdecydowanie negatywnie należy ocenić brak jakichkolwiek wymagań, stawianych jasno i precyzyjnie kandydatowi na tak eksponowane stanowisko jak Przewodniczący Rady Europejskiej. Wydaje się wręcz, że brak takiej regulacji stwarza pole do nadużyć i do całkowicie skrytych przed oczami europejskiej opinii publicznej kuluarowych rozgrywek, które mają wyłonić nie najbardziej fachowego, ale najwygodniejszego politycznie dla większości przywódców państw UE Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że mandat Przewodniczącego Rady Europejskiej wygasa poprzez jego śmierć, dobrowolną rezygnację oraz upływ kadencji. Mandat wygasa także wówczas, kiedy Rada Europejska pozbawi go Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 5 zd. drugie TUE, Rada Europejska może pozbawić Przewodniczącego mandatu, działając na podstawie takiej samej procedury, jaką posługuje się dla jego wyboru – w sytuacji zaistnienia przeszkody lub poważnego uchybienia. Należy zwrócić tutaj uwagę, że odpowiedzialność Przewodniczącego Rady Europejskiej realizowana jest w praktyce jedynie przed szefami państw lub rządów państw członkowskich. W żaden sposób nie odpowiada on przed unijnym organem o charakterze przedstawicielskim, jakim jest Parlament Europejski. Podobnie, Trybunał Sprawiedliwości nie może go – na takich zasadach jak członków Komisji na podstawie art. 245 TFUE w zw. z art. 247 TFUE – zdymisjonować.

Wydaje się, że skoro w art. 15 ust. 5 zd. drugie TFUE nie ma mowy o tym, kto z członków Rady Europejskiej może zainicjować pozbawienie Przewodniczącego mandatu, można przypuszczać, że uprawniony do wystąpienia do Rady Europejskiej z takim wnioskiem jest każdy członek Rady Europejskiej mający prawo głosu. Rada Europejska może podjąć decyzję o pozbawieniu Przewodniczącego Rady Europejskiej w dwóch przypadkach: przeszkody lub poważnego uchybienia.

IV. Traktaty nigdzie nie posługują się pojęciem „funkcji” Przewodniczącego Rady Europejskiej, przypisując funkcje raczej konkretnym instytucjom uznanym w art. 13 ust. 1 TUE za „instytucje Unii Europejskiej”. Przykładowo, art. 16 ust. 1 stanowi, że „Rada pełni, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcję prawodawczą i budżetową”, a art. 17 ust. 1 zdanie 5 (który dotyczy Komisji Europejskiej): „Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające”. W przypadku natomiast Przewodniczącego Rady Europejskiej, który nie jest organem UE, lecz Rady Europejskiej, w przepisach traktatowych nie przypisuje się jemu konkretnych funkcji, natomiast funkcje te można wyodrębnić, analizując poszczególne kompetencje Przewodniczącego, a następnie próbując pogrupować je w pewne zbiory i na tej podstawie sformułować własne wnioski dotyczące funkcji tego organu¹⁵. Wśród funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej można wyróżnić: funkcję organizacyjno-zarządzającą, funkcję mediacyjną, funkcję współpracy z innymi instytucjami Unii Europejskiej oraz z prezydentą. Kolejną funkcją Przewodniczącego Rady Europejskiej jest funkcja reprezentacyjna, przy czym można ją podzielić na funkcję reprezentowania Rady Europejskiej wobec innych instytucji Unii Europejskiej oraz na funkcję reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz.

466

V. Od długiego czasu przy okazji wielu dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej mówi się o deficycie demokracji także w kontekście Przewodniczącego Rady Europejskiej. Z jednej strony jasne jest, że UE jako organizacja międzynarodowa, a nie państwo (czy „superpaństwo”), nie może pozwolić sobie na całkowite przejęcie ustrojowej struktury państw demokratycznych, gdyż to – wobec braku narodu europejskiego, a więc suwerena – jest na obecnym etapie niemożliwe. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie w coraz bardziej znaczącym zakresie upoważniają organy UE do wykonywania zarezerwowanych dla siebie dotychczas kompetencji zwierzchnich. W efekcie obywatele Unii, inne osoby fizyczne i prawne podlegają w coraz większym stopniu decyzjom będącym skutkami procedur, których „demokratyczność” często pozostawia wiele do życzenia. Zatem wydaje się, że tam, gdzie można, należy w sposób rzeczywisty, a nie tylko fasadowy, umiejscawiać rozwiązania bardziej demokratyzujące UE.

Niestety, jak się wydaje, stwierdzenie, że UE boryka się z problemem deficytu demokracji nabiera obecnie szczególnego znaczenia. Kryzys finansowy, który od kilku lat stanowi główny problem do przezwyciężenia

¹⁵ Jest to klasyfikacja funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej zaproponowana przez autorkę niniejszego opracowania. Por. K.M. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2014, s. 273 i n.

dla państw integrujących się w ramach Unii Europejskiej, oraz ostatnio formułowane postulaty jego przewyższenia nie idą w kierunku demokratyzowania UE, zwłaszcza jeśli prezydent Francji czy kanclerz Niemiec deklaruje – zamiast żmudnych, ale zakładających równość państw członkowskich procedur zmian traktatowych – zastosowanie innych, „obchodzących” traktaty procedur unijnych, które mają być szybkim i skutecznym (ale już w dalszej kolejności demokratycznym) sposobem na uporanie się z problemami gospodarczymi strefy euro. Ten przykład pokazuje, że coraz częściej w UE w imię efektywności, przywódcy państw członkowskich są w stanie nie tylko „naciągać”, ale wręcz „poświęcać” kluczowe zasady współpracy państw w ramach UE. Podobnie rzecz się ma z obecnie palącym dla Europy problemem napływu uchodźców czy też imigrantów z terytoriów Syrii, ale także innych państw Bliskiego Wschodu.

Z założenia Przewodniczący Rady Europejskiej miał być wprowadzie efektywniejszy w działaniu niż sześciomiesięczna prezydencja, ale nikt nie pomyślał o tym, by obywatele UE się z nim w choć minimalnym stopniu identyfikowali lub – niestety – pomyślał o takiej możliwości ze zgrozą, gdyż to mogłoby stworzyć w UE zbyt silne przywództwo, zagrażające politycznej pozycji przywódców takich państw jak Niemcy czy Francja. Jak się później okazało, w obecnej sytuacji takie silne, zdecydowane przywództwo oparte na międzynarodowym autorytecie prawdziwie zaangażowanej w sprawy europejskie osobowości, a nie jedynie wystarczająco kompetentnego urzędnika, byłoby dziś na wagę złota.

Rada Europejska na mocy postanowień Traktatu z Lizbony zyskała silniejszą pozycję, kolejne nowe, istotne kompetencje oraz szerszy niż dotychczas wpływ na podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej. Z uprawnień, które w Traktacie z Lizbony przyznano Przewodniczącemu Rady Europejskiej, wynika, że uzyskał on stosunkowo mocną pozycję prawną w unijnym systemie instytucjonalnym. Jednak bardzo wiele zależy od jego otoczenia politycznego i instytucjonalnego, a także – chyba zbyt wiele – od osobowości, ambicji i charakteru.

Zauważmy jednak, że niestety ten ważny podmiot europejskiej sceny politycznej nawet w najmniejszym stopniu nie jest wybierany w procedurach demokratycznych. Do jego wyboru Traktat z Lizbony nie angażuje nawet minimalnie Parlamentu Europejskiego ani parlamentów narodowych państw członkowskich, o obywatelach Unii Europejskiej nawet nie wspominając¹⁶. Jego wybór zależy jedynie od szefów państw i rządów

¹⁶ Por. L. Ortega, *The institutional reform in the Draft Treaty of the European Constitution*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario” 2004, no 5, s. 1201. Por. także R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia istituzionale post – Lisbona e la posizione dell’Italia*, „Studi sull’integrazione europea” 2009, no 1, s. 68.

państw członkowskich zasiadających w Radzie Europejskiej, a więc mamy tu do czynienia zasadniczo jedynie z legitymizacją pośrednią (w niektórych przypadkach zasiadający w Radzie Europejskiej prezydenci są wybierani w wyborach powszechnych, jak np. prezydent Francji). Co interesujące, już podczas prac Konwentu nad TKE niektórzy jego członkowie podnosili wątpliwości w tym zakresie, kwestionując właśnie legitymizację demokratyczną nowego Przewodniczącego Rady Europejskiej¹⁷. Austriacki poseł do Parlamentu Europejskiego Johannes Voggenhubber zauważył w tym kontekście podczas jednej z debat, że „Europa nie czeka na nowego Napoleona”¹⁸. Praktyka pokazuje, że słusznie przewidywał – i jak się wydaje może zbyt jaskrawo, ale trafnie skomentował – M. Magierowski, że „nazwisko prezydenta zostanie ogłoszone na konferencji prasowej po jednym ze szczytów UE. Trzeba przyznać, że Władimir Putin, namaszczonego swojego następcę Dmitrija Miedwiediewa, był nieco bardziej finezyjny”¹⁹.

Przewodniczący Rady Europejskiej ponadto pozostaje praktycznie poza wszelkimi procedurami i mechanizmami tego, co nazywamy demokratyczną kontrolą czy odpowiedzialnością polityczną (gdyby miała ona tutaj zaistnieć musiałaby funkcjonować na poziomie europejskim). Nie odpowiada przed Parlamentem Europejskim, tylko Rada Europejska jest władna w ściśle określonych sytuacjach zakończyć jego kadencję.

468

Wprowadzone przez TL kryteria wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, jak i sam sposób jego wyboru, budzą spore wątpliwości. Jeśli chodzi o skromną, ale jednak istniejącą już dotychczasową praktykę, można zauważyć, że od początku do końca – tak przy wyborze H. van Rompuy, jak i D. Tuska – proces ten miał charakter ściśle poufny, a obywatele UE do dziś nie do końca wiedzą (mogą się jedynie domyślać), jakimi kryteriami kierowano się przy dokonywaniu wyboru H. van Rompuy²⁰ czy D. Tuska.

¹⁷ Zob. Convention doc. 508/03.

¹⁸ Por. J. Werts, *The European Council*, London 2008, s. 153.

¹⁹ M. Magierowski, *UE, czyli Uprowadzenie Europy*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 245, s. A 16.

²⁰ „Kim Pan jest? Nigdy o Panu nie słyszałem. Nikt w Europie o Panu nie słyszał. Kto na Pana głosował?” – takimi ostrymi słowami odezwał się do H. van Rompuy brytyjski poseł do Parlamentu Europejskiego z Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa Nigel Farage podczas posiedzenia PE w dniu 25 II 2010 r. Zob. <http://www.tvn24.pl/0,1645035,0,1,ma-pan-charyzme-mokrej-scierki,wiadomosc.html> (dostęp 27.06.2015). „Ma pan charyzmę ofiary losu i przypomina trzeciorzędnego urzędniczynę. Pana celem jest zduszenie demokracji w Europie” – te skandaliczne słowa padły także z ust wspomnianego Nigela Farage’a podczas posiedzenia Parlamentu Europejskiego. Wyrażają one rozczarowanie faktem, że długo oczekiwanym „Prezydentem UE” nie został ktoś szeroko rozpoznawany w Europie ze znaczącym dorobkiem politycznym. Zob. M. Rybarczyk, *Mister No*, „Newsweek”, 13–19 V 2013, s. 67.

Szefowie państw i rządów nie ukrywali zarówno za pierwszym, jak i za drugim razem, że muszą podjąć decyzję, która polega na tym, by ustalić, czy „unijny prezydent będzie silnym i charyzmatycznym liderem”, czy „jedynie politykiem organizującym pracę UE i pomagającym w osiągnięciu porozumienia” – jak powiedział przed wyborem Przewodniczącego Rady Europejskiej jesienią 2009 r. Nicolas Sarkozy²¹.

Warto przypomnieć, że kiedy na „giełdzie nazwisk” była mowa o sporych szansach na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej premiera Luksemburga Jeana Claudea Junckera, publicyści z przekąsem pisali, że „głową Unii będzie polityk [...] znany jedynie Luksemburczykom, brukselskim elitom i garstce europejskich dziennikarzy”²². Mimo tego, że ostatecznie wybrano inną osobę, uwaga poczyniona jeszcze przed wyborami jest słuszna, tyle tylko, że J.C. Juncker miał być znany Luksemburczykom, a H. Van Rompuy w chwili wyboru (ale i chyba w dużym stopniu także obecnie) jest znany przede wszystkim Belgom. Niemniej jednak w piśmiennictwie pojawiają się głosy, że to, iż H. Van Rompuy był praktycznie nieznaną europejskiej opinii publicznej, nie było jego wadą, gdyż gdyby było inaczej, zacząłby zapewne pełnić swoją funkcję z dużym obciążeniem związanym z oczekiwaniami sformułowanymi wobec politycznego „celebryty”²³. Wybór nieznanego szerszej europejskiej opinii publicznej belgijskiego polityka był na rękę czołowym politykom państw UE, gdyż nie stanowił on nigdy dla nich jakiegokolwiek konkurencji, a premier Donald Tusk określił wówczas szczerze (i chyba trafnie) jego wybór jako „mało ambitny, ale dla Polski bezpieczny”²⁴. Wydaje się więc, że można nawet postawić tezę, że pod hasłem przewycięzania deficytu demokracji w Unii Europejskiej, poprzez np. szersze włączanie parlamentów narodowych w unijne procedury decyzyjne, pogłębia się go z drugiej strony na innym obszarze, jakim jest Rada Europejska.

Wybór pierwszego w historii Przewodniczącego Rady Europejskiej był o tyle istotny, że to po nim powszechnie spodziewano się wyznaczenia przyszłych standardów funkcjonowania tego stanowiska na europejskiej scenie politycznej. To od niego oczekiwano zademonstrowania w praktyce, jak wyobraża sobie współpracę z Przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych

²¹ Cyt. za: M. Magierowski, *UE, czyli...*, s. A 16.

²² Por. *ibidem*.

²³ Por. F. Riccardi, *Some of the Lisbon Treaty's Institutional Shake – Ups are Clear but Others Require Explanation*, [w:] *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy-Makers, Academics and Journalists*, Luxembourg 2011, s. 108–109.

²⁴ Por. B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 173.

i polityki bezpieczeństwa w warunkach braku doprecyzowania przez traktaty podziału kompetencji pomiędzy nimi²⁵. Poszukiwano więc raczej kogoś z odpowiednio długim doświadczeniem politycznym, lecz jednocześnie o usposobieniu raczej koncyliacyjnym, mediacyjnym, kogoś, kto potrafiłby wsłuchać się w potrzeby i oczekiwania wszystkich państw członkowskich i umiejętnie prowadzić je do kompromisu w razie potrzeby. Zdaniem większości szefów państw i rządów państw członkowskich UE, warunki te spełniał H. Van Rompuy. Wydaje się jednak, że obywatele UE nie byli o tym do końca przekonani, a i niestety żadnemu europejskiemu ważnemu politykowi niespecjalnie leżało na sercu to, by w sposób należyty uzasadnić opinii publicznej wybór tego konkretnego kandydata. Z kolei Donald Tusk został wybrany przede wszystkim w kontekście określonej sytuacji politycznej na Wschodzie Europy, pasował także do skomplikowanych „puzli geograficzno-demograficzno-genderowych”, które wymagają zrównoważenia reprezentacji na trzech najbardziej eksponowanych unijnych stanowiskach małych i dużych, tzw. nowych i starych, położonych w różnych częściach UE państw członkowskich, a także obecności kobiet i mężczyzn

470

W piśmiennictwie postuluje się, żeby w przyszłości podjąć próbę wprowadzenia wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej przez obywateli albo przez Parlament Europejski, gdyż takie rozwiązanie – mimo tego, że obarczone pewnym ryzykiem i ograniczeniami – byłoby sygnałem, że Unii Europejskiej leży na sercu demokratyzacja jej procedur, a jej system instytucjonalny i tak od dawna stanowi rodzaj „naturalnego laboratorium” demokracji²⁶.

VI. Poprzez wprowadzenie stanowiska stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej doszło na mocy postanowień TL z jednej strony do wzmocnienia Rady Europejskiej, ale z drugiej strony – do istotnej marginalizacji prezydencji, zwłaszcza w sferze o charakterze reprezentacyjnym. Z dotychczasowego modelu wyodrębniono co najmniej trzy kategorie: 18-miesięczną prezydencję w Radzie UE, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i polityki Bezpieczeństwa i wreszcie interesujące nas stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej. Ten ostatni organ przejął praktycznie wszystkie dotychczasowe obowiązki i kompetencje prezydencji w obszarze działania Rady Europejskiej. W piśmiennictwie zauważa się, że stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej utworzono nie tylko po to, by zwiększyć efektywność tej instytucji, lecz także

²⁵ D. Ćosić, *Prezydent Europy bez teki*, „Wprost” 2009, nr 32/33, s. 75.

²⁶ Por. R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia...*, s. 69.

z powodów „wizerunkowych”²⁷. Konieczne okazało się wprowadzenie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej dla zapewnienia jak najlepszego przygotowania posiedzeń Rady Europejskiej i ciągłości jej prac²⁸.

Wydaje się, że nie jest przesadne stwierdzenie, że politycznie wybór kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej jest w jakimś sensie odzwierciedleniem tego, do jakiej Europy aspirują jej elity polityczne, które tego wyboru dokonują²⁹. Wybór H. Van Rompuya był nawet szokująco zachowawczy, raczej nastawiony na to, by nie zagroził on faktycznemu, ugruntowanemu niemiecko-francuskiemu przywództwu i wyborem politycznie obliczonym na spokojne „przetestowanie” nowego stanowiska w Radzie Europejskiej. Być może taki Przewodniczący sprawdziłby się w czasach prosperity i dobrych perspektyw dla pogłębiania integracji w ramach UE, natomiast w czasach kryzysu pozostawał on całkowicie niewidoczny, zapewne nie z powodu niedostatku kompetencji, o którym raczej trudno mówić, lecz z powodu osobowości i niewielkiej siły przebicia. Słuszne, choć bolesne dla UE jest stwierdzenie w kontekście jej rozwiązań instytucjonalnych, że „niełatwo zapewne znaleźć na świecie kraj, który określa konstytucyjną rolę głowy państwa w zależności od charakteru danego polityka. Jest za to kilka krajów, w których charakter przywódcy decyduje o ramach prawnych działalności państwa. Na przykład Zimbabwe”³⁰.

Wydaje się, że energia pierwszego Przewodniczącego kierowana była nie tam, gdzie trzeba, czyli na rywalizację z Przewodniczącym Komisji, której reforma lizbońska nie tylko nie zapobiegła, ale wręcz walnie się do niej przyczyniła. Zatem uwagę Przewodniczącego H. Van Rompuya zajmowała często szkodliwa dla UE rywalizacja Rady Europejskiej z Komisją³¹, spychając tę ostatnią w widoczny sposób z unijnej sceny politycznej albo chociaż zmieniając jej rolę z głównej na drugoplanową. Potwierdziło to wcześniejsze obawy małych państw członkowskich, które jeszcze na etapie prac nad TKE bały się utworzenia stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej, ze strachu, że takie rozwiązanie zmarginalizuje Komisję, którą tradycyjnie zawsze uznawały za swego protektora³² i gwaranta swoich interesów.

Podobnie jak Herman van Rompuy, także Donald Tusk, którego wybrano przede wszystkim chyba z powodów politycznych – chcąc dać

²⁷ Por. L. Daniele, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo di Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio*, „Studi sull'integrazione europea” 2009, no 1, s. 51.

²⁸ Por. J.P. Jacqué, *Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, „Revue trimestrielle de droit européen” 2008, no 3, s. 456.

²⁹ Por. R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia...*, s. 63.

³⁰ M. Magierowski, *UE, czyli...*, s. A 16.

³¹ Por. J. Pawlicki, *Polska ustawia Unię*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 277, s. 1.

³² Por. A. Dashwood, *The Impact of Enlargement on the Union's Institutions*, [w:] Ch. Hillion (ed.), *EU Enlargement. A Legal Approach*, Oxford–Portland 2004, s. 51.

Rosji czytelny sygnał, że UE solidaryzuje się z państwami dawnego bloku wschodniego, kiedy sytuacja na Wschodzie Ukrainy została zmarginalizowana przez kryzys migracyjny, stał się bardzo mało widoczny politycznie. Tymczasem w sprawie decyzji dotyczących przyjmowania napływających uchodźców i imigrantów wszystkie oczy zwrócone są na kanclerz Niemiec. Jest to tylko kolejnym potwierdzeniem tezy, że Niemcy i Francuzi tak skonstruowali przepisy dotyczące funkcjonowania Przewodniczącego Rady Europejskiej i w taki sposób dobierają kandydatów na to stanowisko, żeby w razie konieczności podejmowania kluczowych kroków nadal ten „tandem” miał decydujące znaczenie polityczne.

W aspekcie prawnym rację ma Robert Grzeszczak, który uważa, że status prawno-ustrojowy Przewodniczącego Rady Europejskiej jest kolejnym przykładem tego, że traktaty przyjmują elementy rozmaitych modeli i powodują tym eklektyzm regulacji prawnej oraz jej niespójność, co odzwierciedlone jest w krzyżowaniu uprawnień nowych i dotychczasowych instytucji wykonawczych³³. Formułowanie kategorycznej oceny stosunkowo nowych rozwiązań w zakresie wprowadzenia stanowiska Przewodniczącego jest trudne, ponieważ zaledwie kilkuletnia praktyka jego funkcjonowania to zdecydowanie zbyt mało czasu, by odpowiedzialnie móc wysnuwać jakieś bardzo ogólne i daleko idące wnioski. Niewątpliwie rozwój praktyki³⁴ i kolejne lata obowiązywania „polizbońskiej” architektury instytucjonalnej pozwolą na większą konkluzywność w tym zakresie.

W sensie politycznym natomiast sam proces decyzyjny w rozszerzonej powyżej dwudziestu – dwudziestu kilku państw Unii Europejskiej przeszedł głębokie przeobrażenia. Wokół stołu Rady Europejskiej nie zasiadają już liderzy, osobowości, takie jak F. Mitterand czy H. Kohl., którzy w latach 90. byli akceptowanymi powszechnie i darzonymi szacunkiem politycznymi autorytetami. Dzisiaj takich liderów Europa nie ma. Zdecydowanie potrzebny jest ktoś, kto jeśli nawet niekoniecznie politycznie, to chociaż organizacyjnie, byłby w stanie skonsolidować Radę Europejską wewnątrz i jednocześnie miał na tyle mocny mandat, by reprezentować Unię na zewnątrz. I te warunki spełniał zarówno pierwszy przewodniczący w osobie H van Rompuya, jak i spełnia je drugi Przewodniczący Rady Europejskiej w osobie Donalda Tuska. To jednak w dzisiejszych trudnych czasach trudno uznać za wystarczające. Unia Europejska potrzebuje liderów, prawdziwych przywódców, którzy mogliby skutecznie przyczynić się do przyjęcia optymalnych rozwiązań palących problemów. Postawienie na czele UE silnej, dobrze znanej politycznie europejskiej osobowości to wyzwanie, do którego państwa członkowskie, a zwłaszcza duże państwa członkowskie

³³ Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 188.

³⁴ Por. *ibidem*, s. 187.

muszą dojrzeć. Brzemie podejmowania kluczowych, nieszablonowych, lecz politycznie ważnych decyzji nie może spoczywać jedynie w praktyce w rękach kanclerza Niemiec i prezydenta Francji, czyniąc demokrację wewnątrzunijną zaledwie „fasadową”. Kolejny Przewodniczący Rady Europejskiej powinien być nie tylko „urzędnikiem”, lecz także faktycznym partnerem dla najważniejszych polityków europejskich.

Wykaz literatury

- Cangelosi R., Peronaci M., *La geografia istituzionale post – Lisbona e la posizione dell'Italia*, „Studi sull'integrazione europea” 2009, no 1.
- Ćosić D., *Prezydent Europy bez teki*, „Wprost” 2009, nr 32/33.
- Daniele L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo di Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio*, „Studi sull'integrazione europea” 2009, no 1.
- Dashwood A., *The Impact of Enlargement on the Union's Institutions*, [w:] Ch. Hillion (ed.), *EU Enlargement. A Legal Approach*, Oxford–Portland 2004.
- Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z. M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009.
- Górka M., *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- <http://www.tvn24.pl/0,1645035,0,1,ma-pan-charyzme-mokrej-scierki,wiadomosc.html> (dostęp 27.06.2015).
- Jacqué J.P., *Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, „Revue trimestrielle de droit européen” 2008, no 3.
- Kijowski D., *Hasło: Organ administracji publicznej*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Magierowski M., *UE, czyli Uprowadzenie Europy*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 245.
- Ortega L., *The institutional reform in the Draft Treaty of the European Constitution*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario” 2004, no 5.
- Pawlicki J., *Polska ustawiła Unię*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 277.
- Pawłowska M., *Rada Europejska*, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Riccardi F., *Some of the Lisbon Treaty's Institutional Shake – Ups are Clear but Others Require Explanation*, [w:] *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy-Makers, Academics and Journalists*, Luxembourg 2011.
- Rybarczyk M., *Mister No*, „Newsweek”, 13–19 V 2013.
- Werts J., *The European Council*, London 2008.
- Witkowska-Chrzczonek K.M., *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2014.

Zbigniew Witkowski*
Michał Szewczyk**

Stosunki cywilno-wojskowe pod rządem ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.¹

I. Konstytucja kwietniowa była odzwierciedleniem ideowych i politycznych koncepcji obozu skupionego wokół Józefa Piłsudskiego. Marszałek zaś ze wszystkich problemów ustrojowych najwięcej uwagi poświęcał organizacji władz cywilnych i wojskowych². Trafnie wskazuje się przy tym, że doktryna ustrojowa sanacji w sposób niepisany dopuszczała ingerencję wojska w sfery pozamilitarnej działalności państwa, włącznie z możliwością zorganizowania spisku wojskowego i podjęcia zbrojnej demonstracji w celu zmuszenia siłą najwyższych, legalnie funkcjonujących, organów konstytucyjnych do określonego postępowania³ – czego najlepszą ilustracją był zamach majowy z 1926 r. Nie powinno więc dziwić, że w ustawie zasadniczej z 1935 r. oraz rozwijających jej postanowienia aktach prawnych o niższej mocy prawnej nie stworzono skutecznych zabezpieczeń przed wytworzeniem się w latach 1935–1939 dualizmu władz, który doprowadził do brzemiennej w skutkach przewagi władzy wojskowej nad cywilną.

475

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

** Dr, Wydział Finansów i Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

¹ Dz.U., nr 30, poz. 227.

² Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1992, Folia Iuridica 51, s. 96. Permanentny spór J. Piłsudskiego z gronem opozycyjnych względem niego polityków i wojskowych, na czele z gen. Władysławem Sikorskim i gen. Stanisławem Szeptyckim, powodował, że zagadnienie zakresu podległości armii względem demokratycznie legitymizowanych czynników cywilnych uznawano za najgorętszy problem polityczny w odrodzonej Polsce przed zamachem majowym. Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 140.

³ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 143.

W celu prezentacji tematu pracy przedmiotem rozważań będą kolejno: pozycja ustrojowa i zadania sił zbrojnych pod rządem Konstytucji kwietniowej; zwierzchnictwo Prezydenta nad armią⁴, z osobnym omówieniem uprawnień dekretowych głowy państwa i określonej przy ich zastosowaniu organizacji naczelných władz wojskowych; powiązania rządu oraz parlamentu z siłami zbrojnymi; praktyka ustrojowa lat 1935–1939.

II. Problematyka sił zbrojnych została w ustawie zasadniczej z 1935 r. uregulowana znacznie szerzej niż w poprzedzającej ją Konstytucji marcowej⁵. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wyodrębnienie w pierwszym z wymienionych aktów prawnych osobnego rozdziału VIII poświęconego wyłącznie tej formacji. Dostrzegamy tutaj podobieństwo do rozwiązań znanych Konstytucji 3 maja, której rozdział XI nosił tytuł *Siła zbrojna narodowa*⁶. Bez wątplenia szeroka regulacja materii wojskowej w Konstytucji kwietniowej wynikała z koncentracji wysiłków państwa polskiego na kwestiach obronności i bezpieczeństwa w obliczu coraz bardziej komplikującej się sytuacji międzynarodowej.

Dużo bardziej istotne od powyższego okazało się jednak wyposażenie w ustawie zasadniczej z 1935 r. armii w przymiot wyodrębnionego, naczelnego organu państwa, który obok rządu, Sejmu, Senatu, sądów i kontroli państwowej pozostawał pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 1). Nigdy wcześniej ani później w historii polskiego konstytucjonalizmu siły zbrojne nie legitymowały się takim statusem, gdyż co do zasady ich działalność należy wiązać z funkcjonowaniem władzy wykonawczej *sensu largo*. Abstrahując od dyskusji teoretycznych na temat istoty terminu „organ państwa”, wypada zwrócić uwagę na zgłaszany w literaturze międzywojennej pogląd, zgodnie z którym *signum specificum* wyodrębnienia organów państwa w art. 3 ust. 1 Konstytucji kwietniowej było wykonywanie przez nie funkcji prawnych, polegających na tworzeniu lub stosowaniu prawa, czego w zasadzie nie sposób przypisać siłom zbrojnym⁷. Zaznaczyć jednocześnie należy, że niepoprawne byłoby ustalenie hierarchii organów państwa, a więc i miejsca w niej wojska, na podstawie wyliczenia z art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej z 1935 r. Wszystkie wymienione tam podmioty

⁴ Pomimo braku całkowitej tożsamości znaczeniowej pojęcia: „armia”, „siły zbrojne” i „wojsko” są stosowane zamiennie w niniejszym opracowaniu.

⁵ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U., nr 44, poz. 267, z późn. zm.).

⁶ Tekst Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. zob. np. M. Szczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, oprac. M. Wąsowicz, Warszawa 2001, s. 17–26.

⁷ Por. W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, R. VII, s. 240.

pozostawały bowiem pod zwierzchnictwem Prezydenta, a o ich znaczeniu świadczyły przynależne im kompetencje⁸.

W Konstytucji kwietniowej nie zwarto legalnej definicji pojęcia „siły zbrojne”. Z art. 2 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym⁹ wynikało jednak, że należy go używać w znaczeniu wąskim. Uznając, że chodzi o jednostki organizacyjne wojska stałego (łącznie z Korpusem Ochrony Pogranicza) i obrony narodowej (np. Legie Akademickie) oraz marynarkę wojenną¹⁰. Przy czym w ust. 4 tego samego artykułu ustawy zwykłej przewidziano, że w razie mobilizacji i w czasie wojny oraz w wypadkach, gdy tego wymagał interes obrony państwa stwierdzony uchwałą Rady Ministrów, w skład sił zbrojnych mogły wejść inne organizacje stosownie do przepisów szczególnych.

Zadania wojska określono w art. 61 ust. 1 Konstytucji kwietniowej w sposób relatywnie ogólny, jako stanie na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej, co umożliwiało ich ekstensywną wykładnię¹¹. Podkreślając dodatkowo w art. 3 ust. 2 tej ustawy zasadniczej, że zadaniem naczelnym wszystkich organów państwa pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta jest służenie Rzeczypospolitej. Brak konkretyzacji przywołanego terminu „bezpieczeństwo” uzasadnia przyjęcie, że chodziło nie tylko o bezpieczeństwo zewnętrzne – utożsamiane z obroną przed agresją, ale także bezpieczeństwo wewnętrzne, w zakresie którego zagrożenia zwalczać powinny przede wszystkim inne niż wojsko służby, przede wszystkim Policja. Co ważne, w Konstytucji kwietniowej w odróżnieniu od jej poprzedniczki (art. 123) nie znalazło się sformułowanie, w myśl którego armia mogła być użyta do usmierzania rozruchów lub przymusowego wykonania przepisów prawnych tylko na żądanie władz cywilnych. Wskazane postanowienie Konstytucji marcowej słusznie zaś uznaje się w oparciu o współczesne kryteria za istotny przejaw cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi¹², stąd też jego brak w ustawie zasadniczej z 1935 r. można uznać za symptomatyczny.

⁸ Podobnie por. D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV, s. 51.

⁹ Dz.U., nr 25, poz. 220, z późn. zm.

¹⁰ Por. też D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 52 oraz por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, nr 1–12, s. 212.

¹¹ Zob. też art. 1 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym.

¹² Tak por. np. P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 35. W stosunku do Konstytucji marcowej wprost stawia się tezę, że uznawała ona zasadę cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, której próżno szukać w publikacjach poświęconych Konstytucji kwietniowej. Por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006, s. 227–228.

Ustawa konstytucyjna z 1935 r. nie wspominała w ogóle o zasadzie neutralności politycznej sił zbrojnych. Uprawniona wydaje się konstatacja, że aprobowwała ona swoistą ideę żołnierza-obywatela. Nieprzypadkowo w art. 1 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym armię uznano jednocześnie za szkołę wychowania żołnierskiego i obywatelskiego. Ponadto istotne było przyznanie żołnierzom w służbie czynnej prawa wybieralności do Sejmu (art. 33 ust. 1 Konstytucji kwietniowej), którego byli wcześniej pozbawieni z mocy art. 12 Konstytucji marcowej. Przy czym w praktyce z uwagi na cenzus wieku, wynoszący 24 lata, z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu korzystać mogli wyłącznie żołnierze zawodowi, ponieważ wiek poborowy zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym kończył się z upływem roku kalendarzowego, w którym dana osoba miała swoje 23. urodziny. Wreszcie, o przynależności wojskowych do tzw. elity, a więc niewielkiej grupy obywateli uprawnionych według koncepcji obozu rządzącego do wpływania na sprawy publiczne, świadczyło m.in. przyznanie wszystkim oficerom, dalece ograniczonego w stosunku do wymogów powszechności, prawa wybieralności do Senatu z mocy art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 8 lipca 1935 r. – *Ordynacja wyborcza do Senatu*¹³.

478

III. Jedną z najbardziej charakterystycznych zmian ustrojowych wprowadzonych ustawą zasadniczą z 1935 r. było uczynienie z Prezydenta Rzeczypospolitej *de facto* realnego nosiciela suwerenności państwa przy całkowitym pominięciu zasady suwerenności narodu (art. 2 ust. 1) oraz zastąpienie zasady podziału władzy zasadą jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta (art. 2 ust. 4). Takie działania legislacyjne stanowiły wyraźny przejaw realizacji wyznawanej od dawna wśród ideologów obozu sanacyjnego koncepcji znacznego wzmocnienia pozycji ustrojowej głowy państwa¹⁴. Bez wątplenia chciano uczynić z Prezydenta czynnik dominujący w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Nawiązując do polskich monarchicznych i republikańskich tradycji, dwukrotnie w tekście ustawy zasadniczej z 1935 r. poddano siły zbrojne zwierzchnictwu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 1 i art. 12 lit. d). Brak doprecyzowania przez ustrojodawcę temporalnego zakresu omawianej funkcji ustrojowej pozwala przyjąć, że sprawowana była ona zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Dodajmy, że szczególny związek

¹³ Dz.U., nr 47, poz. 320.

¹⁴ Por. np. S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206.

¹⁵ Szerzej na temat dokonanego w Konstytucji kwietniowej zdefiniowania pozycji ustrojowej Prezydenta por. A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 42 i n.

armii z głową państwa wyrażał się także w treści roty przysięgi składanej przez żołnierzy, w której zawarto niespotykany współcześnie fragment o podległości wojskowych względem Prezydenta¹⁶.

Z uwagi na treść naczelných obowiązków głowy państwa z art. 2 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, w tym zwłaszcza odpowiedzialność za gotowość obronną państwa, charakter prezydenckiej roli ustrojowej wobec armii oraz wypełniające ją kompetencje zostały wyraźnie wzmocnione w stosunku do stanu istniejącego pod rządem Konstytucji marcowej¹⁷. Skoro art. 63 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z 1935 r. stanowił, że: „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”, to *a contrario* można uznać, że na poziomie konstytucyjnym zaaprobowano bezpośredni sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz jego czynny charakter, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny do momentu mianowania Naczelnego Wodza. „Dysponowanie siłami zbrojnymi” należy bowiem identyfikować z uprawnieniami rozkazodawczymi, a więc kierowniczo-dowodczymi wobec wojska¹⁸. Odmiennie rozwiązania miały przynieść dopiero regulacje podkonstytucyjne, na temat których będzie jeszcze okazja napisać więcej w dalszej części pracy.

Konstytucja kwietniowa dzieliła kompetencje Prezydenta na uprawnienia osobiste, czyli tzw. prerogatywy (art. 13 w zw. z art. 14 ust. 2), oraz takie, które wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 14 ust. 1). Przy czym ustrojodawca nie zawarł tym razem postanowienia, znanego chociażby z Konstytucji z 1921 r., traktującego o politycznej odpowiedzialności osób kontrasygnujących akty prezydenckie, co wpłynęło na istotne obniżenie znaczenia prawnego i politycznego omawianej instytucji. Słusznie zresztą wskazywano, że odniesienie wymogu kontrasygnaty w sposób zbiorczy do wszystkich działań głowy państwa wymienionych w art. 12 ustawy zasadniczej z 1935 r. było nieprecyzyjne, ponieważ przykładowo wykonywanie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych tylko czasami wiązało się z wydaniem aktu urzędowego, a tym samym mogło podlegać procedurze współpodpisu¹⁹.

¹⁶ Zob. art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U., nr 89, poz. 747, z późn. zm.).

¹⁷ Por. A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 11 oraz por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 100.

¹⁸ Podobnie por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 217.

¹⁹ Por. S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, R. VIII, s. 10.

Bezpośredni związek z tematem pracy ma jedna z najważniejszych prerogatyw głowy państwa, tj. uprawnienie do mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13 ust. 2 lit. d). Przypomnijmy, że na gruncie poprzedniego stanu prawnego Naczelnego Wodza również mianował Prezydent, ale czynił to na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych (art. 46 ust. 2 Konstytucji marcowej). Analogicznie przedstawiała się sprawa mianowania i zwalniania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych z uwagi na treść art. 1 lit. a dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych²⁰. W rezultacie rozstrzygnięcia ustawy konstytucyjnej z 1935 r. w zasadzie z góry przesądzały o niebezpiecznej i niewskazanej emancypacji władzy wojskowej spod wpływów rządu²¹.

Warte podkreślenia jest również, że w Konstytucji kwietniowej próżno było szukać najbardziej bodaj kontrowersyjnej regulacji jej poprzedniczki z art. 46 ust. 1, stanowiącej o zakazie sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny przez Prezydenta²². Nie będziemy w tym miejscu czynili szerszych uwag na temat daleko idącego zróżnicowania stanowisk reprezentowanych w międzywojennej literaturze przedmiotu na temat tego, czy pod rządem ustawy zasadniczej z 1935 r. Prezydent mógł być jednocześnie Naczelnym Wodzem – kompleksowej analizy tego problemu dokonał już bowiem w swoich pracach Jubilat²³. Naszym zdaniem, wystarczające argumenty na rzecz tezy o formalno-prawnej dopuszczalności połączenia wymienionych stanowisk to właśnie brak stosownego zakazu, połączony z nieobecnością wśród postanowień Konstytucji kwietniowej generalnej reguły *incompatibilitas* w stosunku do urzędu prezydenckiego. Nie zmienia to oczywiście faktu, że potencjalne objęcie przez głowę państwa naczelnego dowództwa w czasie wojny byłoby nieuzasadnione i niebezpieczne m.in. z uwagi na to, że zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1935 r. Naczelnym Wódcą za akty związane z dowództwem odpowiadać miał jedynie przed zwierzchnikiem sił zbrojnych. Tym samym w analizowanym, hipotetycznym kazusie odpowiadałby przed samym sobą. Pośrednim potwierdzeniem słuszności sformułowanego poglądu

²⁰ Dz.U., nr 79, poz. 445, z późn. zm.

²¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 243.

²² Szerzej na temat w literaturze współczesnej por. np. K. Nowak, *Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 189–190.

²³ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 106–108 oraz por. idem, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 55–56.

o dopuszczalności łączenia omawianych stanowisk była praktyka konstytucyjna z okresu II wojny światowej, kiedy to stanowiska naczelnego dowódcy i następcy prezydenta na czas wojny łączyli marszałek Edward Rydz-Śmigły i gen. Kazimierz Sosnkowski.

Z konstytucyjnych kompetencji Prezydenta, objętych już wymogiem kontrasygnaty, które w mniejszym bądź większym stopniu można było powiązać z wykonywaniem jego szczególnej roli wobec armii, należy wspomnieć o: prawie do decydowania o wojnie i pokoju (art. 12 lit. f), bez obowiązku jakiegokolwiek współdziałania z parlamentem; zarządzaniu corocznego poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62 ust. 1) oraz mianowaniu sędziów sądów wojskowych (art. 65 ust. 1), których działalność posiadała wyraźną podstawę konstytucyjną zawartą w art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 r.²⁴

Zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej nad armią materializowało się również w szczególnych kompetencjach tego podmiotu związanych ze stanami szczególnych zagrożeń dla państwa. Przede wszystkim był on legitymowany do postanawiania o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63 ust. 2 Konstytucji kwietniowej) – rozumianej jako obrona zewnętrzna²⁵.

W zakresie stanów nadzwyczajnych (pojęcie nieznane polskiemu językowi prawnemu i prawniczemu dwudziestolecia międzywojennego) zgoda głowy państwa była konieczna do zarządzenia przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa lub części zagrożonej. Stan wyjątkowy można było wprowadzić w razie zagrożenia państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli (art. 78 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1935 r.). Rozwijająca postanowienia konstytucyjne ustawa z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym²⁶ nie przewidywała żadnych dodatkowych uprawnień głowy państwa związanych z tym stanem zagrożenia państwa.

W art. 79 ust. 1 Konstytucji kwietniowej wyposażono zwierzchnika wojska do zarządzania stanem wojennym na obszarze całego państwa lub jego części w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 1 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym²⁷ precyzował jednak, że dla takiego działania

²⁴ Zob. też dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 r. – *Prawo o ustroju sądów wojskowych* (Dz.U., nr 76, poz. 536, z późn. zm.).

²⁵ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 216.

²⁶ Dz.U., nr 17, poz. 108.

²⁷ Dz.U., nr 57, poz. 366.

konieczny był wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych (analogicznie wyglądała procedura uchYLENIA stanu wojennego – art. 9 ust. 1). Podczas trwania tego stanu nadzwyczajnego prezydent miał prawo bez upoważnienia Izby Ustawodawczych wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany ustawy zasadniczej, przedłużać kadencję Izby Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania Izby Ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te Izby (art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 r.). Tak zarysowany zakres uprawnień zwierzchnika sił zbrojnych w czasie stanu wojennego, zdaniem niektórych, nadawał mu władzę niemal absolutną²⁸.

482

IV. Z punktu widzenia celu niniejszej pracy i ewentualnej cywilnej kontroli Prezydenta nad siłami zbrojnymi fundamentalne znaczenie miało jego, wymagające odrębnego omówienia, uprawnienie do wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, a w szczególności określenia za pomocą tego rodzaju aktu prawnego organizacji naczelnych władz wojskowych oraz oznaczenia w nim sposobu kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako zwierzchnika armii (art. 63 ust. 1 Konstytucji kwietniowej)²⁹. Co ważne, dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, także te wydawane z tytułu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, stanowiły obok ustaw jedyny rodzaj aktów ustawodawczych (art. 49 ust. 1). Formalnie więc dekrety dotyczące roli ustrojowej głowy państwa wobec wojska miały tę samą moc prawną co ustawy (tak też art. 57 ust. 1)³⁰. Wydaje się jednak, że była to równorzędność jedynie pozorna, ponieważ akurat ten rodzaj prezydenckich dekretów miał charakter samodzielny. W art. 56 ustawy zasadniczej z 1935 r. przewidziano bowiem, że tego typu dekrety mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez także dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej. Tymczasem sprawy, dla których regulacji właściwa była ustawa, można było normować także dekretem prezydenckim (art. 57 ust. 2). Rację miał więc Wacław Ko-

²⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 249. W podobnym tonie por. M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 532.

²⁹ Tym samym art. 63 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił *lex specialis* w stosunku do art. 14 ust. 1 tego samego aktu prawnego regulującego w sposób generalny problematykę kontrasygnaty prezydenckich aktów urzędowych.

³⁰ Tak por. M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3, s. 375.

marnicki, pisząc, że dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad armią miały w rzeczywistości moc wyższą od ustaw³¹.

Wyłączając bliżej niesprecyzowane, poza kwestią organizacji naczelných władz wojskowych, sprawy z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi z materii ustawowej, pozbawiono w rzeczywistości Sejm i Senat wpływu na ten obszar spraw państwowych przy wykorzystaniu ich głównej funkcji ustawodawczej, co doprowadziło do faktycznego uniezależnienia wojska od parlamentu³². Trudno tutaj nie dostrzec wpływów swoistej *idée fixe*, którą konsekwentnie wyznawał w tym względzie Marszałek. Dodajmy, że w praktyce przyjmowano, że dekrety z zakresu zwierzchnictwa nad armią mogły regulować tzw. wewnętrzne stosunki sił zbrojnych, a nie mogły normować materii dotyczących relacji cywil-wojsko, gdzie właściwe były ustawy³³ (*vide* ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym).

Przez cały okres obowiązywania Konstytucji kwietniowej Prezydent Ignacy Mościcki wydał łącznie 12 dekretów na podstawie art. 63 ust. 1 tej ustawy zasadniczej³⁴. Najważniejsze z nich były dwa, z których chronologicznie pierwszym był dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju³⁵ (dalej jako dekret z 1936 r.).

Na początku wskazać trzeba, że w omawianym dekrete jego autor, pozostając pod presją ówczesnego Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. E. Rydza-Śmigłego, dokonał samoograniczenia zakresu własnego zwierzchnictwa nad wojskiem. O ile z postanowień Konstytucji kwietniowej można było wywodzić czynny charakter prezydenckiej funkcji wobec armii oraz bezpośredni sposób jej sprawowania, o tyle z art. 1 § 1 dekretu z 1936 r. wynikało już jednoznacznie, że głowa państwa w czasie pokoju sprawowała zwierzchnictwo nad armią przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Ministra Spraw Wojskowych. W art. 1 § 2 tego samego artykułu dodano, że siły zbrojne są podporządkowane Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Ministra Spraw Wojskowych³⁶. Ponadto w art. 6

³¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 219.

³² Podobnie por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 102. Aprobując dla niezależności wojska od ewentualnych wpływów politycznych parlamentu por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 18.

³³ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 215.

³⁴ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 96.

³⁵ Dz.U., nr 38, poz. 286.

³⁶ Z pewną dozą ostrożności w omówionych regulacjach można upatrywać pierwotnego rozwiązania współczesnego znanego z art. 134 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, z późn. zm.), w którym przewidziano, że: „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

§ 1 lit. a omawianego dekretu doprecyzowano, że to Minister Spraw Wojskowych dowodził bezpośrednio i dysponował w czasie pokoju siłami zbrojnymi. Świadczyło to o przyjęciu pośredniego sposobu sprawowania przez głowę państwa jej konstytucyjnej roli ustrojowej wobec wojska oraz o jej biernym charakterze, związanym z brakiem uprawnień kierowniczo-dowodzących wobec armii.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 2 § 1 dekretu z 1936 r. w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz przygotowania obrony państwa, Prezydent Rzeczypospolitej wydawał akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń. Problem ich kontrasygnaty rozstrzygnięto poprzez stwierdzenie, że wyżej wymienione akty urzędowe były kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach wiążących się z obroną państwa i wykraczających poza zakres działania Ministra Spraw Wojskowych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych (art. 2 § 2).

W art. 3 pkt I dekretu z 1936 r. doprecyzowano, że w drodze dekretu prezydent: określał sposób odbywania służby wojskowej i podstawowe obowiązki i prawa żołnierzy; wydawał dla sił zbrojnych przepisy dyscyplinarne i przepisy o pociąganiu żołnierzy do odpowiedzialności honorowej, jak również ustalał porty i przystanie wojenne oraz obszary warowne i rejonu umocnione. Z kolei w art. 3 pkt II tego dekretu wskazano, że w drodze zarządzeń głowa państwa: nadawała żołnierzom pierwszy i następne stopnie oficerskie; mianowała i zwalniała na wniosek Ministra Spraw Wojskowych uzgodniony z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, Inspektorów Armii, Generałów do Prac, Szefa Sztabu Głównego, Generałów Inspekcjonujących oraz dowódców dywizji, dowódców równorzędnych i wyższych, a także nadawała ordery i odznaczenia wojskowe.

Dla problemu relacji cywilno-wojskowych w latach 1935–1939 bardziej istotna od kompetencji Prezydenta wypełniających jego funkcję wobec armii okazała się pozycja prawna Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Stanowisko to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego prezydenckim dekretem z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Do czasu wejścia w życie ustawy zasadniczej z 1935 r. miało ono charakter pozakonstytucyjny. W Konstytucji kwietniowej wspomniano o Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych dwukrotnie. Po pierwsze, w art. 13 ust. 2 lit. d określającym kompetencje głowy państwa do jego mianowania i zwalniania, a po drugie, w art. 17 ust. 1, włączając go do grupy niewybieralnych członków Zgromadzenia Elektorów, czyli organu uprawnionego do wskazywania jednego z kandydatów w wyborach prezydenckich – co świadczyło już o szczególnej pozycji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych

w państwie³⁷. Dodać tutaj należy, że z uwagi na wchodzenie przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w skład armii uprawnione jest twierdzenie, że pozostawał on tak jak całe wojsko *de iure* pod zwierzchnictwem Prezydenta. Wreszcie, fundamentalne znaczenia przyznać trzeba jego konstytucyjnej i parlamentarnej nieodpowiedzialności³⁸.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, z mocy art. 4 dekretu z 1936 r. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych był generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza. Przed śmiercią J. Piłsudskiego 12 maja 1935 r. prawny kształt relacji pomiędzy Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych a Ministrem Spraw Wojskowych nie miał praktycznego znaczenia, ponieważ oba te stanowiska zajmował Marszałek³⁹. W myśl rozwiązań przyjętych w dekrety z 1936 r. formalny prymat Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych nad Ministrem Spraw Wojskowych nie podlegał już dyskusji⁴⁰. Celem ilustracji wskażmy, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych władny był m.in. stawiać rządowi postulaty w dziedzinie obrony państwa (art. 5 § 2 lit. a); dawał dyrektywy Ministrowi Spraw Wojskowych w zakresie jego prac, związanych z przygotowaniem sił zbrojnych do zadań wojennych (art. 5 § 2 lit. c); stawiał też temu członkowi Rady Ministrów wiążące postulaty co do obsady stanowisk inspektorów armii, generałów do prac, szefa sztabu głównego, generałów inspekcjonujących oraz wszystkich dowódców od dowódcy pułku wzwyż (art. 5 § 2 lit. e) – zresztą piastunowie tych najwyższych stanowisk wojskowych podlegali bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych (art. 5 § 3).

Nie ulega wątpliwości, że dekret z 1936 r. wyraźnie ograniczył pozycję Ministra Spraw Wojskowych⁴¹, który w odróżnieniu od Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych ponosił potrójną odpowiedzialność: polityczną przed Prezydentem, parlamentarną przed Sejmem i Senatem oraz konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Trafne jest porównanie jego pozycji z Ministrem Sprawiedliwości⁴². Albowiem tak jak Minister Sprawiedliwości zajmował się administracją w poręczonym mu obszarze spraw państwowych, a nie orzekaniem, tak Minister Spraw Wojskowych koncentrował się

³⁷ Podobnie por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa...*, s. 232.

³⁸ Por. np. *ibidem*, s. 235 oraz por. P. Stawicki, *Konstytucje Polski...*, s. 60.

³⁹ Nawiasem mówiąc, interesującą i prawidłową tezę o naruszeniu przez J. Piłsudskiego zasady *incompatibilitas* z art. 61 Konstytucji marcowej, zakazującej ministrowi piastowania jakiegokolwiek innego urzędu, w momencie objęcia przez niego stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, stawia Krystian Nowak. Por. idem, *Uprawnienia prezydenta RP...*, 213.

⁴⁰ Por. też W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Bezpieczeństwo. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, Warszawa 2010, s. 131.

⁴¹ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych...*, s. 99.

⁴² Por. D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 59.

na działalności administracyjnej w wojsku, a nie na realnym dowodzeniu (art. 6). Powyższe było kolejnym już, brzemiennym w skutkach, źródłem emancypacji sił zbrojnych spod wpływów rządu jako całości. A tym samym osłabieniem cywilnej kontroli nad tą formacją.

Warto jeszcze nadmienić, że dekret z 1936 r. powołał do życia Komitet Obrony Rzeczypospolitej, jako organ powołany do rozpatrywania zagadnień dotyczących obrony państwa i ustalania w tej dziedzinie wytycznych dla rządu, a także do koordynowania prac przygotowujących obronę państwa (art. 10). Cywilno-wojskowy skład Komitetu działającego pod przewodnictwem Prezydenta (art. 11) mógł dawać nadzieję, że stanie się on skuteczną płaszczyzną wpływu demokratycznie legitymizowanych polityków na funkcjonowanie sił zbrojnych. Niestety, podmiot ten, podobnie jak jego poprzednik Komitet Obrony Państwa, miał charakter fasadowy, gdyż do wybuchu II wojny światowej odbyły się tylko dwa jego posiedzenia⁴³.

Prezydencki dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza został wydany 1 września 1939 r.⁴⁴ (dalej jako dekret z 1939 r.). Na dezaprobatę zasługuje tak późne wydanie przedmiotowego aktu prawnego w sytuacji, w której wojna od wielu lat była prawdopodobna, a od kilku miesięcy w zasadzie pewna. Dekret ten podtrzymał znany z dekretu z 1936 r. pośredni sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi także na czas wojny – przy czym tym razem pośrednikami byli Naczelny Wódz i Minister Spraw Wojskowych (art. 3). Bierny charakter funkcji głowy państwa wobec wojska wynikał zaś już z art. 63 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, który stanowił, że w razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego.

O ile dekret z 1936 r. przewidywał relatywnie szeroki katalog prezydenckich uprawnień wypełniających funkcję zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju, o tyle dekret z 1939 r. ograniczył się do powtórzenia dyspozycji dekretu z 1936 r. w przedmiocie rodzajów aktów prawnych wydawanych przez głowę państwa w wykonaniu jej roli ustrojowej wobec wojska (dekrety i zarządzenia) oraz sposobu ich kontrasygnowania (art. 4).

Naczelny Wódz z mocy postanowień dekretu z 1939 r. uzyskał dominującą pozycję w procesie decyzyjnym władz publicznych⁴⁵. Co prawda, jego kompetencje nie wykraczały formalnie poza sprawy z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, w których służyła mu inicjatywa, ogólne

⁴³ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 263.

⁴⁴ Dz.U., nr 86, poz. 543.

⁴⁵ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe...*, s. 269.

kierownictwo oraz prawo udzielania rządowi wiążących wytycznych i instrukcji (art. 7, 8 i 9), ale przecież specyfika wojny w omawianych czasach wymagała już podporządkowania całości funkcjonowania maszyny państwowej wysiłkom obronnym.

V. Wspomniano już, że wpływ rządu na sprawy wojskowe został dalece ograniczony przede wszystkim z powodu wyłączenia prezydenckiego uprawnienia do mianowania i zwalniania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Naczelnego Wodza spod kontrasygnaty, a także deprecjacji roli Ministra Spraw Wojskowych. Praktyka potwierdziła sens obowiązujących regulacji prawnych, gdyż sprawy wojskowe (podobnie sprawy zagraniczne) były omawiane na cotygodniowych posiedzeniach Rady Ministrów w sposób informacyjny, a nie decydujący⁴⁶.

W kontekście ewentualnej cywilnej kontroli nad armią sprawowanej przez Sejm i Senat należy wskazać na cztery zasadnicze funkcje tych organów: ustawodawczą, finansową, kontrolną oraz elekcyjną. Stwierdzono wcześniej, że wyposażanie Prezydenta w kompetencje do wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, które mogły być zmieniane i uchylane tylko przez takie dekryty głowy państwa, *de facto* pozbawiło parlament wpływu na regulowanie tego obszaru spraw państwowych przy wykorzystaniu funkcji ustawodawczej. Kompetencje elekcyjnych w zakresie stanowisk wojskowych Sejm i Senat nie posiadały⁴⁷. W Sejmie i Senacie istniały co prawda stałe komisje wojskowe⁴⁸, ale ich obrady były ograniczane przez wojskowych, którzy nie dostarczali komisjom materiałów potrzebnych do kontroli i uzgadniali tematy wystąpień⁴⁹. Interpelacje w sprawach sił zbrojnych należały zaś do rzadkości. Taka sytuacja wynikała w znacznej mierze z kultu wojska szerzonego przez dominujący w parlamencie sanacyjny Obóz Zjednoczenia Narodowego, zorganizowany zresztą na sposób wojskowy.

W rezultacie oddziaływanie izb ustawodawczych na armię ograniczało się do uchwalania budżetu wojskowego przy wykorzystaniu funkcji finansowej. Przykład Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki pokazuje, że umiejętne korzystanie z tzw. władzy nad sakiewką, czyli uprawnienia do

⁴⁶ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 168.

⁴⁷ Jedynie nieznaczny związek z omawianą problematyką miało uprawnienie do wboru przez każdą z izb spoza swojego grona po jednym członku zarządu Funduszu Kwaterunku Wojskowego z mocy art. 20 pkt. 6 i 7 ustawy z 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U., nr 97, poz. 681, z późn. zm.).

⁴⁸ Szerzej na temat stałych i niestałych komisji sejmowych, w tym komisji wojskowej, w ujęciu generalnym por. D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 81–83.

⁴⁹ Por. P. Stawecki, *Następcy komendanta*, Warszawa 1969, s. 121.

uchwalania budżetu obronnego, może być niezwykle skutecznym środkiem w efektywnym wykonywaniu cywilnej kontroli nad armią. Tak jednak nie było w Polsce w latach 1935–1939. Także z uwagi generalne ograniczenie roli izb ustawodawczych, a zwłaszcza Sejmu w Konstytucji kwietniowej (słynna pogarda dla „sejmokracji” prezentowana przez J. Piłsudskiego). Wymowną ilustracją tego było rozwiązanie z art. 31 ust. 3 tej ustawy zasadniczej z 1935 r., w którym wyraźnie przewidziano, że funkcje rządu państwem nie należą do Sejmu. Regulacje normatywne były poniekąd przyczyną i skutkiem upadku autorytetu parlamentu zapoczątkowanego w 1935 r.⁵⁰

VI. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że najważniejszym zagadnieniem z zakresu praktyki ustrojowej w latach 1935–1939 był trójstronny stosunek istniejący w całości w obrębie egzekutywy: Prezydent – Generalny Inspektor Sił Zbrojnych – Prezes Rady Ministrów⁵¹. Miał on fundamentalne znaczenie również dla problemu stosunków cywilno-wojskowych.

488 Od razu po zamachu majowym z katalogu konstytucyjnych kompetencji władzy wykonawczej wyodrębniony został faktycznie sektor spraw zarezerwowanych dla J. Piłsudskiego, obejmujący dwie kategorie, tj. wojsko i politykę zagraniczną. Prezydent I. Mościcki, jak sam stwierdził w swoim wspomnieniach, podpisywał wszystkie akty dotyczące spraw wojskowych przedstawiane mu przez Komendanta, będąc w zakresie tej materii jedynie swoistym notariuszem jego woli⁵². Jest to o tyle istotne, że I. Mościcki po śmierci Marszałka, wbrew oczekiwaniom zwłaszcza starszego pokolenia piłsudczyków, nie zrzekł się urzędu i nadal, w zmienionych realiach ustrojowych, pozostawał zwierzchnikiem sił zbrojnych. Jedną z pierwszych decyzji, jaką przyszło mu podjąć, było mianowanie nowego Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Już w nocy z 12 na 13 maja 1935 r. nominował na to stanowisko gen. E. Rydza-Śmigłego. Przekonany przez premiera Walerego Śławka, że ten wojskowy, w odróżnieniu od najstarszego wówczas rangą generała w Wojsku Polskim, czyli K. Sosnkow-

⁵⁰ Wymowna jest sama tylko frekwencja wyborcza z września 1935 r., gdy w wyborach parlamentarnych zbojkotowanych przez większość partii opozycyjnych wzięło udział wyraźnie poniższej 50% uprawnionych do głosowania, podczas gdy w wyborach z 1930 r. frekwencja wyniosła niemal 75%. Por. R.M. Watt, *Gorzka chwała. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005, s. 312. W wyborach w listopadzie 1938 r., przede wszystkim z powodu konsolidacji społeczeństwa spowodowanej zagrożeniem wojennym, frekwencja wyniosła ponad 67%. Por. *ibidem*, s. 330.

⁵¹ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 204.

⁵² Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 147.

skiego, nie ma aspiracji do odegrania roli politycznej oraz uczestniczenia w działalności pozawojskowej⁵³. Przyszłość miała pokazać, w jak wielkim błędzie byli prezydent i premier. Dodajmy, że ministrem spraw wojskowych został gen. Tadeusz Kasprzycki.

Proces tzw. dekompozycji sanacji zapoczątkowany po śmierci Marszałka, znamionujący się intensywnością personalnych rozgrywek politycznych wewnątrz tego obozu, sprzyjał stopniowej ewolucji pozycji ustrojowej Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Egzemplifikacją powyższego był sojusz, jaki prezydent I. Mościcki zawarł z gen. E. Rydzem-Śmigłym przeciwko grupie starszych wiekiem piłsudczyków skupionych wokół W. Sławka. W rezultacie skład powołanego 15 maja 1936 r. rządu premiera Felicjana Sławoja-Składkowskiego był kompromisem pomiędzy Prezydentem a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych. Premier zaś miał w nim jedynie jednego „swojego człowieka” – samego siebie jako Ministra Spraw Wewnętrznych. Wpływu na Ministra Spraw Wojskowych, którym pozostał gen. T. Kasprzycki (sympatyzujący z gen. E. Rydzem-Śmigłym), Prezes Rady Ministrów nie posiadał. Wykluczało go to *a limine* z oddziaływania na problematykę wojskową.

Tak ukształtowany w praktyce model rządów nazwać można „dumviratem”, gdyż cechował się współdecydowaniem w zakresie władzy wykonawczej przez dwa tolerujące się wzajemnie ośrodki decyzyjne, czyli Prezydenta i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, a więc cywila i wojskowego⁵⁴. Problem w tym, że dualizm władz zwykle w historii prowadził do przewagi władzy wojskowej nad cywilną i nie inaczej stało się w Polsce po 1935 r.⁵⁵ W naszym kraju niemałą rolę odegrał w tym względzie również czynnik personalny. Prezydent Rzeczypospolitej był jedynym cywilnym organem państwa, który właściwie korzystając ze swojej szczególnej pozycji pod rządami Konstytucji kwietniowej, w tym statusu zwierzchnika sił zbrojnych i wypełniających go kompetencji, miał szansę sprawować efektywną cywilną kontrolę nad armią. Niestety, ustawa zasadnicza z 1935 r. została skrojona na miarę osobowości J. Piłsudskiego, a nie I. Mościckiego, który w sprawach sił zbrojnych nie wykonywał realnej i osobistej władzy. „Abdykując” jako formalny zwierzchnik sił zbrojnych na rzecz ich faktycznego i nieformalnego zwierzchnika, czyli Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁵⁶.

⁵³ Szerzej na ten temat por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 150.

⁵⁴ Por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa...*, s. 238.

⁵⁵ Podobnie por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 243.

⁵⁶ Por. L. Wyszczelski, *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski (red.), *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 2001, s. 44.

Uprawniona wydaje się zresztą teza, że prezydent I. Mościcki w ogóle nie odegrał większej, aktywnej roli politycznej jako głowa państwa⁵⁷. Miejsce władz cywilnych zajęło więc wojsko na czele ze swoim przywódcą, czyli gen. E. Rydzem-Śmigłym, na którego przeniesiona została realizacja faktycznej zasady Wodza znamionującej postanowienia Konstytucji kwietniowej⁵⁸. Apologetci takiego stanu pisali co prawda o prawno-zwyczajowym ustaleniu i uznaniu szczególnego statusu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, jako osoby obarczonej bezpośrednią odpowiedzialnością za gotowość obronną państwa⁵⁹, lecz były to najzwyczajniej działania pozbawione podstaw prawnych i sprzeczne z ustawą zasadniczą z 1935 r.

Tytułem ilustracji dokonanych spostrzeżeń wskażmy, że 4 czerwca 1936 r. F. Sławoj-Składkowski, wygłaszając *exposé* z trybuny sejmowej, przedstawił się posłom jako premier powołany z rozkazu Prezydenta i Generalnego Inspektora. Symptomatyczne było także wzięcie przez gen. E. Rydza-Śmigłego udziału w inauguracyjnym posiedzeniu rządu, którego nie był przecież członkiem. Kwintesencją omawianych praktyk był całkowicie bezprawny od strony treści okólnik premiera F. Sławoja-Składkowskiego wystosowany 13 lipca 1936 r., w którym stwierdzono, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych E. Rydz-Śmigły „zgodnie z wolą Prezydenta Rzeczypospolitej [...] ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”⁶⁰. Nie dziwi więc pogląd, zgodnie którym mniej więcej w początkach lipca 1936 r. prezydent I. Mościcki *de facto* uległ ostatecznie czynnikom wojskowym⁶¹. Dodajmy, że 10 listopada 1936 r. E. Rydz-Śmigły został mianowany przez głowę państwa generałem broni i jednocześnie marszałkiem Polski. Co niezależnie od tego, jak oceniano dokonania J. Piłsudskiego, musiało wzbudzać niemałą konsternację, a nawet oburzenie. Znaczenie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w sprawach pozawojskowych dobrze ilustruje zaś to, że nawet Prezes i Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli składali mu sprawozdania z działalności Izby za okres budżetowy⁶².

Z uwagi na agresję niemiecką na Polskę 1 września 1939 r. Prezydent mianował Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych E. Rydza-Śmigłego Na-

⁵⁷ Podobnie por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 186.

⁵⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 243.

⁵⁹ Tak por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 11.

⁶⁰ M.P., nr 163, s. 8.

⁶¹ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 171.

⁶² M.P. 1936, nr 230, s. 1.

czelnym Wodzem⁶³ oraz wyznaczył tę samą osobę na swojego następcę na wypadek opróżnienia urzędu prezydenckiego przed zawarciem pokoju⁶⁴. Jakkolwiek Prezydent I. Mościcki nadal wykonywał swoje konstytucyjne obowiązki, to faktyczne centrum decyzyjne, jeszcze bardziej niż w czasie pokoju, przesunęło się w stronę marszałka E. Rydza-Śmigłego.

VII. Eliminacja cywilnych form kontroli nad siłami zbrojnymi prowadzi generalnie do ograniczenia ich zdolności do należytego wykonywania konstytucyjnych zadań, jakimi są przede wszystkim obrona państwa i narodu przez zagrożeniami bezpieczeństwa zewnętrznego. Odniesienie tej uwagi wprost do polskich doświadczeń września 1939 r. byłoby jednak zbyt daleko idące⁶⁵. Pozytywną stroną rozwiązań przyjętych w Konstytucji kwietniowej oraz wypełniających jej postanowienia aktach prawnych niższego rzędu było przecież stworzenie warunków do modernizacji sił zbrojnych i znaczącego powiększenia ich siły obronnej względem stanu sprzed 1935 r.⁶⁶ – w czym niemałą rolę odegrało także prawne ukształtowanie zadań i kompetencji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Zaletą tych unormowań było także zasadniczo poprawne przygotowanie podstaw funkcjonowania państwa i jego organów do warunków wojennych⁶⁷. Nie przysłańiało to jednak fundamentalnych wad braku efektywnego zwierzchnictwa politycznego nad armią, w tym przede wszystkim ewolucji polskiego ustroju państwowego od demokracji ku autorytaryzmowi czy też niskiego poziomu funkcjonowania państwa w dziedzinach poza-wojskowych, w które ingerowali wojskowi niemający do tego potrzebnych kompetencji.

Źródłem niepożądanego emancypacji sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939 były regulacje prawne wyłączające w praktyce armię spod wpływów rządu i cieszącego się największym stopniem demokratycznej legitymizacji parlamentu. Nie po raz pierwszy w historii okazało się, że próba zbudowania podstaw cywilnej kontroli nad wojskiem tylko na jednym filarze, tj. organie jednoosobowym, jakim był Prezydent, w konkretnej sytuacji politycznej i konfiguracji personalnej z łatwością prowadzi do dominacji władzy wojskowej nad cywilną. Warto wyciągnąć wnioski z tych doświadczeń także i teraz, kiedy toczy się w Polsce dyskusja,

⁶³ M.P., nr 202, poz. 490.

⁶⁴ Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P., nr 202, poz. 489).

⁶⁵ Odmiennie por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe...*, s. 357.

⁶⁶ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 213.

⁶⁷ Podobnie por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 7–8 oraz por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 77.

materializowana poprzez wprowadzanie stosownych zmian normatywnych, w przedmiocie systemu dowodzenia i kierowania polskim wojskiem, a także pozycji i kompetencji osoby przewidzianej do mianowania na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁶⁸.

Wykaz literatury

492

- Car S., *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924.
- Deryng A., *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1992, Folia Iuridica 51.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Problematyka sił zbrojnych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV.
- Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, R. VII.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Nowak K., *Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
- Pietrzak M., *Druza Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśniadorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Sczaniecki M., *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, oprac. M. Wąsowicz, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Bezpieczeństwo. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, Warszawa 2010.

⁶⁸ Szerzej na ten temat por. np. M. Szewczyk, *Zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 87–109. Zob. też ustawę z 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 529).

- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, nr 1–12.
- Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, R. VIII.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Stawecki P., *Następcy komendanta*, Warszawa 1969.
- Szewczyk M., *Zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
- Watt R.M., *Gorzka chwala. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wołpiuk W.J., *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006.
- Wyszczelski L., *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski (red.), *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 2001.

Kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych

Nauka prawa konstytucyjnego skupia uwagę na ustroju wewnętrznym państwa i bada przede wszystkim kompetencje i działalność organów państwowych w porządku wewnętrznym. Tymczasem we współczesnym świecie rośnie liczba problemów wymagających podejmowania działań w skali ponadpaństwowej, a tym samym zwiększa się znaczenie działań państwa w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie różnice między polityką wewnętrzną a polityką zagraniczną zaczynają się częściowo zacierać¹. Na tym tle powstają interesujące problemy konstytucyjnoprawne o dużym znaczeniu praktycznym. Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie specyficznych cech kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych oraz odpowiedź na pytanie, czy kompetencje te mieszczą się w paradygmacie państwa prawnego wypracowanego przez doktrynę.

495

I. W myśl prawa międzynarodowego, suwerenne państwa mogą podejmować co do zasady wszelkie działania, które nie naruszają prawa międzynarodowego, a w szczególności integralności terytorialnej i suwerenności innych państw². W tych warunkach wyczerpujące wyliczenie dopuszczalnych rodzajów działań państw w stosunkach zewnętrznych nie jest możliwe, niemniej jednak znaczna część z tych działań przybiera typowe formy, z którymi prawo międzynarodowe wiąże określone skutki. Nie wdając się w szczegółowe rozważania z zakresu teorii prawa międzynarodowego, można wyodrębnić kilka podstawowych typów działań państw.

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Por. pogląd wyrażony w postanowieniu TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08: „Stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach polityki zagranicznej ani też polityki wewnętrznej” (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, pkt III.1.7).

² Por. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie Lotus z 7 września 1927, *Publications de la CPJI*, seria A nr 10, s. 19.

Po pierwsze, należy wymienić działania związane z uznawaniem określonych podmiotów, a w szczególności uznanie państwa, uznanie rządu oraz uznanie za stronę walczącą, a także cofnięcie uznania³. Zagadnienia te normuje prawo międzynarodowe zwyczajowe.

Po drugie, państwo podejmuje czynności związane z utrzymywaniem stosunków dyplomatycznych i konsularnych: nawiązywanie, zawieszanie i zrywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów w państwach obcych, udzielanie *agrément* przedstawicielom dyplomatycznym państw obcych i *exequatur* konsulom państw obcych, uznawanie określonych osób za *persona non grata*, podejmowanie decyzji o zrzeczeniu się immunitetu dyplomatycznego w odniesieniu do własnych przedstawicieli dyplomatycznych. Zagadnienia te normują przede wszystkim Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona 18 kwietnia 1962 r. (Dz.U. 1965, nr 37, poz. 232) oraz Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. 1982, nr 13, poz. 98).

496 Po trzecie, można wymienić działania w stosunkach z organizacjami i organami międzynarodowymi, a w szczególności przedstawianie kandydatów do organów organizacji międzynarodowych lub wyznaczanie osób zasiadających w nich z ramienia danego państwa, wnoszenie spraw do rozpoznania (np. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ) oraz głosowanie w tych organach⁴. Zagadnienia te normują statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych, a także uchwały organów tych organizacji oraz praktyka międzynarodowa.

Po czwarte, państwa podejmują rozmaite czynności dotyczące umów międzynarodowych: m.in. zawierają umowy międzynarodowe, zawierają i przywracają ich stosowanie, wypowiadają je, składają oświadczenia interpretacyjne i zastrzeżenia, mogą także akceptować zastrzeżenia innych państw lub zgłaszać sprzeciw wobec nich⁵. Prawo traktatowe zwyczajowe zostało skodyfikowane w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439), nie można jednak zapominać, że pewna część państw (m.in. Francja, USA) nie jest stronami tej konwencji.

Po piąte, należy wymienić akty jednostronne państw dotyczące roszczeń prawnomiędzynarodowych: uznanie lub zrzeczenie roszczeń, a tak-

³ J.A. Frowein, *Recognition*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 07.10. 2015).

⁴ Por. J. Menkes, A. Wasilowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 103 i n.

⁵ Na temat kompetencji państw dotyczących umów międzynarodowych pisze szeroko A. Wyrozumski (*Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006).

że składanie protestów⁶. Kwestie te normuje prawo międzynarodowe zwyczajowe.

Po szóste, można wspomnieć o sankcjach międzynarodowych, które mogą mieć bardzo zróżnicowane formy prawne⁷. Mogą one być wprowadzane aktami organizacji międzynarodowych (np. uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ) lub przez poszczególne państwa. Najczęściej wymagają one ustanowienia odpowiednich regulacji krajowych, a następnie zastosowania konkretnych środków przewidzianych w prawodawstwie krajowym. Niejednokrotnie mogą one wiązać się z zawieszeniem stosowania umów międzynarodowych. Sankcje wiążą się z reguły z podejmowaniem działań władczych wobec podmiotów prywatnych podległych władzy danego państwa.

Obowiązujące umowy międzynarodowe mogą przewidywać ponadto specyficzne rodzaje działań państw, np. uznanie kompetencji określonego organu międzynarodowego. Można podać tu przykład Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w pierwotnym brzmieniu przewidywała możliwość składania przez państwa strony deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Działania państw w stosunkach międzynarodowych mają bardzo różne formy prawne. Mogą mieć charakter czynności faktycznych lub czynności prawnych (aktów prawnych), przy czym precyzyjne rozgraniczenie czynności faktycznych i prawnych w obrocie międzynarodowym nie jest sprawą prostą. Czynności faktyczne i prawne podejmowane przez państwa w stosunkach międzynarodowych wywołują rozmaite skutki prawne, a także niejednokrotnie konsekwencje polityczne i finansowe. Czynności prawne państw w stosunkach międzynarodowych można w uproszczeniu podzielić na czynności dotyczące umów międzynarodowych, oraz na czynności mające charakter aktów jednostronnych nie dotyczących umów międzynarodowych. Te ostatnie mogą zmierzać do współkształtowania prawa zwyczajowego (np. protesty podważające zgodność określonej praktyki z prawem międzynarodowym w celu zapobieżenia wykształceniu się określonej normy zwyczajowej) albo też do kształtowania indywidualnych sytuacji prawnomiędzynarodowych (np. deklaracje państwa o uznaniu lub zrzeczeniu określonych roszczeń). Omawiając kompetencje zagraniczne państwa, należy przy tym pamiętać o prawie pierwotnym Unii Europejskiej normującym wspólną politykę zagraniczną.

⁶ Szerzej P. Sagane, *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010.

⁷ Szerzej na temat sankcji zob. np. N. Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international public*, Paris 1999, s. 912–919 i 953–963.

Kompetencje państw członkowskich UE w stosunkach międzynarodowych muszą być wykonywane w taki sposób, aby nie naruszać zobowiązań wynikających z prawa unijnego⁸.

Z punktu widzenia krajowego porządku prawnego i statusu jednostki, podstawowe znaczenie mają umowy międzynarodowe, a także akty prawne organizacji międzynarodowych. Umowy międzynarodowe, jeżeli dane państwo tak zadecyduje, mogą stanowić część jego krajowego porządku prawnego i podlegać bezpośredniemu stosowaniu. Akty prawne organizacji międzynarodowych mogą wywoływać bezpośrednie skutki dla jednostki, jeżeli umowy międzynarodowe konstytuujące daną organizację to przewidują. Inne czynności podejmowane przez państwa mogą wywoływać określone skutki prawne lub faktyczne dla państwa, a także dla systemu prawa międzynarodowego, ale nie wywołują – co do zasady – skutków bezpośrednich dla obywateli, jakkolwiek mogą niejednokrotnie oddziaływać na ich sytuację pośrednio, ale w sposób odczuwalny. Nie stanowią formy sprawowania władzy publicznej nad jednostką, ale rodzaj interakcji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

498 Obok współpracy międzyrządowej rozwijają się też różne formy bezpośredniej współpracy między różnego rodzaju organami państwowymi i samorządem terytorialnym różnych państw. W konsekwencji od działań państwa, podejmowanych w ich imieniu przez organy (z reguły rządu) umocowane do ich reprezentowania w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, należy odróżnić działania innych organów państwowych i samorządowych w stosunkach zewnętrznych. Szczególnie aktywne w tym zakresie są parlamenty narodowe⁹. Warto w związku z tym zauważyć, że pewne organy międzynarodowe, w których zasiadają członkowie parlamentów narodowych, funkcjonują bez żadnych podstaw traktatowych¹⁰. Taki charakter ma m.in. Zgromadzenie Parlamentarne NATO, utworzone w 1955 r. na konferencji przedstawicieli parlamentów państw NATO w Paryżu¹¹, a także Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, utworzone na podstawie decyzji przedstawicieli parlamentów państw KBWE podjętej na konferen-

⁸ Zagadnienia te omawia m.in. E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris 2010, s. 113–163.

⁹ Zob. F.W. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2.

¹⁰ Zob. m.in. S. Marschal, *Transnational parliamentary assemblies and european security policy*, [w:] D. Peters, W. Wagner, N. Deitelhoff (eds), *The Parliamentary Assemblies and European Security Policy*, Oslo 2008.

¹¹ Nt. tego organu zob. H. Sjursen, *On the identity of NATO*, „International Affairs” 2004, vol. 80, no 4, s. 695.

cji w Madrycie w 1991 r.¹² W rezultacie, kompetencje parlamentów krajowych w zakresie wyboru swoich członków do wymienionych organów nie mają podstaw w prawie międzynarodowym, ale są normowane wyłącznie przez regulaminy tych zgromadzeń.

II. Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a jednocześnie konkretyzuje w swoich przepisach standardy materialne i formalne państwa prawnego.¹³ W szczególności, w myśl art. 7 Konstytucji, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zasada państwa prawnego w aspekcie formalnym wymaga precyzyjnego unormowania kompetencji państwa tak, aby wykluczyć arbitralność i zapewnić przewidywalność działań władzy publicznej. Normy prawne powinny w szczególności wskazywać organy kompetentne, formy działań władzy i granice swobody decyzyjnej, a także określać stosowną procedurę dla poszczególnych działań¹⁴. Doktryna i orzecznictwo preferują ograniczenie luzów decyzyjnych pozostawionych organom władzy publicznej¹⁵. Kompetencje dyskrecjonalne organów władzy publicznej są dopuszczalne, ale powinny być uzasadnione w świetle specyfiki danej dziedziny życia społecznego¹⁶.

Jednocześnie, w świetle art. 87 Konstytucji podstawowym podkonstytucyjnym źródłem prawa w polskim systemie prawnym jest ustawa. *Prima facie* można by stąd wyprowadzić wniosek, że wszelkie kompetencje państwa powinny być unormowane w konstytucji i w ustawach¹⁷. Ustawy powinny precyzyjnie określać podstawowe elementy kompetencji organów władzy publicznej, które nie zostały unormowane w konstytucji. Ewentualnie wykonywanie kompetencji państwa mogą normować umowy międzynarodowe, które – o ile zostały spełnione określone w konstytucji warunki – mają pierwszeństwo przed ustawami. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy standardy państwa prawnego wypracowane na potrzeby wewnętrzne mają zastosowanie w odniesieniu do kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych.

¹² Zob. M. Fuchs, A. Pendzich-von Winter, *The OSCE Parliamentary Assembly*, „OSCE Yearbook” 1995.

¹³ Literatura polska na ten temat jest niezwykle bogata. Syntezę najważniejszych zagadnień opracował W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.

¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 8; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 28–29.

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57, pkt III.5).

¹⁶ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 9.

¹⁷ Por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 536.

III. Działaniom państw uznawanym i regulowanym przez normy prawa międzynarodowego odpowiadają kompetencje państw do ich podejmowania. Normy prawa międzynarodowego uznają ogólną kompetencję państw do podejmowania czynności w stosunkach międzynarodowych, które nie są zakazane przez prawo międzynarodowe, a jednocześnie normują bliżej formy, a także skutki prawne niektórych z nich. Prawo międzynarodowe nie normuje jednak wszystkich kwestii związanych z wykonywaniem kompetencji przez dane państwo. Pewna część zagadnień należy do prawa wewnętrznego. W szczególności prawo międzynarodowe przyznaje z reguły określone kompetencje państwom jako takim, nie określając bliżej, który organ państwa ma je wykonywać w imieniu państwa. Można podać tu następujący przykład: prawo międzynarodowe uznaje kompetencję państw do wydawania aktów jednostronnych uznających określone roszczenia, ale nie określa, który organ państwowy jest właściwy do podjęcia decyzji o wydaniu takiego oświadczenia.

500

W myśl norm prawa międzynarodowego zwyczajowego, głowa państwa, szef rządu i minister spraw zagranicznych mogą reprezentować państwo z samej racji pełnionych funkcji i zaciągać zobowiązania prawnomiędzynarodowe, w tym wydawać akty jednostronne¹⁸. Odpowiednie normy międzynarodowe nie określają jednak kompetencji wymienionych organów w zakresie polityki zagranicznej, pozostawiając tę kwestię do unormowania w prawie krajowym. Prawo krajowe może ograniczyć kompetencje wymienionych organów¹⁹, a jednocześnie udzielić odpowiednich kompetencji innym organom.

Do prawa wewnętrznego państw należy w szczególności precyzyjne rozdzielenie kompetencji dotyczących stosunków międzynarodowych między poszczególne organy państwowe oraz unormowanie wewnętrznych procedur decyzyjnych zmierzających do przyjęcia stanowiska państwa wyrażanego na forum międzynarodowym. Prawo wewnętrzne może ponadto zawierać normy materialne dotyczące sposobu wykonywania kompetencji państwa w stosunkach zewnętrznych.

W niektórych przypadkach umowy międzynarodowe przyznają jednak określone kompetencje w stosunkach międzynarodowych określonym organom państwa lub samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie są to organy władzy ustawodawczej lub sądowniczej lub inne niezależne organy państwowe. Można podać tu następujące przykłady. W myśl

¹⁸ Zob. wyrok MTK z 3 II 2006 w sprawie działalności zbrojnej na terytorium Kongo, par. 46; zob. też. art. 7 ust. 2 pkt a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁹ A. Watts, *Heads of State*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 08.10.2015).

art. 25 statutu Rady Europy, parlamenty państw członkowskich wybierają swoich przedstawicieli do Zgromadzenia Doradczego²⁰ tej organizacji zgodnie z określoną przez siebie procedurą. Liczne kompetencje parlamentom narodowym przyznaje prawo Unii Europejskiej, m.in. prawo do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości na akty prawa unijnego naruszające zasadę subsydiarności. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE przyznaje sądom krajowym kompetencję do wnoszenia pytań prejudycjalnych do TSUE. W tych wszystkich przypadkach niezbędne jest jednak doprecyzowanie unormowań traktatowych w prawie krajowym, a w szczególności określenie procedury wykonywania przyznanych kompetencji. W przypadku wyboru przez izby parlamentarzystów do różnych gremiów międzynarodowych konieczne jest ponadto określenie liczby miejsc przypadających poszczególnym izbom.

IV. W prawie polskim kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych normuje częściowo konstytucja, ustawy oraz akty podustawowe. W pierwszej kolejności należy wymienić tu ogólne regulacje dotyczące zadań i funkcji naczelnych organów państwa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1), a w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 113 ust. 3). Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1) i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9). Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 3). W świetle wymienionych przepisów konstytucji, podejmowanie w imieniu państwa czynności w stosunkach międzynarodowych należy do rządu, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w wysłowieniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego prowadzenia polityki zagranicznej”²¹. Takie sformułowanie wydaje się jednak zbyt daleko idące w świetle opisanej tu praktyki organów władzy publicznej. Z cytowanych przepisów należałoby raczej wyprowadzić wniosek, że chociaż konstytucja nie ustanawia monopolu rządu w sferze działań w stosunkach międzynarodowych, to jednak nakazuje powierzenie rządowi zasadniczego „trzonu” kompetencji w tym zakresie.

²⁰ „Zgromadzenie Doradcze” jest nazwą traktatową; organ ten przyjął nazwę „Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy”.

²¹ Cyt. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, pkt III.4.2.

Unormowania konstytucyjne obejmują ponadto niektóre sprawy związane z zawieraniem i ratyfikowaniem umów międzynarodowych oraz prawem legacji.

Pierwotnie, w pierwszych latach po wejściu w życie konstytucji znakomita większość kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych nie była unormowana ani przez ustawy, ani przez inne akty podkonstytucyjne. Z biegiem czasu rośnie jednak liczba ustaw dotyczących działań państwa w stosunkach międzynarodowych. W rezultacie kompetencje dotyczące umów międzynarodowych zostały unormowane nie tylko w konstytucji, ale także w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U., nr 39, poz. 443 ze zm.). Ustawa ta normuje m.in. podejmowanie czynności zmieniających zakres obowiązywania umowy międzynarodowej, w tym zawieszanie i przywracanie jej stosowania, jak również poddawanie sporów na jej tle sądom międzynarodowym, arbitrażowi lub koncyliacji. Chociaż twórcy ustawy dążyli do całościowego unormowania spraw związanych z umowami międzynarodowymi, to jednak niektóre kompetencje nie zostały unormowane w sposób wyraźny. Poza zakresem wyraźnej regulacji pozostają m.in. sprawy związane z przyjmowaniem zastrzeżeń do umowy złożonych przez inne państwa. Wykonywanie kompetencji państwa w stosunkach z Unią Europejską normuje – obok konstytucji i traktatów konstytuujących Unię – ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U., nr 213, poz. 1395). Kompetencje państwa związane z wysyłaniem polskich przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych normują – obok konstytucji i wymienionych wyżej konwencji – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U., nr 128 poz. 1403 ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów (Dz.U., nr 9, poz. 34, ze zm.). Z kolei kompetencje „zagraniczne” jednostek samorządu terytorialnego normują w szczególności przepisy rozdziału 6. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2003, poz. 596 ze zm.) oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U., nr 91, poz. 1009, ze zm.).

Wymienione wyżej unormowania konstytucyjne i ustawowe nie obejmują jednak znacznej części działań państwa w stosunkach międzynarodowych. Regulacje dotyczące Unii Europejskiej nie zawierają m.in. żadnych przepisów o wyborze przez Sejm i Senat przedstawicieli do Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) czy też do Konwentu zwoływanego w procedurze zmiany traktatów konstytuujących Unię, na podstawie 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Można wymienić dalej rozmaite kompetencje dotyczące relacji z organizacjami międzynarodowymi innymi niż Unia Europejska: wyłączną regulację dotyczącą wykonywania kompetencji stanowią umowy konstytuujące poszczególne organizacje międzynarodowe. Poza zakresem regulacji ustawowych pozostają m.in. rozmaite czynności dotyczące stosunków dyplomatycznych i konsularnych, takie jak zrzeczenie się immunitetu dyplomatycznego chroniącego polskiego przedstawiciela dyplomatycznego, udzielenie *agrément* zagranicznemu przedstawicielowi dyplomatycznemu, udzielanie *exequatur* konsulom państw obcych oraz uznanie zagranicznego przedstawiciela dyplomatycznego za *persona non grata*. Szczegółowe regulacje konstytucyjne i ustawowe nie obejmują też spraw związanych z uznawaniem określonych podmiotów prawa międzynarodowego oraz wydawaniem aktów jednostronnych, w szczególności aktów dotyczących uznawania czy zrzekania się roszczeń. Kompetencje te są wykonywane bezpośrednio na podstawie prawa międzynarodowego zwyczajowego. W tym zakresie podstawową regulacją konstytucyjną jest art. 146 ust. 1 oraz art. 146 ust. 4 pkt 9.

Konstytucja ani inne akty prawa krajowego nie normują niektórych działań Sejmu i Senatu, takich jak wspomniane wyżej kompetencje związane z udziałem w ponadnarodowych gremiach parlamentarnych, ani działań sądów i innych organów państwowych w ramach współpracy z analogicznymi organami innych państw.

V. Analiza obowiązujących unormowań prowadzi do wniosku, że istnieje zatem liczny zbiór kompetencji międzynarodowych państwa, a także kompetencji zewnętrznych konkretnych organów władzy publicznych, których wykonywanie nie zostało bliżej unormowane w prawie polskim. Na tym tle pojawiają się różnego rodzaju trudności i wątpliwości.

Po pierwsze, wobec powierzenia określonych kompetencji rządowi nasuwa się pytanie o precyzyjny podział kompetencji między Radę Ministrów, jej Prezesa oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Unormowania ustawowe dotyczą jedynie czynności związanych z umowami międzynarodowymi i ustanawiają w tym zakresie domniemanie kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych (art. 3). Kompetencje w innych sprawach nie zostały rozdzielone w przepisach szczegółowych. Czy zatem decyzję o uznaniu nowego państwa podejmuje Rada Ministrów, jej Prezes czy też Minister Spraw Zagranicznych? Trudno wyobrazić sobie, aby wszystkie sprawy polityki zagranicznej trafiały pod obrady Rady Ministrów. W praktyce wykonywanie kompetencji rządowych w stosunkach międzynarodowych należy do Ministra Spraw Zagranicznych. Rada Ministrów podejmuje jedynie nieliczne rozstrzygnięcia w kwestiach najbardziej istotnych. Obowiązujące przepisy nie normują także bliżej zasad współpracy między

Prezesem Rady Ministrów a Ministrem Spraw Zagranicznych²². Kwestie te normują niepisane ustalenia między oboma organami. Jak się wydaje, Prezes Rady Ministrów podejmuje niektóre rozstrzygnięcia większej wagi. Nasuwa się także pytanie o współdziałanie ministrów resortowych, do których właściwości należą rozstrzygane kwestie. W praktyce sprawy należące do zakresu właściwości różnych ministrów stanowią przedmiot uzgodnień międzyresortowych tak jak w przypadku umów międzynarodowych.

Po drugie, nasuwa się pytanie o współdziałanie Prezydenta RP w sprawach dotyczących suwerenności i bezpieczeństwa państwa (wymienionych w art. 126 ust. 2 Konstytucji). Wątpliwości mogą dotyczyć także współdziałania parlamentu w przyjmowaniu stanowiska państwa. Można podać tu następujący przykład. W świetle art. 89 ratyfikacja umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy określonych spraw wymienionych w tym przepisie (m.in. znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym). Jeżeli akt jednostronny państwa miałby pociągać za sobą znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym, to czy można w tym przypadku wymagać zgody ustawodawcy oraz Prezydenta na jego wydanie? Przepisów konstytucyjnych dotyczących umów międzynarodowych nie można rozciągać na akty jednostronne, z drugiej jednak strony akty jednostronne mogą nieraz wywoływać podobne skutki do umów międzynarodowych, dlatego też wątpliwości, jak należałoby rozdzielić kompetencje w takich sprawach, pozostają.

Po trzecie, procedura wykonywania wielu kompetencji w stosunkach międzynarodowych nie została unormowana przez prawo. Na przykład polskie regulaminy parlamentarne i inne publikowane akty prawne nie normują podziału miejsc przypadających każdej z izb, ani procedury wyboru parlamentarzystów do Zgromadzenia Doradczego Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, COSAC, czy też Konwentu zwołanego na podstawie art. 48 ust. 4 TUE.

Po czwarte, opisana sytuacja może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady praworządności. W odniesieniu do kompetencji wewnętrznych wymaga się wystarczająco precyzyjnych unormowań określających ich poszczególne elementy (organ upoważniony, procedura, prawo materialne). Tymczasem wiele kompetencji państwa w stosunkach międzyna-

²² Przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.) ani ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 943) nie normują bliżej rozdziału spraw zagranicznych między wymienione organy.

rodowych wymyka się spod unormowań prawnych i stanowi przedmiot mniej lub bardziej ukształtowanej praktyki. Sejm, Senat i inne organy państwowe podejmują niektóre działania w stosunkach międzynarodowych (zob. powyżej) bez wyraźnego upoważnienia w normach prawa międzynarodowego ani krajowego. Jednocześnie sprawy związane z wykonywaniem kompetencji w stosunkach międzynarodowych tylko wyjątkowo trafiają do organów władzy sądowniczej²³.

VI. Powyższe rozważania uzasadniają tezę, że paradygmat praworządności wypracowany w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do kompetencji wewnętrznych państwa, nie ma zastosowania do kompetencji zewnętrznych. O ile w stosunkach wewnętrznych obowiązują zasady, że kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać, a to co nie jest tym organom dozwolone, jest zakazane²⁴, o tyle w stosunkach międzynarodowych punktem wyjścia jest swoboda działalności państw wywodzona z ich suwerenności. Wyjątek co do sposobu unormowania w sferze polityki zagranicznej stanowią – do pewnego stopnia – czynności dotyczące umów międzynarodowych. Inne kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych są normowane co najwyżej fragmentarycznie przez prawo stanowione, jakkolwiek w ostatnich kilkunastu latach można odnotować rozwój unormowań ustawowych w tym zakresie. Ważnym źródłem prawa dotyczącym stosunków zewnętrznych jest prawo zwyczajowe międzynarodowe, istotne znaczenie mają także ustalone zwyczaje wewnątrzpaństwowe i praktyka działania polskich organów władzy publicznej. Można się w związku z tym zastanawiać, czy ustalone zwyczaje i praktykę w kraju można ujmować jako prawo konstytucyjne zwyczajowe.

O odmienności sposobu normowania kompetencji zagranicznych decyduje specyfika stosunków międzynarodowych. Konieczność zapewnienia odpowiedniej elastyczności i sprawności działania w stosunkach międzynarodowych wyklucza bardziej szczegółowe regulacje w tym zakresie. Nie chodzi tutaj o zapewnienie obywatelom przewidywalności działań państwa, ale zapewnienie skuteczności działania w celu obrony ich interesów zbiorowych i indywidualnych w szybko zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

Zagadnienie ujęcia kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych jako odrębnej „władzy zewnętrznej” (*auswärtige Gewalt*) było szeroko

²³ Zob. cyt. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 rozstrzygające spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Prezesem RP dotyczący reprezentowania RP w posiedzeniach Rady Europejskiej.

²⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 8.

dyskutowane w doktrynie niemieckiej²⁵. Przedstawiona wyżej specyfika omawianych kompetencji uzasadnianie wyróżnienie „władzy zewnętrznej”, różnej jakościowo od funkcji rządowej i administracyjnej w stosunkach czysto wewnętrznych. Kwestia, czy władza zewnętrzna stanowi jeden z elementów szeroko rozumianej władzy wykonawczej, czy też całkowicie odrębną funkcję państwa – obok władzy wykonawczej – powierzona organom egzekutywy wymagałaby natomiast dalszych badań.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Biehler G., *Auswärtige Gewalt*, Tübingen 2005.
- Frowein J.A., *Recognition*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 07.10. 2015).
- Fuchs M., Pendzich-von Winter A., *The OSCE Parliamentary Asembly*, „OSCE Yearbook” 1995.
- Marschal S., *Transnational parliamentary assemblies and european security policy*, [w:] D. Peters, W. Wagner, N. Deitelhoff (eds), *The Parliamentary Assemblies and European Security Policy*, Oslo 2008.
- Menkes J., Wasilowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.
- Neframi E., *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris 2010.
- Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78.
- Quoc Dinh N., Daillier P., Pellet A., *Droit international public*, Paris 1999.
- Sagane P., *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010.
- Sjursen H., *On the identity of NATO*, „International Affairs” 2004, vol. 80, no 4.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Watts A., *Heads of State*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 08.10.2015).
- Weisglas F.W., Boer de G., *Parliamentary diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2.
- Weiß S., *Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung*, Berlin 1971.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wyrok MTK z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie działalności zbrojnej na terytorium Kongo, par. 46.
- Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie Lotus z 7 września 1927, *Publications de la CPJI*, seria A nr 10.
- Wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

²⁵ S. Weiß, *Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung*, Berlin 1971, s. 55–68; G. Biehler, *Auswärtige Gewalt*, Tübingen 2005, s. 3–106.

Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/demokratyzację polityki)

I. „Wolność” to pojęcie bardzo ogólne, niełatwe do zdefiniowania, nie jest kategorią jednorodną¹. Termin ten jest wieloznaczny². Według definicji słownikowej, najogólniej mówiąc, „wolność to możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą”³. Wolność rozpatrujemy w dwóch aspektach:

- pozytywnym – czyli jest to „wolność do czegoś”,
- negatywnym – jest to „wolność subiektywna, wolność wyboru, wolność od – czyli brak zewnętrznego przymusu fizycznego i psychicznego”⁴.

Warto również zauważyć, że wolność słowa pełni funkcje terapeutyczną⁵. Według Monteskiusza, wolność możliwa jest tylko w państwie praworządym. Również według Kanta państwo ma służyć prawu, które stoi na straży wolności, zabezpieczając ją przez równe ograniczenie wolności każdego⁶. Wolność wypowiedzi jest częścią wolności słowa, a tę w wąskim znaczeniu można ująć jako wolność polityczną. Wolność polityczna to prawa przyznane jednostce i ograniczające władzę rządzących wobec takiej jednostki, a tym samym stanowi element konstytuujący społeczeństwo obywatelskie.

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski.

¹ A. Redelbach, *Wolność słowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny Socjologiczny” 2000, nr 3, s. 2.

² Szerzej zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25 i n.; oraz J.J. Mrozek, *Rozważania wokół pojęcia „wolność słowa”*, www.uwm.edu.pl/maks/PDF/MKK-S_8/11-cz.4-mrozek.pdf (dostęp 01.10.2016).

³ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2008, s. 1161.

⁴ B.H. Bładocha, *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003, s. 63.

⁵ *Ibidem*, s. 19 i n.

⁶ J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 30.

Podstawą systemu demokratycznego jest publiczna dyskusja o sprawach państwa. Może warto w tym kontekście przypomnieć prawo do wolności wypowiedzi. Możliwość przedstawienia własnych poglądów, propozycji zmian bez obawy o ukaranie jest gwarancją stabilności systemu. Kumulacja niezadowolenia, marazm społeczny to główne przyczyny społecznej frustracji. Społeczeństwo głośno może wyrazić swoje poglądy poprzez strajki, marsze protestacyjne czy różnego rodzaju petycje⁷, jako demokratyczny mechanizm kontaktu między obywatelami a instytucjami państwa. A lepiej żeby występowała wymiana doświadczeń i opinii, ponieważ swoboda dyskusji rodzi postęp. W społeczeństwie demokratycznym istotna jest nie tylko ochrona przed nadużyciami władzy państwowej, ale jak pisał J.S. Mill, „istnieje potrzeba ochrony przed tyranią dominującej opinii i uczuć; przed skłonnością społeczeństwa do narzucania przez inne środki niż kary cywilne swoich własnych idei i praktyk jako zasad zachowania wobec tych, którzy różnią się od nich”⁸. Demokracja według Milla nie polega na tym, że większość dominuje, ale na tym, że wszyscy biorą udział w dyskusji, co gwarantuje najlepsze decyzje⁹.

Mówiąc o wolności wypowiedzi, warto sięgnąć do genezy, przypominając, iż zawrotną karierę terminy te zrobiły dopiero w epoce nowożytnej, w dobie oświecenia, a zwłaszcza po Rewolucji Francuskiej w 1789 r. Wówczas narodziło się wiele terminów „wolnościowych”, np. „wolność jednostki”, której przesłanki odnajdujemy we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (art. 4): „Wolność polega na tym, aby móc czynić wszystko, co nie szkodzi innemu; w ten sposób korzystanie z naturalnych praw przez każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają innym członkom społeczeństwa korzystanie z tych samych praw. Granice te mogą być określone tylko przez ustawę”¹⁰. Zasada ta została także zaakceptowana w prawie międzynarodowym w XX w., począwszy od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., gdzie w art. 29 ust. 2 czytamy: „W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa”¹¹.

⁷ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 55 i n.

⁸ J.S. Mill, *The Essential Works of John Stuart Mill*, ed. M. Lerner, New York 1961, s. 258.

⁹ Zob. M. Zmierczak, *John Stuart Mill o prawie wyborczym w demokracji – refleksje z perspektywy XXI wieku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII, s. 437 i n.

¹⁰ Za: E. Smoktunowicz (red.), *Wolność jednostki*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 1152.

¹¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp 01.10.2016).

Wolność słowa została sprecyzowana w wielu aktach prawnych. Zadbano o nią z należytą dbałością, ponieważ jest ona jednym z podstawowych praw człowieka. Wolność słowa musi mieć trwałe fundamenty, jakimi są wartości i godność osoby ludzkiej¹², dlatego jej uregulowania prawne znajdują się w najważniejszych aktach prawa krajowego oraz międzynarodowego.

W art. 54 ust. 1 Konstytucji, regulującym – skrótowo rzecz ujmując – wolność słowa, w rzeczywistości wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji¹³ oraz wolność rozpowszechniania informacji.

Według Trybunału Konstytucyjnego użyte w jego treści słowo „pogląd”, zgodnie z przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie stanowiskiem, powinno być interpretowane jak najszerzej, nie tylko jako wyrażenie osobistych ocen co do faktów, ale również przypuszczeń oraz opinii¹⁴. Nie jest przy tym istotna forma wyrażanych poglądów, a więc może to być wypowiedź ustna lub pisemna albo za pomocą obrazu, dźwięku, jak również otwarcie manifestowanej postawy (np. noszenie określonego stroju w określonej sytuacji). Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają jednostce uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska.

Ustrojodawca, umieszczając art. 54 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II, zaliczył wolność wypowiedzi do wolności i praw osobistych człowieka i obywatela. Wskazuje to, iż celem udzielanej konstytucyjnie ochrony jest możliwość realizacji jednostki w sferze osobistej. Doniosłe znaczenie wolności wypowiedzi w tej sferze, jako jednego z podstawowych praw człowieka przysługujących w naturalny sposób jednostce, dostrzegł Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.¹⁵ Wolność słowa zapewnia więc w pierwszej kolejności samodzielność podejmowania decyzji oraz autonomię działania, którą stanowi możliwość swobodnego poszukiwania, otrzymania, wyrażania oraz rozpowszechniania informacji¹⁶.

¹² M. Drożdż, *Nie ma wolności słowa bez... spojrzenie etyczne na wolność mediów i wolność słowa*, [w:] I. Hofman, D. Kępa-Figura, *Współczesne media – wolne media?*, t. 1, Lublin 2011, s. 15.

¹³ T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13 i n.

¹⁴ Zob. wyroki: z 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39 oraz z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; zob. też. P. Sarnecki, uwaga 5 do art. 54, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.

¹⁵ Zob. uchwała z 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 154–164.

¹⁶ Por. A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 362 i n.

Przepis ten gwarantuje również wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Powyższe nie oznacza jednak automatycznego powiązania obu elementów, albowiem pozyskiwanie informacji nie musi implikować ich rozpowszechniania, które łączy się z partycypacją w przestrzeni społecznej. Tym samym zagwarantowano jednostce wolność wyboru w zakresie „głębokości” (intensywności) partycypacji w życiu społecznym. Korzystanie z wolności zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji ma więc w tym znaczeniu ściśle osobisty wymiar.

Znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji polega zatem na zapewnieniu możliwości prawidłowego rozwoju jednostki w demokratycznym państwie prawa. Treść tego przepisu obejmuje wszelkie płaszczyzny aktywności, w których dana osoba postanowiła wyrazić swój pogląd. Wolność słowa nie może być bowiem podporządkowana wyłącznie uczestnictwu w jednym z możliwych w społeczeństwie dyskursów (np. politycznemu). Za powyższym przemawia, wynikająca z poszanowania przyrodzonej godności (art. 30 Konstytucji), najszersza ochrona autonomii jednostki, stwarzająca możliwość pełnego rozwoju osobowości w otaczającym ją środowisku kulturowym, cywilizacyjnym¹⁷.

510 Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnieniem dla przyznawania wolności słowa szczególnej ochrony, znacznie silniejszej w porównaniu z innymi wolnościami oraz prawami, są następujące argumenty, które odwołują się do roli tej wolności:

a) w poszukiwaniu prawdy – niedopuszczanie do krytyki przyjmowanych w społeczeństwie opinii powoduje, że opinie te są aprobowane bez głębszego zrozumienia, zaś przyjmowane doktryny zamieniają się w martwe dogmaty tamujące rozwój myśli; tłumienie wolności słowa jest więc złem, bo pozbawia człowieka sposobności dojścia do prawdy;

b) w funkcjonowaniu demokratycznego państwa – po pierwsze: wolność słowa zapewnia obywatelom informacje niezbędne do brania udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów, po drugie: wolność krytyki umożliwia poddanie osób sprawujących władzę kontroli w celu wyeliminowania korupcji oraz arbitralności i po trzecie: wolność słowa sprzyja procesowi identyfikacji interesów przez obywateli oraz ich reprezentantów, a także wspieraniu kształtowania prawidłowych relacji pomiędzy rządzonymi i rządzącymi;

c) w promocji tolerancji – życie w społeczeństwie, w którym chroniona jest wolność słowa, uczy tolerancji dla różnych opinii oraz zachowań odmiennych od naszych własnych, co jest niezbędne dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego;

¹⁷ Zob. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54.

d) jako integralnej części pewnych wartości uznawanych za fundamentalne – wolność słowa stanowi m.in. nieodzowny warunek samorealizacji jednostki; osiągnięcie przez człowieka szczęścia jest determinowane pełnym rozwinięciem sił jego umysłu, do czego niezbędne jest właśnie komunikowanie się; dostarczanie obywatelom informacji oraz opinii umożliwia im kształtowanie własnych przekonań¹⁸.

Choć zatem jądro wolności słowa powiązane jest w pierwszej kolejności ze sferą praw osobistych, to w praktyce ta wolność jest realizowana głównie w sferze publicznej¹⁹. A to jest istotne z perspektywy interpretacji treści i znaczenia art. 14 Konstytucji²⁰. Odrębnym bowiem artykułem mówiącym o wolności wypowiedzi jest art. 14 stanowiący o wolności prasy²¹ i środków masowego przekazu. Umieszczenie tego artykułu w I rozdziale podkreśla i sugeruje wysoką rangę jednej z podstawowych zasad Rzeczypospolitej²², a zarazem gwarancji określonej wolności człowieka, mimo iż usytuowano go w systematyce konstytucji poza rozdziałem II²³. W. Sokolewicz podziela pogląd tych autorów, którzy uważają, że nie należy przypisywać większego znaczenia usytuowaniu art. 14, ponieważ jego charakter prawny nie zależy od miejsca w systematyce konstytucji, lecz od brzmienia zawartych w nim przepisów²⁴. Pogląd ten przebija się również w opinii TK. Sędziowie uważają, iż przepisy art. 14 mogą generować w związku z innymi przepisami prawa podmiotowe, a nie tylko formułują ogólną zasadę ustrojową²⁵. Wolność prasy jest pochodną wolności wypowiedzi. Bez niej nie można mówić o pełnej realizacji wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym²⁶. Jednostka uprawniona do korzystania z tej wolności wypowiada się w sprawach publicznych, przekazując

¹⁸ Zob. A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 645–658; szeroko na temat „funkcji mediów masowych w systemie demokratycznym” także: A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 42–105.

¹⁹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 108.

²⁰ Wyrok z 12 maja 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57.

²¹ Zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 45 i n.

²² M. Urbańczyk, *Liberalna doktryna wolności słowa a swoboda wypowiedzi historycznej*, Poznań 2010, s. 191.

²³ Zob. L. Wiśniewski, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe*, [w:] Górecki D. (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003, s. 21.

²⁴ W. Sokolewicz, *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011, s. 63–64.

²⁵ Np. zdanie odrębne A. Rzeplińskiego do wyroku TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125, s. 1300–1302.

²⁶ J. Sobczak, *Granice wolności internetowych gatunków dziennikarski*, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman (red.), *Internetowe gatunki dziennikarskie*, Warszawa 2010, s. 183.

fakty oraz oceny. Treść tych wypowiedzi stanowi więc podzbiór treści, które są przekazywane w ramach wolności ekspresji²⁷. Zasada wyrażona w art. 14 ma oparcie w prawie do wypowiedzi oraz informacji z art. 54 ust. 1 oraz w prawie do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji, a przez to otrzymuje nowy wymiar i szerszą przestrzeń swobodnej realizacji²⁸.

Wolność wypowiedzi gwarantowana w art. 14 i 54 Konstytucji, mimo swojego fundamentalnego znaczenia dla państwa prawa, nie jest jednak wartością absolutną²⁹. Granice tej wolności wyznacza treść art. 31 Konstytucji:

1. „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

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

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”³⁰.

Fundamentalną zatem kwestią przy definiowaniu wolności okazuje się być możliwość postępowania jednostki według własnej woli, jednak przy zachowaniu zasady działania jedynie w granicach ustanowionych przez prawo. Wolność nie wynika więc „z prawa w znaczeniu przedmiotowym”³¹ – prawo, a zatem państwo, w którym ono powstaje, pozostawia sferę działalności ludzkiej wolną od swych unormowań; akceptuje w praktyce zasadę, że istnieje naturalna sfera aktywności człowieka, w obrębie której prawo nie ingeruje. Zakreśla jednak granice, poza które aktywność ta wyjść nie może – czyli zarazem ogranicza tę sferę swobodnej działalności. Oczywiście, granice dopuszczalnej krytyki są szersze, gdy krytykuje się rządy niż w przypadku krytyki zwykłego obywatela, a nawet polityka.

Wolność jest w pewnym sensie niezbędnym warunkiem realizacji ludzkiej natury – o czym mówił już Jean Jacques Rousseau: „zrzec się swojej wolności, to zrzec się swojego człowieczeństwa, praw ludzkich”³². Tak naprawdę człowiek nie rodzi się wolny, ale rodzi się do nowej wol-

²⁷ J. Menkes, M. Menkes, *Cele i ograniczenia wolności prasy*, [w:] J. Sobczak, T. Gardocka (red.), *Czy istnieje IV władza. Wolność prasy w teorii i praktyce*, Toruń 2010, s. 14.

²⁸ W. Sokolewicz, *Prasa...*, s. 65.

²⁹ W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak, *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011, s. 119.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

³¹ U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 859.

³² J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1966, s. 8.

ności, którą jest w stanie osiągnąć – paradoksalnie – przez samoograniczenie wolności, poprzez „podtrzymywanie łańcuchów tradycji”³³, poprzez rozwijanie tolerancji – takiej drogi do wolności wymaga bowiem od człowieka jego społeczne bytowanie. „Dar wolności. Trudny dar wolności [...] Wolność wszakże może przekształcić się w swawolę”³⁴. O ile wolność jest utożsamiana z istotą człowieczeństwa, o tyle swawola prowadzi do jej zwyrodnienia, do zwyrodnienia ludzkiej natury. „Rzucający hasło »wolności prawdziwej« są utopijnymi idealistami, nie mają świadomości, że proponują ryzyko dezorganizacji społecznej – aż do możliwości anarchizacji życia społecznego”³⁵. Społeczeństwu potrzebne są regulacje normatywne określające granice i zakres wolności obywateli oraz instytucje stojące na straży przestrzegania owych zasad. Gdyby było inaczej i „wszyscy w sposób nieskrępowany korzystaliby z wolności, to dochodziłoby do sytuacji konfliktowych i nie istniałyby żadne mechanizmy służące ich rozwiązywaniu, przeciwdziałające naruszaniu wolności jednej osoby przez inną, czy też nie dopuszczające do naruszania dobra ogółu przez jednostkę korzystającą z niczym nie ograniczonej wolności”³⁶.

Punktem wyjścia dla ustawowych ograniczeń wolności jest reguła współżycia społecznego: „tam kończy się wolność jednego, gdzie zaczyna się ograniczanie wolności drugiego”³⁷. A każda jednostka potrzebuje istnienia w społeczności, które to istnienie związane jest nie tylko z uprawnieniami, ale i ze zobowiązaniami: „Každy człowiek ma obowiązki wobec społeczeństwa, bez którego niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości”³⁸. Normatywne uregulowanie wolności, oprócz wskazania ich zakresu, ma także na celu wzmocnienie gwarancji możliwości korzystania z nich przez jednostkę. Zadaniem państwa staje się zatem ochrona swobód w zakresie nie objętym ograniczeniami. Bez istnienia skutecznych instrumentów obrony pogwałconych praw i wolności, normy prawne głoszące nawet najszerszy zakres swobód, staną się martwą literą. „Wolność istnieje tylko wtedy, kiedy może być zrealizowana [...] Jedną z miar demokratycznego charakteru systemu będzie zatem możliwość wykorzystania przez jednostkę swojej wolności. Konstytucja i prawo nie stanowią bowiem wystarczających gwarancji wolności, jeżeli jednostka

³³ B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja*, Warszawa 2001, s. 52.

³⁴ Jan Paweł II, *Homilia w czasie mszy w kaplicy Cudownego Obrazu*, 13.VI.1987, [w:] dodatek „Gazety Wyborczej”: *Lekcje Jana Pawła II. Lekcja pierwsza: prawa człowieka*, „Gazeta Wyborcza”, 19 IV 2005, s. 2.

³⁵ J. Bafia, *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1988, s. 9.

³⁶ U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia...*, s. 859.

³⁷ J. Bafia, *Prawo...*, s. 24.

³⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 29, ust. 1.

jest poddana pozaprawnym ograniczeniom³⁹. Idea wolności może być realizowana w pełni jedynie w toku jednoczesnego rozkwitu zasad sprawiedliwości, równości, demokracji i praworządności. Państwo, które pretenduje do miana demokratycznego, musi uznać nadrzędność tak zwanych wartości demokratycznych. Sprawowanie władzy musi oprzeć na tym katalogu podstawowych zasad aksjologicznych, którymi są przede wszystkim: „wolność, równość, sprawiedliwość, pluralizm, tolerancja, praworządność oraz godność człowieka”⁴⁰. Podkreślmy jeszcze raz: sam przepis normatywny traktujący o wolności nie wystarczy. „Niezbędnym elementem systemu demokratycznego jest nie tylko umożliwienie, ale wręcz zorganizowanie sieci instytucji i powiązań w sferze publicznej, takiej sieci, w której każdy obywatel pragnący czynnie wykorzystywać wolność znajduje swoje miejsce, wzory myślenia i działania. Inaczej mówiąc: nie ma demokracji bez życia publicznego i nie ma życia publicznego bez przyznania wysokiej wartości działaniom ludzi w sferze polityki”⁴¹. „Podstawą systemu demokratycznego jest publiczna dyskusja o sprawach państwa. Możliwość przedstawiania swoich poglądów, roszczeń i zarzutów oraz propozycji zmian bez obawy o ukaranie, jest gwarancją stabilności systemu. Kumulacja niezadowolenia, wynikająca z niemożliwości wyrażania opinii, powoduje frustrację, a ta wywołuje albo zniechęcenie i marazm społeczny, albo agresję, która grozi zmianą systemu”⁴².

514

II. We współczesnym państwie prawa i wolności człowieka i obywatela powinny być zgodne z międzynarodowymi standardami. Międzynarodowa ochrona praw jednostki jest realizowana zarówno w systemie Narodów Zjednoczonych, jak i w systemach regionalnych. Międzynarodowe normy prawne dotyczące ochrony praw jednostki stanowią bardzo często bazę dla tworzenia wewnętrznych przepisów chroniących obywatela.

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, którą uznaje się za pierwsze, znaczące dokonanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, w katalogu praw człowieka odnajdujemy także prawo do swobody wypowiedzi, zapisane w art. 19, który gwarantuje każdej jednostce prawo do wolności poglądów i wypowiedzi. Przepis ten określa to prawo jako nieskrępowaną wolność posiadania poglądów oraz poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei, wszelkimi środkami i bez względu na granice⁴³. Ów przepis jest wyrazem naczelnej zasady swobodnego przepływu

³⁹ M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1994, s. 121.

⁴⁰ M. Smolski, R. Smolski, E. Stadtmüller, *Wartości demokratyczne*, [w:] *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.

⁴¹ M. Król, *Słownik...*, s. 122.

⁴² R. Bartoszcze, *Gwarancja wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*, Kraków 1995, s. 5.

⁴³ Art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

informacji w skali światowej, która wyznacza kierunki międzynarodowej regulacji wolności słowa. Związana jest ona z koncepcją „społeczeństwa globalnego”, która „krytycznie odnosi się do więzi międzyludzkich opartych na tradycyjnych wzorach narodowych, kulturalnych, religijnych, itp., będących w ocenie zwolenników tej koncepcji, źródłem nacjonalizmu, nietolerancji i innych negatywnych zjawisk społecznych. Zakłada więc potrzebę kształtowania więzi ogólnoludzkich ponad państwami, narodami, religiami i rasami”⁴⁴. Gwarantowana wolność poglądów i wypowiedzi – pomimo tego, iż uznana została za wartość uniwersalną – nie ma charakteru absolutnego. Jak wiele innych wolności, podlega też pewnym ograniczeniom, wynikającym z art. 29 Deklaracji: „1. Każdy człowiek ma obowiązki wobec społeczeństwa, bez którego niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości. 2. W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa. 3. Z niniejszych praw i wolności nie wolno w żadnym przypadku korzystać w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

Należy zauważyć, iż już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, pomimo jej niewiążącego prawnie charakteru, została sformułowana generalna zasada, która będzie powielana przez kolejne międzynarodowe akty. Mowa tu o kategorycznym wymogu (skierowanym zazwyczaj do władz państwowych), iż jakakolwiek ingerencja w korzystanie z praw i wolności obywatelskich musi być uprzednio przewidziana ustawowo.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności była logiczną konsekwencją Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴⁵, a zagadnienie wolności słowa potraktowane zostało w niej w sposób zbliżony do Deklaracji. Tym razem jednak omawianą swobodę ujęto w art. 10 Konwencji, jako prawo każdego do wolności wyrażania opinii.

W dalszej części przepisu postarano się ponadto o przybliżenie i określenie tego pojęcia, wymieniając niejako „elementy składowe” owej wolności: „Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”⁴⁶. Możemy zatem mówić w tym

⁴⁴ L. Wiśniewski, *Wolność słowa i druku*, [w:] idem, *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998, s. 58.

⁴⁵ P. Hofmański, *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (wprowadzenie)*, Kraków 1997, s. 9.

⁴⁶ Art. 10 ust. 1 zd. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

przypadku nie tylko o jednym uprawnieniu, ale niejako o zestawie sprzężonych ze sobą praw, którymi są – oprócz wolności posiadania poglądów – także wolność otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, i dodatkowo jeszcze wolność przekazywania owych informacji i idei. W literaturze przedmiotu można spotkać ponadto tezę, iż orzecznictwo Trybunału dodało do tych wolności jeszcze jedną wolność, a mianowicie „wolność poszukiwania informacji i idei jako warunkującej ich przekazywanie i otrzymywanie”⁴⁷.

Biorąc przykład z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, również Europejska Konwencja nie ustanowiła prawa do swobody posiadania i wyrażania opinii jako prawa bezwzględnego i niczym nie ograniczonego. Podkreśla bowiem stanowczo, iż korzystanie z tych wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Wymienia ponadto wyraźnie „wymogi formalne, warunki, ograniczenia i sankcje”⁴⁸, którym może podlegać korzystanie z owych wolności, podkreślając, iż ograniczenia te muszą być przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej⁴⁹. Oprócz tego Europejska Konwencja dopuszcza możliwość poddawania przez państwo procedurze zezwoleń utworzenie „przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”⁵⁰. Zatem dokument pozwala ustanowić system koncesyjny – jednak tylko dla przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych i kinematograficznych. Artykuł 6, ust. 1 Europejskiej Konwencji mówi jeszcze o jednym ograniczeniu wolności pozyskiwania informacji, skierowanym tym razem do ogółu prasy, ale też do szerszego grona odbiorców, nazwanych tu „publicznością”, mianowicie o możliwości wyłączenia ich z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

⁴⁷ Zob. M. Romanowski, *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003, s. 103–107.

⁴⁸ Art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Art. 10 ust. 1 zd. 3, *ibidem*.

Oprócz wymienianych powyżej ograniczeń wymierzonych w wolność prasy, słowa i druku, Europejska Konwencja dopuszcza ponadto możliwość czasowego uchylecia zobowiązań państw-stron oraz gwarancji z art. 10 w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu (art. 15 ust. 1).

Należy pamiętać, iż dla ochrony praw człowieka zasadniczym znaczeniem nie tylko konstruowanie katalogu praw i wolności, ale „zapewnienie w ramach danego systemu skutecznych mechanizmów kontroli przestrzegania zagwarantowanych wolności i praw – tzw. systemu implementacji”⁵¹. Jeśli chodzi o system implementacji Konwencji, opiera się on na poddaniu „państw-stron Konwencji kontroli międzynarodowej co do przestrzegania przez te państwa ich zobowiązań wynikających z Konwencji”⁵². System ten to procedura składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prace Europejskiego Trybunału Praw Człowieka to bogaty zbiór orzecznictwa, który może służyć – i niejednokrotnie służy – wyjaśnieniom i rozwinięciu gwarancji zawartych w artykułach Konwencji. Ponieważ sprawy dotyczące art. 10 EKPCz. często trafiały na wokandę Trybunału, wypracował on pewne standardy dotyczące wolności słowa⁵³. Trybunał zajął stanowisko, zgodnie z którym poszanowanie swobody wypowiedzi oznacza dla państwa nie tylko zakaz zagrażających jej ingerencji, ale rodzi także obowiązki pozytywne, jak ochrona gazet i dziennikarzy przed atakami m.in. osób prywatnych i ich organizacji⁵⁴.

W dniu 5 lipca 2011 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał ważny wyrok ws. Wizerkaniuk p. Polsce, w którym uznał obowiązek uzyskania autoryzacji oraz odpowiedzialność karną związaną z jego niewypełnieniem za naruszenie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. prawa do wolności słowa. Wobec Jerzego Wizerkaniuka, redaktora naczelnego „Gazety Kościańskiej”, w 2003 r. zostało wszczęte postępowanie z art. 49 prawa prasowego w zw. z art. 14 pr. pras., ze względu na brak autoryzacji wypowiedzi prasowej. Redaktor opublikował wywiad, opatrzony zdjęciem posła, bez jego wyraźnej i jednoznacznej zgody. Postępowanie w sprawie przeciwko skarżącemu zostało warunkowo umorzone na rok, a skarżący został zobowiązany do zapłaty kwoty 1000 zł na wskazany

⁵¹ R. Hliwa, *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] Wiśniewski L. (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000, s. 193.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ A. Biłgorajski, *Oddziaływanie standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi na polski porządek prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 20011, nr 1, s. 241.

⁵⁴ Szerzej A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 249.

przez sąd cel społeczny. Redaktor złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego (SK 52/05), który jednak uznał regulacje dotyczące autoryzacji za zgodne z Konstytucją oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 18990/05).

Również w sprawie reżysera Grzegorza Brauna Trybunał orzekł naruszenie przez Polskę art. 10 Europejskiej Konwencji gwarantującego obywatelom wolność słowa. Wyrok dotyczy skargi złożonej przez Grzegorza Brauna, który nazwał profesora Jana Miodka agentem SB. Trybunał oświadczył, że jest bezsporne, iż postępowania sądowe w Polsce przeciwko Braunowi kolidowały z jego prawem do swobody wypowiedzi. ETPC poinformował, że nie jest w stanie przyjąć stanowiska polskich sądów, które nałożyły na Brauna wymóg udowodnienia prawdziwości swoich twierdzeń i tym samym spełnienia bardziej wyśrubowanych standardów niż te, które obowiązują dziennikarzy. Trybunał zdecydował, że Polska ma zapłacić Braunowi w sumie 14 tys. euro odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody oraz tytułem zwrotu poniesionych kosztów.

W 2009 r. Sąd Najwyższy orzekł, że Braun ma przeprosić w mediach znanego językoznawcę prof. Jana Miodka za wypowiedź z 2007 r. w dyskusji w programie Polskiego Radia Wrocław. Braun oznajmił tam, że wśród przeciwników lustracji są tacy, którzy mają osobisty interes, by się jej sprzeciwić i dodał, że prof. Miodek był „informatorem policji politycznej PRL”. Reżyser i dokumentalista przedstawiał się jako szczególnie zainteresowany tematyką lustracji. Strasburski trybunał w orzeczeniu przywołał argumentację polskich sądów, które uczyniły rozróżnienie między standardami obowiązującymi wyłącznie dziennikarzy oraz innych uczestników debaty publicznej. W przypadku dziennikarzy zabierających głos w debacie ważnej z punktu widzenia interesu społecznego miała obowiązywać jedynie zasada należytej staranności i dobrej wiary, podczas gdy na innych, w tym przypadku Braunie, ciąży obowiązek udowodnienia prawdziwości swoich twierdzeń – napisano na stronie Trybunału. Jak argumentowano, Sąd Najwyższy uznał, że Brauna nie można uznać za dziennikarza w świetle obowiązujących przepisów, a jego oświadczenie miało charakter prywatny. Tymczasem Braun utrzymywał, że przez wiele lat był aktywnym dziennikarzem, a debata radiowa, w której wziął udział, dotyczyła ważnej sprawy odnoszącej się do postaci publicznej.

Jak napisano w komunikacie ETPC, Trybunał przyjął do wiadomości, że Braun sformułował przeciwko prof. Miodkowi poważne oskarżenie, które naraziło na szwank jego reputację. Jednak nie mógł zgodzić się z podejściem zakładającym rozróżnienie standardów obowiązujących różnych uczestników debaty publicznej. Jednocześnie zastrzeżono, że ETPC nie miał na celu rozstrzygnąć, czy Braun był dziennikarzem w świetle obowiązującego w Polsce prawa, czy też nie. Zadaniem Trybunału nie było

także rozstrzygnięcie, czy formułując zarzut, powód dysponował wiarygodnymi dowodami. W 2009 r. prawnik reżysera przekonywał, że działał on w interesie społecznym oraz wskazywał na orzeczenie SN z 2005 r. stawiające wyżej swobodę wypowiedzi niż prawdziwość zarzutu – o ile informacje zbierało się rzetelnie. Grzegorz Braun pozwał Polskę do Strasburga w 2010 r. za naruszenie art. 10 Konwencji.

Należy zauważyć, że spojrzenie na wolność słowa z „europejskiej perspektywy” jest coraz surowsze. I.C. Kamiński podaje, że w okresie od 1 listopada 1998 do 28 lutego 2006 r. zapadły 224 orzeczenia na podstawie art. 10 Konwencji i jedynie w 28 sprawach zaskarżonym państwom udało się usprawiedliwić dokonaną ingerencję⁵⁵. I tak w orzeczeniu *Lingens v. Austria* (wyrok ETPCZ. z dnia 8 lipca 1986 r., skarga nr 9815/82) wyraził on swoje stanowisko co do pojmowania znaczenia wolności wypowiedzi: „Swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki. Z zastrzeżeniem treści ust. 2 art. 10 nie może ograniczać się do informacji i poglądów odbieranych przychylnie albo postrzeganych jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub jakiejś grupie społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których demokratyczne społeczeństwo nie istnieje”⁵⁶. Należy zaznaczyć, iż Trybunał, uzasadniając swą decyzję – kontrowersyjną zapewne dla niektórych – o dopuszczeniu możliwości głoszenia poglądów, „które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie”, podkreślił, że dopuszczenie owo nie dotyczy treści art. 10 ust. 2. Zastrzegł on tym samym nakaz każdorazowego uwzględniania, przy realizacji omawianej wolności, interesów bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, ochrony zdrowia i moralności, dobrego imienia oraz praw innych osób, a także powagi i bezstronności sądów⁵⁷.

Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – uchwaloną przypomnijmy: w roku 1950 – dopiero 15 grudnia 1992 r. Przez wiele lat było to niemożliwe – dopiero zasadnicze przemiany ustrojowe, zachodzące w naszym kraju począwszy od 1989 r. i uwieńczone przystąpieniem Polski do Rady Europy, przyniosły nam szansę wdrożenia Europejskiej Konwencji do obowiązującego w naszym kraju systemu prawa.

⁵⁵ Zob. I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, wyd. II zmienione i rozszerzone, Kraków 2006, s. 20.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 31.

⁵⁷ I.C. Kamiński, *Ograniczenie swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

Istotnym dokumentem w hierarchii aktów międzynarodowych regulujących wolność słowa jest Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku. Interesujący nas przepis znajdziemy w art. 19, który o wiele szerzej od dotychczas prezentowanych aktów określa swobodę wypowiedzi. Artykuł 19 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych mówi o prawie każdego do posiadania bez przeszkód własnych poglądów oraz prawie do swobody wypowiedzi⁵⁸. Swoboda wypowiedzi jest w tym przepisie doprecyzowana i o wiele dokładniej zdefiniowana niż w poprzednich aktach. W ust. 1 art. 19 czytamy, że „Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów”. Prawo do posiadania własnych poglądów tworzy podstawę do zagwarantowania godności ludzkiej, a ta, jak wiadomo, jest podstawą wszystkich praw i wolności jednostki. Natomiast ust. 2 art. 19 stanowi, że: „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Ten ustęp bardzo szczegółowo przedstawia kwestie swobody wypowiedzi. Akcentuje wyraźną definicję wolności informacji, twierdząc, że stanowi ona część wolności wypowiedzi lub swobody wyrażania opinii. W ust. 2. art. 19 znajdziemy również elementy wolności informacji. W tym dokumencie uwidoczniła się tendencja do „szerokiego ujmowania sposobu, w jaki opinie, informacje i poglądy mogą być rozpowszechniane. Pakt obejmuje zatem swą ochroną wypowiedź, która może przyjmować różne formy oraz przyznaje swobodę różnym sposobom zachowania się w drodze do urzeczywistnienia wolności wypowiedzi”⁵⁹.

Podobnie do przytaczanych powyżej dokumentów, również Pakt podkreśla, iż korzystanie z omawianych praw pociąga za sobą specjalne obowiązki i odpowiedzialność, którą nazywa szczególną. Dostrzega ponadto potrzebę zakreślenia granic między korzystaniem z wolności, a jej nadużyciem, co pozostawia w gestii ustaw, zastrzegając jedynie cele wyznaczania owych ograniczeń, które określa jako: poszanowanie praw i dobrego imienia innych oraz ochronę bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej (art. 19 ust. 3).

Owa tendencja do ograniczania swobody wyrażania własnych poglądów, która pojawia się we wszystkich przepisach, jest zrozumiała i konieczna. Niezbędne jest wkroczenie prawa w tę sferę wolności, gdyż

⁵⁸ Art. 19 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

⁵⁹ A. Frankiewicz, *Regulacja wolności...*, s. 371.

poczucie odpowiedzialności jednostki za wypowiedane słowa jest bardzo zróżnicowane, zbyt zależne od samej jednostki i jej poziomu „dojrzałości”, chociażby społecznej. Niemożliwe jest pozostawienie odpowiedzialności w wyznaczaniu granic między korzystaniem z wolności a jej nadużyciem jedynie owemu indywidualnemu poczuciu. Co więcej, często społeczne czy środowiskowe granice wolności – wyznaczone przez otoczenie, jak chociażby rodzina czy szkoła – są jednak nieostre i tym samym niewystarczające.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zaczął obowiązywać w Polsce dużo wcześniej niż Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bo już z dniem 18 czerwca 1977 r. Wszedł on wówczas do systemu prawnego ówczesnej Polski, lecz pozostał przepisem jedynie „na papierze”, gdyż w sprzeczności z nim pozostawały zarówno panująca w PRL cenzura prewencyjna, usankcjonowana działalnością Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk oraz jego licznych delegatur, jak i pozaprawnymi ograniczeniami wolności prasy, wyznaczanymi przez decyzje w strukturach partyjnych, w myśl zasady kierowniczej roli PZPR w stosunku do społeczeństwa i państwa⁶⁰.

Przyglądając się przepisom dokumentów międzynarodowych, możemy stwierdzić, iż wszystkie ujmują prawo do swobody wypowiedzi w sposób bardzo zbliżony: uznają zgodnie, że wolność poglądów i prawo do informacji przysługuje każdej jednostce ludzkiej, a przepływ informacji winien być niezależny od granic państwowych i władz publicznych. Jednocześnie łączą bezpośrednio korzystanie z tych wolności z odpowiedzialnością i obowiązkami, co związane jest z różnymi ograniczeniami i sankcjami zawartymi w prawach poszczególnych państw. Niestety, nie da się pominąć w ustawodawstwie takich ograniczeń, gdyż nie byłaby zapewniona należyta ochrona wartości demokratycznych, takich jak: bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialna lub bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie i moralność, dobre imię i prawa innych osób, powaga i bezstronność władzy sądowej oraz zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych. Należy jednak pamiętać, że każda ingerencja w swobodę wypowiedzi musi być przewidziana przez prawo i służyć określone mu celowi.

Karta Praw Podstawowych UE, przyjęta w Nicei 7 grudnia 2000 r., w art. 11 stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. 2. Szanowana jest wolność mediów i ich

⁶⁰ K. Pokorna-Ignatowicz, *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzami*, Kraków 2003, s. 23–27.

pluralizm". Karta potwierdza w art. 52 ust. 3, iż jeśli Karta zawiera prawa odpowiadające prawom zagwarantowanym w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności, to ich znaczenie i zakres są takie same, a nawet istnieje możliwość w UE szerszej ochrony. Jak zauważa A. Biłgorajski, „granica wolności wypowiedzi i wolności mediów jest godność człowieka uznana nie tylko za podstawowe prawo, a faktyczne źródło wszelkich wolności i praw zapisanych w Karcie”⁶¹, ale wskazuje także na inne ograniczenia⁶².

Jak pisał J. Burnham: „Tylko, kiedy istnieje kilka różnych liczących się sił społecznych, z której żadna nie jest podporządkowana innej sile społecznej, możemy mówić o gwarancjach wolności [...]. Wolność jest chroniona przez tych, którzy sprzeciwiają się najsilniejszej władzy”⁶³.

III. Omówione powyżej międzynarodowe akty prawne nie wyczerpują oczywiście w pełni katalogu norm regulujących swobodę wypowiedzi w naszym kraju. Istnieje jeszcze wiele aktów, które zajmują się zagadnieniami związanymi z wolnością słowa, pośrednio się do niej odnoszącymi. Są to często umowy stanowiące o funkcjonowaniu mediów, telekomunikacji czy działalności artystycznej.

Jako przykłady możemy podać następujące umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną:

- Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej z 1989 r.;
- Akt Paryski Konwencji Berneńskiej o Ochronie Dzieł Literackich i Artystycznych z 1971 r.;
- Międzynarodowa Konwencja o Ochronie Wykonawców, Producentów Fonogramów oraz Organizacji Nadawczych z 1961 r.;
- Europejskie Porozumienie o zapobieganiu audycjom nadawanym ze stacji znajdujących się poza terytorium państwowym z 1965 r.;
- Konwencja o utworzeniu Europejskiej Organizacji Łączności Satelitarnej EUTELSAT z 1982 r.;
- Umowa w sprawie Międzynarodowej Organizacji Telekomunikacji Satelitarnej INTELSAT z 1971 r.⁶⁴

IV. Jak zauważono wcześniej, obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w swych przepisach zawiera dwa główne artykuły odnoszące się do wolności słowa – art. 14 i 54. Wolność wypowiedzi została zagwaran-

⁶¹ A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 184.

⁶² *Ibidem*, s. 183–185.

⁶³ Za A. Młynarska-Sobaczewska, *Wewnątrzredakcyjna wolność wypowiedzi medialnej*, [w:] Górecki D. (red.), *Wolność słowa...*, s. 139.

⁶⁴ Za: M. Romanowski, *Wolność słowa...*, s. 57.

towana w Konstytucji RP w rozdziale *Wolności i prawa osobiste* w ust. 1 art. 54, który brzmi następująco: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Wolność wypowiedzi jest podstawą demokratycznego państwa, a co za tym idzie, jest ona też przez nie strzeżona⁶⁵. W prawie konstytucyjnym wolność słowa jest jednym z podstawowych praw obywatelskich. Nie ma ona jednak jakiejś jednej formuły, określonej jednolicie, tylko przejawia się na różne sposoby. Możemy np. mówić o wolności słowa w:

- debacie publicznej (politycznej),
- postępowaniu sądowym,
- twórczości artystycznej.

Możliwość swobodnego wyrażania swojego zdania i poglądów na daną kwestię oraz pozyskiwanie i późniejsze rozpowszechnianie informacji stanowią podstawę uprawnień, jakie niesie za sobą wolność słowa. Konstytucja do tej wolności dodaje zakaz stosowania cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy. To uregulowanie pozwala w pełnym zakresie działać prasie na rynku. W jej zapiskach znajduje się również informacja o koncesjonowaniu radia i telewizji. Jest to głównie związane z potrzebą nadania odpowiedniej częstotliwości, na której będą nadawać⁶⁶.

Kwestia zakazu stosowania cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy jest uregulowana w ust. 2 art. 54, który zaznacza, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej”. Przepis ten gwarantuje zakaz cenzury. Do 1990 r. cenzurze podlegały wszystkie rodzaje twórczości. Zmiana nastąpiła dopiero po uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk⁶⁷ oraz likwidacji Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk oraz jego okręgowych placówek⁶⁸. W roku 2015 Polska świętuje 25 rocznicę odzyskania wolności, nie tylko słowa.

Omawiana wolność dotyczy wszystkich mediów działających na rynku, bez względu na sposób przekazu, tj. prasy drukowanej, elektronicznej, radia i telewizji. Głównym zadaniem niezależnych środków społecznego przekazu jest przede wszystkim zapewnienie możliwości wymiany poglądów czy też informacji i szeroko rozumianych dysput politycznych⁶⁹.

⁶⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003, s. 53.

⁶⁶ L. Szot, *Prawo do wolności słowa w Polsce – przykłady ograniczeń*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011, s. 345.

⁶⁷ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk, Dz.U. 1981, nr 20, poz. 99.

⁶⁸ J. Hołda, *O wolności słowa „Opornik”*, nr 46, s. 7.

⁶⁹ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji RP*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008, s. 17 i n.

Artykuł 14 podkreśla stopień oddzielności państwa od prasy, a co za tym idzie, fakt, iż prasa jest niezależna, a jej właściciele mają wolność w jej zarządzaniu⁷⁰. Tadeusz Kononiuk zaznaczył, że prasa jako instytucja z zagwarantowaną wolnością powinna być wolna od zewnętrznych nacisków i kontroli rządu⁷¹. Co ważne, państwo ma za zadanie nie tylko powstrzymać się od ingerencji w działalność mediów, ale także aktywnie je wspierać⁷². Wolność prasy i środków społecznego przekazu obejmuje następujące uprawnienia:

- „wolność zakładania prasy i środków społecznego przekazu, bez konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody”;
- „swobodę prowadzenia działalności przez środki społecznego przekazu”;
- „możliwość funkcjonowania mediów niepublicznych, prywatnych”⁷³.

W państwie demokratycznym wolność słowa i wolność prasy nie mają charakteru absolutnego⁷⁴, dlatego też warto również zwrócić uwagę na art. 31 Konstytucji RP. Już ust. 1 tego artykułu zaznacza, że „wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Artykuł ten informuje, że każda wolność jest objęta ochroną prawną. Niezależnie, czy to np. wolność wyznania, czy słowa, czy inna. Na podkreślenie zasługuje również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wymienia sześć przesłanek, które mogą być ograniczone, jeśli zajdzie taka potrzeba, jednak nie mogą one „naruszać istoty wolności i praw”⁷⁵. Te przesłanki to m.in. przesłanka „bezpieczeństwa państwa”, „porządku publicznego”, „ochrony środowiska”, „zdrowia publicznego”, „moralności publicznej” oraz „ochrony wolności praw innych osób”⁷⁶.

Duże znaczenie ma również art. 61 Konstytucji RP, który podkreśla, że każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji. Prawo to jest bardzo ważne w kwestii wolności wypowiedzi. Według art. 61 ust. 1 „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organi-

⁷⁰ Dane za stroną internetową: <http://www.sdp.pl/sites/default/files/T.Kononiuk-Wolnosc.pdf> (dostęp 10.02.2015).

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Zob. L. Szot, *Prawo do wolności słowa...*, s. 347.

⁷³ J. Sieńczyło-Chłabicz, Z. Zawadzka, *Wolność prasy i jej ograniczenia*, [w:] J. Sieńczyło-Chłabicz (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2012, s. 38.

⁷⁴ W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty...*, s. 119.

⁷⁵ A. Biłgorajski, *Granice wolności...*, s. 223.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 224–231.

zacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa". Z tego ustępu wynika, że udostępniać informację publiczną mają organy władzy państwowej i osoby, które pełnią funkcje publiczne, jak również organów samorządu gospodarczego i zawodowego⁷⁷. Prawo dostępu do informacji jest jednym z podstawowych praw społeczeństwa demokratycznego. Każdy obywatel może zasięgnąć informacji na interesujący go temat.

Wolność słowa, w tym wolność prasy, wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji⁷⁸ oraz wolność rozpowszechniania informacji jest ogromną wartością i bez niej nie ma demokratycznego państwa. We współczesnych demokracjach swoboda wypowiedzi uważana jest za jedną z podstawowych wolności ludzkich. Bez niej demokratyczne państwo i pluralistyczne społeczeństwo nie mogłyby istnieć oraz prawidłowo funkcjonować. Wolność słowa jest warunkiem korzystania z innych swobód. Jednostki muszą mieć najpierw zapewnione prawo do przekazywania sobie informacji i swobody wypowiedzi, by następnie wokół nich organizować się w różnorodne formy obywatelskiej aktywności.

Wykaz literatury

- Bafia J., *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1988.
- Bartoszcze R., *Gwarancja wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*, Kraków 1995.
- Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi studium konstytucyjne*, Warszawa 2013.
- Biłgorajski A., *Oddziaływanie standardów strasburskich dotyczących podmiotowych granic wolności wypowiedzi na polski porządek prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Bladocha B.H., *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003.
- Dobosz I., *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2006.
- Drożdż M., *Nie ma wolności słowa bez... spojrzenie etyczne na wolność mediów i wolność słowa*, [w:] I. Hofman, D. Kępa-Figura (red.), *Współczesne media – wolne media?*, t. 1, Lublin 2011.
- Frankiewicz A., *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Gardocka T. (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Hliwa R., *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000.

⁷⁷ W. Lis, Z. Husak, *Konstytucyjne...*, s. 112 i n.

⁷⁸ T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13. i n.

- Hofmański P., *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (wprowadzenie)*, Kraków 1997.
- <http://www.sdp.pl/sites/default/files/T.Kononiuk-Wolnosc.pdf> (dostęp 10.02.2015).
- Jan Paweł II, *Homilia w czasie mszy w kaplicy Cudownego Obrazu, 13.VI.1987*, [w:] dodatek „Gazety Wyborczej”: *Lekcje Jana Pawła II. Lekcja pierwsza: prawa człowieka*, „Gazeta Wyborcza”, 19 IV 2005.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- Kamiński I.C., *Ograniczenie swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Król M., *Słownik demokracji*, Warszawa 1994.
- Lis W., Husak Z., *Konstytucyjne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011.
- Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*, Warszawa 2001.
- Menkes J., Menkes M., *Cele i ograniczenia wolności prasy*, [w:] J. Sobczak, T. Gardocka (red.), *Czy istnieje IV władza. Wolność prasy w teorii i praktyce*, Toruń 2010.
- Mill J.S., *The Essential Works of John Stuart Mill*, M. Lerner (ed.), New York 1961.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wewnątrzredakcyjna wolność wypowiedzi medialnej*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003.
- Pokorna-Ignatowicz K., *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*, Kraków 2003.
- Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001.
- Redelbach A., *Wolność słowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny Socjologiczny” 2000, nr 3.
- Romanowski M., *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Warszawa 1966.
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji RP*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008.
- Sarnecki P., *Uwaga 5 do art. 54*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Sieńczyło-Chłabicz J., Zawadzka Z., *Wolność prasy i jej ograniczenia*, [w:] J. Sińczyło-Chłabicz (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2012.
- Słownik języka polskiego*, Warszawa 2008.
- Smoktunowicz E. (red.), *Wolność jednostki*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Smolski M., Smolski R., Stadtmüller E., *Wartości demokratyczne*, [w:] *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.
- Sobczak J., *Granice wolności internetowych gatunków dziennikarski*, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman, (red.), *Internetowe gatunki dziennikarskie*, Warszawa 2010.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sokolewicz W., *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011.
- Szot L., *Prawo do wolności słowa w Polsce – przykłady ograniczeń*, [w:] W. Lis, Z. Husak (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011.
- Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK w 1994 r., cz. I.
- Wiśniewski A., *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.

- Wiśniewski L., *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Spała 2003 r.*, Łódź 2003.
- Wiśniewski L., *Wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2008, SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57.
- Zdanie odrębne A. Rzeplińskiego do wyroku TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125.
- Zmierzak M., *John Stuart Mill o prawie wyborczym w demokracji – refleksje z perspektywy XXI wieku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII.

