

Michał Bartoszewicz
Monika Haczkowska

System organów państwowych
według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej



POLITECHNIKA OPOLSKA

Opole 2010

ISBN 978-83-60691-95-3

POLITECHNIKA OPOLSKA

KOMITET REDAKCYJNY

Andrzej KNAPIK, Jan KUBIK,
Tadeusz ŁAGODA – przewodniczący,
Mariusz MIGAŁA, Iwona MULICKA,
Jan SADECKI, Małgorzata WRÓBLEWSKA

Recenzenci:

dr hab. Mariusz JABŁOŃSKI
prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
dr hab. Adam SULIKOWSKI

Redaktor:

Małgorzata WRÓBLEWSKA

Komitet Redakcyjny Wydawnictw Politechniki Opolskiej
ul. S. Mikołajczyka 5

Skład: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej
Nakład 265 + 25 + 10 egz. Ark. wyd. 14,8. Ark. druk. 14,5.
Druk i oprawa: Sekcja Poligrafii Politechniki Opolskiej.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
-------------	---

DZIAŁ I

KONSTYTUCJA JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO REGULACJI SYSTEMU ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W POLSCE

Rozdział 1. Pojęcie i cechy konstytucji	9
Rozdział 2. Ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku	17
Rozdział 3. Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej	25
Rozdział 4. System źródeł prawa w Konstytucji RP	39

DZIAŁ II

SYSTEM ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W POLSCE. STRUKTURA I KOMPETENCJE

Uwagi wprowadzające	57
Rozdział 1. Organy władzy ustawodawczej	61
Rozdział 2. Prezydent RP	73
Rozdział 3. Rada Ministrów	92
Rozdział 4. Sądy i podstawowe zasady wymiaru sprawiedliwości w Polsce	107
Rozdział 5. Trybunał Konstytucyjny	120
Rozdział 6. Trybunał Stanu	130
Rozdział 7. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	135

DZIAŁ III

SYSTEM OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W POLSCE

A DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW PAŃSTWOWYCH.

WPROWADZENIE DO TEORII PRAW CZŁOWIEKA

Rozdział 1. Geneza praw człowieka 171

Rozdział 2. Prawa i wolności człowieka
w czasach współczesnych 175

Rozdział 3. Zasady ogólne dotyczące wolności i praw człowieka
w Polsce 179

Rozdział 4. Ograniczenia wolności i praw 183

Rozdział 5. Konstytucyjne środki ochrony wolności
i praw jako gwarancja ich przestrzegania 191

**Wybrane dane statystyczne o konstytucyjnych
organach państwowych 201**

Słowniczek trudniejszych pojęć 203

Źródła prawa 211

Bibliografia 213

Załączniki 221

WSTĘP

Podręcznik „*System organów państwowych według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*” prezentuje podstawowe zagadnienia prawa konstytucyjnego z naciskiem na ustrój organów państwowych. Praca została napisana dla studentów kierunków takich jak administracja, zarządzanie, europeistyka, lecz może także stanowić materiał pomocniczy dla studentów prawa.

Podręcznik składa się z trzech części. Dział pierwszy zawiera podstawowe informacje o konstytucji i prawie konstytucyjnym. Znajduje się tu wprowadzenie do kluczowych materii polskiego prawa konstytucyjnego, takich jak zasady ustroju, czy źródła prawa, w tym m.in. aktualne informacje o obowiązujących w Polsce aktach prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej. Autorzy wyszli z założenia, że omawianie dość rozbudowanego systemu organów państwowych w Polsce bez uprzedniego objaśnienia podstawowych problemów dotyczących konstytucji jako takiej i wynikających z niej fundamentów ustroju państwowego mogłoby rodzić niezrozumienie całego systemu prawa. Specyfiką przedmiotu akademickiego „Konstytucyjny system organów państwowych” jest zresztą szerszy zakres wykładu niż wskazywałaby sama nazwa.

Dział drugi, bardziej rozbudowany niż pozostałe części, dotyczy systemu organów państwowych w Polsce. Konstytucyjne organy władzy państwowej oraz sądy i trybunały, organy kontroli państwowej i ochrony prawa omawiane są w kolejności wynikającej z systematyki Konstytucji Polski z 2 kwietnia 1997 r. W podręczniku zaprezentowano zarówno przepisy regulujące ustrój tych organów, czyli sposób ich kreacji, skład, powoływanie ich piastunów, jak też funkcje i bardziej szczegółowo zadania tych instytucji.

W trzecim dziale objaśnione są podstawowe pojęcia tworzące konstrukcję systemu praw człowieka, a w szczególności godność człowieka, wolność, równość, zakres możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka. Dział ten zamykają informacje o środkach ochrony wolności i praw. Ta problematyka, choć nie wpływa na wszystkie przejawy działalności

organów państwowych, to jednak nie może być pominięta, ponieważ często wyznacza ramy dopuszczalnych form i środków działania władzy publicznej (wynika to już z art. 5 Konstytucji Polski). Organy państwowe realizują politykę państwa, mają w tej mierze znaczną swobodę, która jest jednak ograniczona w szczególności przez podstawowe standardy w dziedzinie praw człowieka. Zgodnie bowiem z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem to co organom państwowym nie jest prawnie dozwolone, jest im prawnie zabronione. Granicę dla ingerencji władzy wyznacza m.in. system ochrony praw człowieka.

DZIAŁ I

**KONSTYTUCJA JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO
REGULACJI SYSTEMU ORGANÓW
PAŃSTWOWYCH W POLSCE**

Rozdział 1

Pojęcie i cechy konstytucji

1. Źródłostów wyrazu „konstytucja” to łaciński czasownik „constituere”, który znaczy tyle, co ustalać, ustanawiać, urządzać. Dzisiejsze znaczenie słowa „konstytucja” nie odbiegło daleko od swego etymologicznego znaczenia, lecz, oczywiście, musi być określone znacznie precyzyjniej i ściślej. Konstytucje w dzisiejszym sensie tego słowa zaczęły powstawać w ostatnich dziesięcioleciach XVIII wieku. Pomińmy tu akty zatytułowane „konstytucja” uchwalane w tym okresie w niektórych koloniach angielskich w Ameryce Północnej, gdyż nie były to jeszcze akty pochodzące od władzy państwowej.

2. Pierwszą konstytucję w Europie uchwalono w Polsce 3 maja 1791 roku. Jej oryginalna nazwa brzmiała Ustawa Rządowa. Drugą – we Francji również w roku 1791. Dokumentem o randze niemal konstytucyjnej na naszym kontynencie była też francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku. Pierwszą natomiast konstytucją na świecie jest obowiązująca po dzień dzisiejszy amerykańska konstytucja z 17 września 1787 roku. Dawno uchwalone konstytucje obowiązują też np. w Norwegii (1814) i w Belgii (1831).

3. Najbardziej użyteczną definicję konstytucji sformułował Leszek Garlicki¹. Zdaniem tego autora konstytucja jest to:

- akt prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej w systemie prawnym danego państwa,
- akt określający podstawowe zasady ustroju państwa, regulujący ustroj naczelnych organów państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje,

¹L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 34.

- akt uchwalany i zmieniany w specjalnej procedurze, bardziej wymagającej niż taka procedura dotycząca ustaw zwykłych.

Naturalnie, wszystkie te cechy występują jednocześnie. Rozwijając tę ogólną definicję trzeba zwrócić uwagę na to, że konstytucja jako akt prawa pisanego nie jest tym samym co konstytucja w sensie materialnym, przez co rozumieć należy rzeczywisty ustrój polityczny państwa i układ zależności między najważniejszymi podmiotami władzy (taka niepisana konstytucja istnieje w Wielkiej Brytanii). O takim pojmowaniu konstytucji nie będzie mowy w dalszych częściach tego opracowania.

Najwyższa (zwana także nadrzędną) moc prawna konstytucji w systemie prawnym danego państwa oznacza, że jest to akt, który jest podstawą i punktem wyjścia całego porządku prawnego w kraju². Wszystkie pozostałe akty normatywne – i każda norma prawna zawarta w którymkolwiek z nich – muszą być zgodne z konstytucją jako „ustawą zasadniczą” państwa (w celu uniknięcia zbyt licznych powtórzeń w niektórych zdaniach używam tego wyrażenia zamiast słowa „konstytucja”). Konstytucja jest zatem punktem wyjścia hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa (więcej na ten temat w rozdziale 4 działu I). Oczywiście wiele przepisów zawartych w konstytucji ma charakter ogólny, stąd też inne akty normatywne (głównie ustawy) powinny konkretyzować te postanowienia, które nie nadają się do stosowania samodzielnego. Trzeba jednak podkreślić, że w zasadzie normy ujęte w konstytucji mogą być stosowane wprost (bezpośrednio), w szczególności w postępowaniach przed sądami. Niestety, w praktyce konstytucja jest stosowana prawie wyłącznie przez sądy najwyższych instancji. Szerzej o teoretycznych i praktycznych aspektach tego zagadnienia w następnym rozdziale podręcznika. Ażeby najwyższa moc prawna konstytucji nie pozostawała tylko na papierze czy w deklaracjach, muszą istnieć prawne mechanizmy zapewniające zgodność wszystkich norm prawnych w państwie z ustawą zasadniczą. W Polsce służy temu przede wszystkim działalność Trybunału Konstytucyjnego (o którym będzie mowa w dalszych rozdziałach).

²O wszystkich aspektach nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa pisze B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 57-77.

Mówiąc, że konstytucja określa podstawowe zasady ustroju państwa, mamy na uwadze to, że ustawa zasadnicza określa (zwykle w jednym z pierwszych przepisów) takie zagadnienia, jak republikańską lub monarchiczną formę rządów, jednolitość lub podzielność władzy, stosunek państwa do demokracji i systemu gospodarczego (i tak, przykładowo art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej).

Każda konstytucja jest też pewnego rodzaju regulaminem organizacyjnym władz państwa, ponieważ reguluje ona zasady powoływania naczelných organów państwa, ich zadania i kompetencje oraz wzajemne stosunki między organami państwowymi. Wobec tego, żadna władza nie ma możliwości prawowitego działania, jeżeli przynajmniej ogólnych ram prawnych jej funkcjonowania nie wyznacza konstytucja lub rozwijające ją ustawy.

Ponadto, jak wspomniano, jest to akt uchwalany i zmieniany w specjalnej procedurze, bardziej wymagającej niż procedura dotycząca ustaw zwykłych, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

4. Wprawdzie zawartość tematyczna konstytucji w różnych państwach nie jest taka sama, to jednak można mówić o pewnym katalogu spraw, które muszą być uregulowane, jeśli konstytucja ma zasługiwać na tę szczytną nazwę. Do zakresu przedmiotowego (treściowego) konstytucji należą w pierwszym rzędzie następujące zagadnienia:

- określenie podmiotu władzy suwerennej w danym państwie (np. naród, lud, monarcha). Konstytucja reguluje też to, w jaki sposób (pośrednio lub bezpośrednio) suweren wykonuje swoją władzę;
- określenie najważniejszych zasad ustroju politycznego i ewentualnie gospodarczego;
- system rządów, tj. podstawowe zależności między najważniejszymi organami władzy państwowej;
- zadania i kompetencje organów państwowych;
- wolności i prawa obywateli i innych osób (czyli ich status prawny);
- sposób zmiany konstytucji.

W doktrynie prawa mówi się o istnieniu tzw. „triady tematycznej”, tj. zbudowaniu treści konstytucji wokół trzech głównych zagadnień: określenie ogólnych zasad ustroju państwowego; określenie ustroju na-

czelnych organów władzy i ich kompetencji; określenie podstawowych praw, wolności i obowiązków jednostek.

W ostatnich latach, szczególnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w państwach aspirujących do UE, konieczne stało się uregulowanie w konstytucjach takich spraw, jak zasady przekazywania części kompetencji organów państwowych organom ponadnarodowym Unii Europejskiej, jak też określenie stosunku prawa krajowego do prawa stanowionego przez organy UE (prawo europejskie), ewentualnie kwestii wspólnej waluty europejskiej itd. Inne kwestie, takie jak budżet państwa, podatki, zadania i finansowanie samorządu terytorialnego, ochrona środowiska etc. mogą, ale nie muszą być unormowane w konstytucjach.

Niektórzy autorzy dodają, że cechą konstytucji jest również nazwa „konstytucja”. Trzeba jednak zastrzec, że są państwa, w których dokument ten nosi inną nazwę, np. w Republice Federalnej Niemiec³ czy w Szwecji⁴, co przecież nie przekreśla faktu, że są to konstytucje.

5. W licznych podręcznikach z zakresu prawa konstytucyjnego wyodrębnia się różne rodzaje konstytucji, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. W tym miejscu wystarczy wspomnieć o następujących podziałach: konstytucja pełna-niepełna, konstytucja jednolita-złożona, konstytucja sztywna-elastyczna, konstytucja pisana-niepisana oraz konstytucja zamknięta i otwarta. Charakteryzując zadania i role, jakie konstytucje powinny pełnić w państwie, odnajduje się funkcje konstytucji⁵.

Podstawą pierwszego podziału jest to, czy akt o nazwie „konstytucja” zawiera wszystkie materie wspomniane wyżej w pkt 4. (wtedy jest to konstytucja pełna), czy też dotyczy tylko niektórych kwestii znamionujących konstytucję (konstytucja niepełna). W drugim przypadku mówi się o „małych konstytucjach”. Dla przykładu warto wspomnieć o tzw. Małej konstytucji z 17 października 1992 r., której pełna nazwa brzmiała: ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorzą-

³ Nazwa konstytucji w Republice Federalnej Niemiec, GrundGesetz, jest tłumaczona na polski jako Ustawa zasadnicza.

⁴ Podstawowy akt konstytucyjny w Szwecji nosi nazwę Akt o formie rządu.

⁵ Zob. szerzej: A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, [w:] J. Trzciński, (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 7–19.

dzie terytorialnym. W niektórych państwach istnieją konstytucje, które składają się nie z jednego, lecz z kilku aktów, np. w Republice Czeskiej⁶ i w Szwecji⁷. Żaden z nich z osobna nie jest konstytucją w pełnym znaczeniu, ale traktowane łącznie składają się na konstytucję. To rozróżnienie jest podstawą podziału na konstytucje jednolite i złożone

Rozróżnienie konstytucja sztywna-elastyczna opiera się natomiast na trybie zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucje sztywne mogą być zmienione tylko w specjalnej procedurze o podwyższonych wymaganiach w porównaniu z ustawami zwykłymi. Służy to ochronie ich najwyższej mocy prawnej. Konstytucje elastyczne mogą być zmienione w takiej procedurze jak ustawy zwykłe, co jest zagrożeniem dla ich trwałości. Większość konstytucji ma charakter sztywny i jest to cecha głęboko uzasadniona. Jak wiadomo, ustawy zwykłe parlamenty (nie tylko w Polsce) dość łatwo uchwalają lub wprowadzają do nich zmiany. Byłoby niewłaściwe i zagrażające stabilności państwa, gdyby z równą łatwością dało się zmieniać konstytucję.

Jeśli chodzi o podział na konstytucje pisane i niepisane, odnosi się on do mocy prawnej aktu prawnego, jakim jest ustawa zasadnicza. Konstytucje pisane mogą obejmować jeden akt prawny lub kilka aktów o tej samej najwyższej mocy prawnej. Konstytucje niepisane natomiast to najczęściej kilka aktów prawnych regulujących zasady ustroju państwa, ale nieposiadających najwyższej mocy prawnej.

Konstytucje zamknięte to takie, które normują wszystkie podstawowe zagadnienia ustroju państwa. Konstytucje otwarte natomiast normują tylko zasady ustroju państwa, pozostałe zaś zagadnienia doprecyzowane są w drodze wykładni sądowej bądź praktyki organów władzy.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, że podstawowe cechy prawne każdej konstytucji są następujące: szczególna treść, szczególna forma oraz szczególna moc prawna.

⁶ W Republice Czeskiej integralną częścią porządku konstytucyjnego są dwa akty pisane: Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. odnosząca się do głównie do działalności władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz sądowniczej oraz Karta podstawowych praw i wolności dotycząca statusu prawnego jednostki.

⁷ W Szwecji na konstytucję składają się cztery akty: Akt o formie rządu, Akt o sukcesji, Akt o wolności druku oraz Akt o wolności wypowiedzi. Dla ustroju politycznego państwa najważniejszy jest pierwszy z nich.

Nie można też tracić z pola widzenia również tego, że każda konstytucja jest także ważnym dokumentem politycznym, ukazującym filozoficzne tło epoki, w której powstawała. Polityczny charakter konstytucji nie powinien jednak przesłaniać tego, że jest to przede wszystkim akt normatywny o najwyższej mocy prawnej. Nieskuteczne są konstytucje zawierające duży ładunek treści politycznych, a niewiele przepisów z których wynikają konkretne uprawnienia i obowiązki obywateli i innych osób (np. przedsiębiorców) czy zadania organów państwowych.

6. Nazwa „prawo konstytucyjne” pochodzi od głównego źródła tej gałęzi prawa. Po II wojnie światowej do lat 70. używano na określenie tej dyscypliny nazwy „prawo państwowe”. W okresie międzywojennym dość często używano też terminu „prawo polityczne”. Dzisiaj w Polsce jedynie nazwa „prawo konstytucyjne” jest uznawana za właściwą dla określenia charakteru omawianej dziedziny prawa. Tak też jest w większości współczesnych państw.

Przedmiotem prawa konstytucyjnego są zagadnienia należące do zakresu regulacji konstytucyjnej, chociaż kwestie te traktowane są nieraz bardziej szczegółowo niż w samej konstytucji. Prawo konstytucyjne dotyczy zatem takich kwestii, jak: podmiot suwerenności i sposoby wykonywania tego zwierzchnictwa, podstawowe zasady ustroju politycznego, zasady dotyczące powoływania, organizacji i zadań najważniejszych organów państwowych, wolności, prawa i obowiązki człowieka⁸ i obywatela, podstawowe zasady ustroju gospodarczego, np. ochrona własności prywatnej i dopuszczalność innych form własności. Od strony teoretycznej – chociaż nie należy pomniejszać wpływu teorii na rzeczywistość – wspomnianymi zagadnieniami zajmuje się nauka prawa konstytucyjnego.

Tak pojmowana gałąź prawa należy do obszaru prawa publicznego, ponieważ większość norm zaliczanych do prawa konstytucyjnego ma na względzie interes publiczny i dobro wspólne (por. art. 1 Konstytucji RP). Jednak normy prawa konstytucyjnego mają często tak zasadniczy charakter, że wpływają na stanowienie i interpretację także tych norm, które należą do innych gałęzi prawa, w tym nawet do zakresu prawa

⁸ Regulacja obowiązków człowieka i obywatela pozostaje jednak poza obszarem największego zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego. Jest to raczej domena prawa administracyjnego, prawa finansowego i innych dziedzin.

prywatnego. Analiza niektórych ustaw wskazuje, że powstają trudności z jednoznacznym zaklasyfikowaniem ich do danej dziedziny prawa. Zdarza się, że takie problemy powstają np. „na styku” prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. W sumie więc, ze względu na swój przedmiot omawiana dziedzina prawa ma charakter nadrzędny wobec pozostałych gałęzi prawa.

Jeśli chodzi o źródła prawa konstytucyjnego, to najkrócej mówiąc, są to takie akty prawne organów władzy publicznej, które zawierają co najmniej jedną normę prawną zaliczaną ze względu na swoją treść (przedmiot) do prawa konstytucyjnego. W sposób oczywisty należy do tych źródeł konstytucja. Inne źródła to ustawy regulujące powoływanie, organizację i zadania najważniejszych organów państwowych, wolności i prawa człowieka i obywatela także te wykonywane w formach zbiorowych (np. w partiach politycznych i stowarzyszeniach), ustawy regulujące zasady przeprowadzania i ustalania wyników wyborów do różnych organów przedstawicielskich. Warto wspomnieć też o niektórych umowach międzynarodowych (np. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.). W obszarze prawa konstytucyjnego mieszczą się też niektóre rozporządzenia wykonujące postanowienia wspomnianych ustaw. Ponadto zwyczaj, prawo zwyczajowe i precedens konstytucyjny, które stanowią uzupełnienie konstytucji. Najczęściej znajdują zastosowanie, gdy dla rozstrzygnięcia określonej sprawy przez organ państwowy brak jest konkretnej podstawy bezpośrednio w konstytucji. Wówczas organ albo może odwołać się do pewnej stałej praktyki (zwyczaj), albo zastosować jednorazowe rozstrzygnięcie (precedens). I wreszcie, całkiem istotne znaczenie mają regulaminy najważniejszych organów państwowych (np. Sejmu, Senatu, Trybunału Konstytucyjnego).

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] BAŁABAN A.: *Funkcje konstytucji*, [w:] Trzciniński J., (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 7-19.
- [2] BANASZAK B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 48-51; 56-78.
- [3] CZARNY P., KULIG A., NALEZIŃSKI B., SARNECKI P. (red.), TULEJA P., WOJTYCZEK K.: *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 1-7.

- [4] GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 31-40.
- [5] GÓRECKI D. (red.), BRODZIŃSKI W., DOMAGAŁA M., DOMAŃSKA A., KRAWCZYK R., MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., SKŁADOWSKI K., SKOTNICKI K.: *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, Warszawa 2008, s. 20-28.
- [6] WINCZOREK P.: *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 13-29.

Rozdział 2

Ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. została opracowana i uchwalona zgodnie z zasadami precyzyjnie ustalonymi w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wnikając w szczegóły (ponieważ ustawa ta straciła już moc obowiązującą) trzeba wspomnieć o tym, że prawo do zgłoszenia projektu konstytucji miały następujące podmioty: Prezydent RP, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (był to organ składający się z 46 posłów i 10 senatorów), grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego. W 1995 r. rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu konstytucji na grupę co najmniej 500 tys. obywateli polskich, a także dopuszczono do dalszych prac projekty złożone w poprzedniej kadencji parlamentu⁹. Widniejąca w tekście Konstytucji data 2 kwietnia 1997 r. jest datą uchwalenia jej w trzecim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe. Następnie Konstytucja została zatwierdzona przez naród w drodze referendum, które odbyło się 25 maja 1997 r.

2. Polska Konstytucja należy do stosunkowo obszernych (liczy 243 artykuły). Jest ona standardowa, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy (kwestie poddane unormowaniu), z tym, że jako konstytucja nowa, obejmuje ona znacznie więcej zagadnień niż konstytucje z XIX lub I połowy XX wieku. Jeśli chodzi o głębokość (inaczej mówiąc szczegółowość regulacji), to przedstawia się ona różnie w zależności od rozdziałów i zawartej w nich tematyki. Porównując z konstytucjami państw obcych dość

⁹Na temat prac konstytucyjnych w latach 1993-1997 zob. więcej: Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 94-98

szczegółowo ujęta jest w naszej Konstytucji materia postępowania ustawodawczego i budżetu państwa, stosunkowo lakonicznie potraktowano natomiast prawa socjalne i podział terytorialny państwa. Konstytucja RP należy do konstytucji sztywnych, których zmiana jest wyraźnie uregulowana i celowo utrudniona w porównaniu z ustawami zwykłymi. Dotyczy to szczególnie trzech rozdziałów : 1, 2 oraz 12. Ta cecha odróżnia ją od konstytucji elastycznych. Dość oczywistą cechą jest jednolitość Konstytucji RP, jako że jest jednym dokumentem o najwyższej randze prawnej, w odróżnieniu od wspomnianych wyżej państw posiadających konstytucję złożoną.

3. Zmiana Konstytucji uregulowana jest w art. 235, treścią wypełniającym cały rozdział XII. Poniższe uwagi dotyczą uchwalania i zmiany konstytucji według zasad ustanowionych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Specjalna procedura polega na kilku odrębnościach w porównaniu do zwykłego sposobu uchwalania ustawy.

Po pierwsze, tylko niektóre z podmiotów korzystających z prawa inicjatywy ustawodawczej mogą w sposób skuteczny prawnie wnieść projekt ustawy o zmianie konstytucji. Te podmioty to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat.

Po drugie, w odróżnieniu od ustawy zwykłej do zmiany konstytucji nie wystarczy zgoda zwykłej większości posłów. Za zmianą musi opowiedzieć się Sejm kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁰ oraz bezwzględna większość senatorów w obecności co najmniej połowy senatorów, przy czym tekst uchwalony przez Sejm, a następnie przez Senat musi mieć jednakowe brzmienie. Senat nie może więc poprawiać tekstu ustawy o zmianie konstytucji uchwalonego przez Sejm, może jedynie przyjąć go bez zastrzeżeń lub odrzucić. Widzimy więc, że Senat ma w tej procedurze mniejsze uprawnienia niż Sejm.

Po trzecie, ustanowiono dodatkowe wymogi proceduralne w stosunku do zmiany rozdziałów I, II i XII konstytucji. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu

¹⁰ W nauce i w orzecznictwie sądów wymaganą do prawidłowego uchwalenia aktu prawnego liczbę biorących udział w głosowaniu posłów czy innych przedstawicieli społeczeństwa określa się mianem quorum.

projektu tej ustawy. Poza tym, jeśli zmiany dotyczą którejs z tych części ustawy zasadniczej, to na wniosek podmiotów proponujących te zmiany, zgłoszony w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, może być przeprowadzone ogólnokrajowe referendum zatwierdzające. Przeprowadzenie referendum zarządza niezwłocznie Marszałek Sejmu, w ciągu 60 dni od złożenia wniosku.

Po czwarte, Prezydent RP, po zakończeniu postępowania w Sejmie i Senacie, nie może – inaczej niż w przypadku ustaw zwykłych – odmówić podpisania ustawy o zmianie konstytucji. Prezydent podpisuje ustawę w terminie 21 dni i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

4. Polska konstytucja, z czego nie należy czynić zarzutu, nie należy do szczególnie wyrazistych pod względem założeń filozoficznych, które wyraża. Nie mogło być inaczej, jeśli wziąć pod uwagę kilkakrotne, wcześniej podejmowane próby uchwalenia ustawy zasadniczej i zrozumiałą po kilku latach determinację, by wreszcie ją uchwalić. Zarówno Sejm, jak i Senat RP były w latach 90. rozdarte sporami politycznymi, co utrudniało dojście do porozumienia, lecz z drugiej strony nierzadko wymuszało zawarcie kompromisu w sprawach najważniejszych. Konstytucja z 1997 r. jest więc owocem długotrwałych negocjacji i kompromisu, w którym różne opcje musiały częściowo ustąpić z własnych pozycji¹¹. Sama Konstytucja zresztą słusznie w kilku miejscach daje wyraz prymatu negocjacji nad konfliktem (zob. np. art. 20).

5. Obecna polska konstytucja jest prawdopodobnie najlepiej nadająca się do stosowania jako akt prawny ze wszystkich dotychczasowych konstytucji w Polsce. Można z tego względu określić ją jako konstytucję normatywną. Świadczy o tym między innymi znaczna liczba norm nadających się do bezpośredniego stosowania, funkcjonowanie konstytucji jako wzorca oceny poprawności prawnej każdego aktu normatywnego w naszym kraju, szczególność unormowania dziedziny źródeł prawa i tworzenia ustawy. Nieco mniejszy ładunek normatywności mają te przepisy konstytucji, które odsyłają do ustaw (por. np. art. 100 ust. 3, art. 111 ust. 2, art. 197).

¹¹ M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, *Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 223-229

6. Rozumne poznawanie i prawidłowe stosowanie każdej konstytucji wymaga znajomości jej systematyki. Można za R. Krawczykiem stwierdzić, że systematyka to wewnętrzny sposób uporządkowania treści konstytucji¹². Wyróżnia się systematykę ogólną i szczegółową. W Konstytucji polskiej systematyka ogólna polega na wyodrębnieniu rozdziałów (w niektórych rozdziałach istnieją zasady ogólne – np. w rozdziale II) i tytułów¹³. Kolejność rozdziałów, w przypadkach wątpliwych, może być istotną wskazówką przy interpretacji tekstu konstytucyjnego. Systematyka szczegółowa to uporządkowana logicznie kolejność przepisów (artykułów), a w ich obrębie czasem także ustępów i punktów.

Nie mieści się w ramach systematyki preambuła do konstytucji (jest to uroczysty wstęp deklarujący podstawowe wartości, do których nawiązują twórcy konstytucji, odnoszący się do historii narodowej i oznajmujący cele państwa), która poprzedza zasadniczy tekst podzielony na artykuły. Byłoby jednak uproszczeniem twierdzenie, że z preambuły nie wynikają żadne konsekwencje istotne w procesie interpretowania i stosowania konstytucji¹⁴. Niektóre fragmenty preambuły są pod tym względem szczególnie istotne (np. fragment: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”). Nie wszystkie obecne konstytucje zawierają wstęp.

7. Od czasu wejścia w życie obecnej Konstytucji często rozważa się zagadnienie bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej¹⁵. W art. 8 ust. 2 Konstytucja stanowi, iż jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że

¹² Górecki D. (red.), Brodziński W., Domagała M., Domańska A., Krawczyk R., Młynarska-Sobaczewska A., K. Składowski, Skotnicki K., *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, Warszawa 2008, s. 25.

¹³ W niektórych konstytucjach systematyka ogólna jest „wielopiętrowa”, np. działy, tytuły, rozdziały.

¹⁴ Zob. szerzej K. Complak, *Komentarz do wstępu do Konstytucji RP [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 7-13.

¹⁵ W teorii prawa konstytucyjnego już wcześniej powstawały znaczące publikacje dotyczące bezpośredniego stosowania konstytucji. Por. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze”, 1988/4.

sama Konstytucja stanowi inaczej. W doktrynie prawa przez pojęcie bezpośredniego stosowania konstytucji rozumie się te sytuacje, w których sąd lub inny organ państwowy orzeka na podstawie konstytucji. Ma to miejsce, zarówno gdy przepis konstytucyjny – jako konkretny i jednoznaczny w swej treści – nadaje się do tego, jak i wówczas gdy – w razie stwierdzenia konfliktu pomiędzy normami konstytucyjnymi a normami niższego rzędu (głównie ustawami) – sąd skieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o art.193 Konstytucji RP. Bezpośrednie stosowanie konstytucji polega na wydawaniu aktów indywidualnych i konkretnych bezpośrednio i wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej, których istotą jest ustalenie praw i obowiązków adresatów aktu. Pojęcie bezpośredniego stosowania konstytucji obejmuje również akty generalne i abstrakcyjne, wydane na mocy norm konstytucyjnych, które służą ich realizacji. Zatem w sposób bezpośredni konstytucję stosują zarówno Parlament, Rząd, Prezydent czy inne organy państwowe, jak również obywatel¹⁶. Z bezpośrednim stosowaniem przepisów konstytucji mamy zatem do czynienia w sytuacji, gdy są one sformułowane w sposób wystarczająco jednoznaczny i konkretny, tj. taki, aby dla ich zastosowania nie trzeba było sięgać do innych aktów normatywnych i, aby wyłącznie w oparciu o normy konstytucyjne można było określić zarówno jej adresata, jak i zakres przyznanych mu obowiązków (uprawnnień). Jeśli idzie o bezpośrednie stosowanie konstytucji przez ustawodawcę, w efekcie którego powstają akty o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, zasada ta nie budzi wątpliwości. Kontrowersje związane są ze stosowaniem konstytucji przez sądy i powstają na tle dwóch zagadnień. Po pierwsze, czy przepisy konstytucji mogą być wyłączną materialną podstawą indywidualnych rozstrzygnięć sądowych (i innych organów) oraz, po drugie, czy sąd w procesie stosowania prawa, w razie stwierdzenia konfliktu pomiędzy ustawą a konstytucją, może odmówić zastosowania pierwszej, tj. oparcia swojego rozstrzygnięcia na normie konstytucyjnej z pominięciem normy ustawowej¹⁷. To zagadnienie jest szczególnie dyskutowane w doktrynie prawa w związku z nowym

¹⁶ K. Działocha, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10-lecia urzędu RPO*, Warszawa 1998, s. 30 i n.

¹⁷ Na co słusznie zwrócił uwagę P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 303.

brzmieniem art. 178 ust.1 Konstytucji RP (w stosunku do dawnego art. 62 Konstytucji PRL). Pierwsze zagadnienie wiąże się przede wszystkim z przepisami konstytucji dotyczącymi praw i wolności człowieka i obywatela, wyrażonymi w II rozdziale Konstytucji RP. Prawa i wolności, jako prawa podmiotowe bowiem, są najczęściej przedmiotem rozstrzygnięć sądowych. W związku z tym bezpośrednio stosowanie konstytucji przez sądy będzie odnosić się głównie do tych przepisów konstytucji. Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła w tym względzie nową jakość, z jednej strony – idąc wzorem standardów europejskich – przyjmując bardzo szeroki katalog praw i wolności, wraz ze środkami ich ochrony, z drugiej strony wyrażając *expresis verbis* zasadę nadrzędności konstytucji oraz zasadę jej bezpośredniego stosowania. Jeżeli idzie zatem o to, czy przepisy konstytucji mogą być materialną podstawą orzeczenia sądu należy odpowiedzieć twierdząco. Może to nastąpić w sytuacji, gdy przepis konstytucyjny będzie wyłączną podstawą aktu stosowania prawa. Takie stosowanie określane jest mianem samoistnego stosowania konstytucji i ma miejsce wówczas, gdy norma konstytucyjna charakteryzująca się dużym stopniem jednoznaczności i precyzji, nie będzie wymagała rozwinięcia jej w ustawodawstwie zwykłym, bądź gdy w danej dziedzinie inne akty normatywne w ogóle nie obowiązują. Przepisy konstytucji mogą być materialną podstawą orzeczenia sądu również wtedy, gdy źródłem aktu stosowania prawa, oprócz przepisu konstytucyjnego, będą także przepisy innych ustaw, bądź aktów podustawowych. O ile samoistne stosowanie konstytucji w praktyce występuje rzadko, ze względu na fakt, iż zakres spraw uregulowanych wyłącznie w konstytucji jest wąski, o tyle współstosowanie konstytucji i innych aktów normatywnych jest najczęstszą formą stosowania, z jakiej korzystają sądy w procesie orzekania.

Należy również wyjaśnić, że w nauce prawa konstytucyjnego mówi się o pośrednim stosowaniu konstytucji. Stosowanie pośrednie będzie miało miejsce wówczas, gdy przepis konstytucyjny, ze względu na ogólnikowość i nieprecyzyjność nie będzie mógł stanowić bezpośredniej podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Odegra jednakże istotną rolę w procesie wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Sytuacja taka zachodzi wtedy, gdy dana norma ustawowa może być interpretowana na kilka sposobów i każdy z nich będzie logicznie uzasadniony. Przepis konstytucyjny przesądzi wówczas o dopuszczalności jednego ze znaczeń przepisu ustawowego, który będzie najbardziej odpowiadał treści konstytucji.

W teorii prawa podchodzi się do tego problemu z większymi zastrzeżeniami, ponieważ bada się stosowanie konstytucji dodatkowo uwzględniając funkcje samej ustawy zasadniczej, rolę porządkującą jaką pełni ona wobec systemu prawa¹⁸. Art. 8 ust. 2 Konstytucji wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Ewentualne wyjątki są dopuszczalne, lecz muszą wynikać z Konstytucji. Jako przykład można podać odesłania do ustaw zwykłych mających doprecyzować postanowienia ustawy zasadniczej zawarte w artykułach 65 ust. 4, 66 ust. 1, 68 ust. 2, 70 ust. 1, 76, 118 ust. 2, 197 Konstytucji.

8. Ponad 10-letni okres obowiązywania naszej Konstytucji jest wystarczająco długi, by zastanawiać się nad tym, czy wszystkie przepisy w niej zawarte są funkcjonalne, nowoczesne i dobrze służą obywatelom polskim. Odpowiedź na to pytanie nie byłaby celowa w ramach tego podręcznika, ale warto zdawać sobie sprawę, że kwestia ewentualnych zmian w ustawie zasadniczej nie jest tematem tabu. Pewne zagadnienia związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej czy wejściem do strefy walutowej euro prawdopodobnie wymagają interwencji w treść konstytucji¹⁹. Należy zwrócić uwagę na art. 227, regulujący status Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej oraz zadania NBP w zakresie wyłącznego prawa emisji pieniądza, a także ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Zarówno doktryna prawa, jak i Trybunał Konstytucyjny stoją na stanowisku konieczności zmiany konstytucji w tym zakresie. TK wypowiedział się w cytowanym już **orzeczeniu z 11 maja 2005 r., K 18/04**: „W momencie spodziewanego wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wspólnej waluty, rewizji musiałby ulec dotychczasowe konstytucyjne funkcje i zadania Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej, a tym samym dotychczasowe (określone konstytucyjnie) kompetencje tych organów. Wymagałoby to rozstrzygnięcia, które byłby władny podjąć w przyszłości ustrojodawca konstytucyjny w trybie właściwym dla zmiany Konstytu-

¹⁸ Szeroko na ten temat pisze A. Bator, *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*. Wrocław 1999, s. 44-54.

¹⁹ Zagadnienie ewentualnych zmian Konstytucji zostało szeroko przedstawione w publikacji pod red. B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010

cji”. Pierwszej zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dokonano w nowelizacji z 8 września 2006 r.²⁰, a dotyczy ona ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego. Konieczność tej nowelizacji nie wzbudziła żadnych sporów. W ostatnich kilku latach wzrosło zainteresowanie debatą konstytucyjną, co zaowocowało projektami zmian polskiej ustawy zasadniczej²¹.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] DZIAŁOCHA K.: *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10-lecia urzędowania RPO*, Warszawa 1998, s. 30 i n.
- [2] *Bezpośrednie stosowanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- [3] TULEJA P.: *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 303.
- [4] BATOR A.: *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*. Wrocław 1999, s. 44-54.
- [5] COMPLAK K.: *Komentarz do wstępu Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 7-13.
- [6] *Projekty Konstytucji 1993-1997, część I i II*, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.
- [7] SKRZYDŁO W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 94 -102.
- [8] GARLICKI L.: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 33 i n.
- [9] HACZKOWSKA M.: *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 1, s. 57 i n.

²⁰ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie 7 listopada 2006 r. (Dz.U. nr 200 poz. 1471).

²¹ R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997-2007*, Warszawa 2009.

Rozdział 3

Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zasady ustroju to wynikające z konstytucji określonego państwa podstawowe standardy określające sposoby wykonywania władzy w tym państwie, idee, które władza ma urzeczywistniać oraz główne założenia stosunków między państwem a jednostką. Jak wynika z poprzedniego zdania istnienie wspomnianych zasad nie jest cechą wyłącznie konstytucji polskiej, prawie każda konstytucja zawiera (zwykle w pierwszym rozdziale) katalog podstawowych zasad ustroju. Niektóre z nich należą do powszechnych idei współczesnego konstytucjonalizmu. Mimo że zasady ustroju są sformułowane językiem niezbyt konkretnym, to trzeba pamiętać, że odgrywają one poważną rolę w procesie interpretacji bardziej konkretnych i szczegółowych przepisów konstytucji. Nierzadko w oparciu o owe zasady trybunały konstytucyjne w różnych państwach nadają nowe treści istniejącym przepisom konstytucji.

Samo wyodrębnianie konstytucyjnych zasad ustrojowych jest zresztą, jak przyznaje się w literaturze²², konwencjonalne, czyli do pewnego stopnia umowne. Wynika to m.in. z tego, że niektóre zasady ustrojowe nie są wyrażone *expressis verbis*, w postaci gotowych sformułowań. W niektórych podręcznikach wymienia się więcej zasad ustroju niż w tym opracowaniu. Wyróżnia się np. zasadę republikańskiej formy rządów, zasadę przyrodzonej godności człowieka, zasadę prawa człowieka do życia²³, gwarancji wolności i praw jednostki²⁴. W tym opracowaniu

²² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 19

²³ D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 66 i nast.

²⁴ Możliwe jest ustalenie także innych podstawowych zasad ustroju. Na przykład B. Banaszak wymienia zasadę wolności sumienia i wyznania. Zob. *Outline of Polish Constitutional Law*, Wrocław 2005, s. 61.

ograniczono się do tych zasad, które najsilniej wpływają na budowę systemu organów państwowych i ich funkcjonowanie oraz na sposób tworzenia prawa.

2. **Zasada suwerenności narodu**, często też nazywana zasadą zwierzchności narodu, jest sformułowana w art. 4 ust. 1 Konstytucji: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. W niektórych konstytucjach europejskich zamiast o „narodzie” mówi się o „społeczeństwie”, „ludzie”, nie zmienia to zasadniczo sensu omawianych przepisów. Suwerenność narodu polega na tym, że naród jest podmiotem władzy najwyższej, a w rozumieniu bardziej technicznym jest on źródłem władzy w państwie. To oznacza, że jednostka, ani żadna grupa osób nie może uzurpować sobie wyłączności w dziedzinie rządzenia. Takie rozumienie suwerenności rozwinął już filozof czasów Oświecenia J.J. Rousseau (żył w latach 1712–1778)²⁵ Postulował on, co jest już nieco przestarzałe, bezwzględny prymat tzw. woli zbiorowej nad wszelkimi interesami jednostek i grup. W praktyce ustrojowej jeszcze większe znaczenie miała myśl Emmanuela Sieyesa (1748–1836), który wyciągnął wnioski z niemożności wykonywania władzy bezpośrednio przez naród. Sieyes opowiadał się za rządami ludu za pośrednictwem jego przedstawicieli, co znajduje odzwierciedlenie w konstytucjach współczesnych.

W ujęciu negatywnym oznacza to, że źródłem władzy nie jest dziedziczenie (jak w monarchii dziedzicznej) ani wola każdorazowej głowy państwa, ani tym bardziej innej osoby sprawującej jakąś część władzy. Żadna z tych osób nie może wykonywać władzy wyłącznie w swoim imieniu. Ponadto, żadna grupa społeczna, organizacja społeczna, partia polityczna, nie może traktować siebie jako odzwierciedlenie całego narodu i wykonywać władzy zamiast niego. Naród w przepisach Konstytucji jest traktowany jako wspólnota polityczna wszystkich obywateli polskich, także tych należących do mniejszości narodowych. W niektórych przepisach ustawy zasadniczej słowo „naród” jest synonimem nie wszystkich obywateli, lecz ogółu wyborców, tzw. „korpusu wyborczego”. Ta wspólnota stanowi, jak mówi nauka, zbiorowy podmiot suwerenności. Nie powinniśmy rozumieć zasady **suwerenności narodu** zbyt dosłownie, tak jakby zdanie narodu czy większości narodu w najrozma-

²⁵ Najważniejsze fragmenty dzieła J.J. Rousseau, „Umowa społeczna” zob. *Władza, Wolność, Prawo*, red. B. Szlachta, Kraków 1994, s. 208-212,

itszych dziedzinach, w każdej sprawie miało być natychmiast wprowadzane w życie.

Istnieje wyraźna więź suwerenności narodu z suwerennością państwa, która oznacza na płaszczyźnie zewnętrznej uznawanie przez inne państwa i organizacje międzynarodowe. Można tu wspomnieć również o uznaniu integralności terytorialnej państwa. Szersze omawianie kwestii suwerenności państwa było jednak niecelowe. Warto tu jedynie wskazać literaturę z zakresu prawa międzynarodowego publicznego²⁶.

Sposób wykonywania władzy zwierzchniej określa art. 4 ust. 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Kolejność wyrazów w tym zdaniu nie jest przypadkowa. Z wielu powodów bezpośrednio sprawowanie władzy przez Naród – nazywane demokracją bezpośrednią – jest raczej wyjątkiem niż regułą. W zasadzie bowiem Naród wykonuje władzę przez swoich przedstawicieli, a przede wszystkim przez posłów i senatorów. W myśl art. 104 ust. 1 Konstytucji posłowie (odpowiednio: senatorowie) są przedstawicielami Narodu, jednak nie wiążą ich instrukcje wyborców. Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy (art. 100 ust. 1). Demokracja pośrednia (przedstawicielska) jest praktykowana w większości państw współczesnych. Charakterystyczne jest to, że Prezydent RP, choć wybierany w wyborach powszechnych, nie jest określany mianem „przedstawiciela Narodu”.

Istnieją też pewne formy demokracji bezpośredniej. W Polsce są to następujące instytucje:

- referendum ogólnokrajowe (zob. art. 90 ust. 3, 125, 235 ust. 6)²⁷,
- referendum lokalne (art. 170)²⁸,
- obywatelska inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2)²⁹,
- konsultacje społeczne (nie wymienione w Konstytucji, lecz np. w ustawie o samorządzie gminnym),

²⁶ R. Bierzanek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1995.

²⁷ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. nr 57, poz. 507 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985, ze zm.).

²⁹ Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 688).

- zebranie ogólne mieszkańców w sołectwie (przewidziane w ustawie o samorządzie gminnym).

Jedną z odmian referendum ogólnokrajowego jest referendum, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji. W Polsce głosowanie referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej odbyło się w dniach 7-8 czerwca 2003 r. W ostatniej fazie rozszerzenia Unii Europejskiej analogiczne głosowania odbyły się także w innych krajach przystępujących do Wspólnoty³⁰.

3. Zasada demokratycznego państwa prawnego wynika z istotnej myśli, że państwem nie powinni rządzić ludzie, lecz prawo. Wyjaśniając to zdanie, nie chodzi o to, żeby żadna osoba nie piastowała choćby części władzy i nikt nie mógł podejmować decyzji, ale o to, by ta władza nie stała ponad prawem. Również obecnie taki jest fundament zasady państwa prawnego, lecz zasada ta jest pojmowana znacznie szerzej.

Pierwszym państwem, w którym zapisano w konstytucji tę zasadę jest Republika Federalna Niemiec. Było to w 1949 r., czyli kilka lat po doświadczeniach skrajnego podporządkowania prawa woli władzy. W Polsce zasadę demokratycznego państwa prawnego ustanowiono w rewizji (zmianie) konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 grudnia 1989 r. Obecnie wyrażono ją w art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

Zasada państwa prawnego jest opisywana na dwóch płaszczyznach: formalnej i materialnej. W ujęciu formalnym wywodzi się z postulatu, by władza nie stała ponad prawem. Wyraża to najbardziej precyzyjnie art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Inaczej mówiąc, jest to zasada praworządności (zwana także zasadą legalizmu). W ujęciu materialnym zawiera się postulat, by działalność państwa i jego organów była oparta na wartościach, które dobrze służą zapewnieniu praworządności. Te wartości to demokracja rządzenia (oparty na wolnych wyborach), sprawiedliwość, równość, wolność, pluralizm polityczny. Właśnie z tego powodu, że państwo po-

³⁰ O referendach akcesyjnych w innych państwach pisze M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 72-85.

winno być praworządne nie tylko od strony formalnej, ale także oparte na trwałych wartościach, najogólniej mówiąc związanych z demokracją, polski ustrojodawca używa formuły: „demokratyczne państwo prawne”. Znamienne jest to, że pod pewnym względem sytuacja jednostki jest w państwie prawnym odwrotnością pozycji organu państwowego. Osoba prywatna korzysta bowiem z zasady „co nie jest zabronione, jest dozwolone”, a organ państwowy nie może czynić tego, co nie jest wyraźnie prawem dozwolone.

Z wyroku TK z 14.06.2000 r. sygn. P. 3/00:

„W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. [...] Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny”.

Z omawianej zasady wynikają również tzw. zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, tzn. standardy dobrego tworzenia prawa, oparte na konieczności traktowania obywateli po partnersku, w sposób chroniący zaufanie jednostek do organów państwa i stanowionego przez nie prawa. Te standardy to przede wszystkim zakaz działania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), zakaz nadmiernej ingerencji (inaczej zwany zasadą proporcjonalności), ochrona praw nabytych, zasada określoności przepisów prawa, zakaz wprowadzania zmian podatkowych w trwającym roku podatkowym³¹. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest stale jednym z

³¹ Omawianie wszystkich standardów przyzwoitej legislacji przekraczałoby ramy tego opracowania. Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 60-62. Bardziej wszechstron-

najważniejszych wzorców (kryteriów) oceny zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzeka o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją właśnie z powodu naruszenia omawianej zasady.

W ścisłym związku ze standardami demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć obowiązek „urzeczywistniania” zasad sprawiedliwości społecznej. Nie jest to łatwe, bowiem jak stwierdza P. Winczorek, „zasady sprawiedliwości społecznej nie są w pełni usystematyzowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że należy do nich równość wszystkich obywateli i ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności, wyrażająca się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych [...] świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe³²”.

4. Jedną z najważniejszych podstaw ustroju politycznego Polski jest **zasada podziału władzy**. Jest to zasada typowa dla nowożytnych demokracji, a podstawy teoretyczne dał jej tacy myśliciele XVIII wieku, jak John Locke³³ czy Monteskiusz. Mówili oni, że zgromadzenie zbyt wielkiej władzy w jednych rękach (wówczas chodziło o monarchę) prowadzi do nadużyć i jest zagrożeniem dla wolności społeczeństwa. Nie przypadkiem w państwach niedemokratycznych (a w szczególności w takich ustrojach, jak nazizm, faszyzm czy tzw. realny socjalizm) odmawiano podziałowi władzy racji bytu i umacniano jednolitość władzy pionowo – od centrum władzy aż po najmniejsze ogniwa terenowe.

Obecnie podstawę normatywną tej zasady stanowi art. 10 ust. 1 Konstytucji deklarujący, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Aspekty tej zasady są następujące:

na analiza tego tematu: T. Zalasiniński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

³² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 15.

³³ Najważniejsze fragmenty dzieła J. Locke’a, „Dwa traktaty o rządzie” zob. *Władza, Wolność, Prawo*, red. B. Szlachta, Kraków 1994, s. 307-314.

Po pierwsze, władza dotyczy różnych sfer życia społeczeństw, spełnia więc różne funkcje. Zasadniczy charakter mają trzy funkcje: stanowienie prawa (ustawodawstwo), wykonywanie prawa (egzekutywa) i rozstrzyganie konfliktów prawnych (sądzenie).

Po drugie, tak wyodrębnionym funkcjom odpowiada działalność odpowiednich organów państwowych. To przyporządkowanie w Polsce przedstawia się następująco: za ustawodawstwo odpowiada Sejm i Senat; za egzekutywę – Prezydent RP i Rada Ministrów; za sądownictwo odpowiadają sądy i trybunały. Wymienione organy są równoważne, tj. żaden z nich nie jest nadrzędny albo podporządkowany wobec innego. Organy te są wzajemnie niezależne, chociaż występują pewne formy współdziałania między nimi.

Po trzecie, podział władzy byłby niemożliwy, gdyby jedna osoba mogła wykonywać władzę jednocześnie w ramach różnych organów należących do innych władz. Na przykład niezgodne z tą zasadą byłoby równoczesne zasiadanie w Sejmie lub Senacie (a więc tworzenie prawa) i wykonywanie funkcji sędziego. Dlatego w przepisach Konstytucji występują zakazy zajmowania stanowisk przez jedną osobę w różnych organach należących do różnych władz w ramach podziału władzy. Jest to zasada *incompatibilitas*. Na przykład Prezydent RP nie może być jednocześnie posłem lub senatorem. Wyjątkiem od tej zasady jest bycie posłem lub senatorem a zarazem pełnienie funkcji we władzy wykonawczej (minister, sekretarz stanu). Podział władzy ma, tak w ujęciu Locke'a i Monteskiusza, jak i w koncepcjach dzisiejszych, prowadzić nie tylko do obrony wolności jednostek i społeczeństw, ale także do dobrego, harmonijnego funkcjonowania władzy poprzez hamowanie nadmiernej ekspansji jednej władzy przez pozostałe władze.

Z wyroku TK sygn. K. 6/94:

„Wymóg »rozdzielenia« władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko jednak wobec władzy sądowniczej »rozdzielenie« oznacza zarazem »separację«, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć”.

Podział władzy nie może jednak oznaczać zupełnego oddzielenia ich działalności od siebie. Przeciwnie, Konstytucja przewiduje liczne formy współdziałania władzy ustawodawczej z władzą wykonawczą. Dla zilustrowania tej kwestii warto wspomnieć o takich relacjach między tymi władzami, jak: współdziałanie organów władzy wykonawczej z Sejmem w trakcie niektórych etapów postępowania ustawodawczego, inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów i Prezydenta RP, możliwość odmówienia przez Prezydenta podpisania ustawy przedłożonej przez marszałka Sejmu. Znacznie rzadziej mamy do czynienia z kooperacją wspomnianych władz z władzą sądowniczą. Zgodnie bowiem z art. 173 ustawy zasadniczej sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Wartym wzmianki wyjątkiem od tej separacji władzy sądowniczej jest powoływanie sędziów sądów powszechnych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa³⁴.

Trzeba jednak zastrzec, że chociaż zasada podziału władzy jest wciąż przestrzegana, to we współczesnych państwach istnieją takie organy państwowe, które trudno zaliczyć do jednej z trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej. Tytułem przykładu wspomnijmy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Najwyższej Izbie Kontroli, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Kompetencje tych organów są swoiste i noszą pewne cechy dwóch władz jednocześnie: ustawodawczej i wykonawczej. Obserwatorzy praktyki politycznej mogą dostrzec, że w normalnej sytuacji rząd (Rada Ministrów) ma stałe poparcie większości sejmowej, co osłabia znaczenie niektórych elementów podziału władzy. Nie sposób jednak tej zasady pominąć, stoi ona bowiem u genezy wielu norm konstytucji.

5. Omówione wyżej zasady ustroju mogą być w praktyce zagrożone, jeśli w danym kraju nie ma pluralizmu politycznego. Konstytucja RP deklaruje **zasadę pluralizmu politycznego** w art. 11 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem, 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. Drugie zdanie tego przepisu wskazuje na konstytucyjne funkcje partii politycznych.

³⁴ W zgodnej opinii doktryny nie narusza to jednak niezależności sądów.

Celem partii politycznych jest udział w rządzeniu lub przynajmniej pośredni wpływ na władzę. Ten cel nie usprawiedliwia jednak wszelkich metod, np. partia musi działać metodami demokratycznymi, jej organizacja wewnętrzna powinna być oparta na zasadach demokratycznych, przynależność do partii nie może być przymusowa, członkowie partii są równi (w pierwszym rządzie dotyczy to możliwości wybierania naczelników organów danej partii, jak też bycia wybranym do nich)³⁵. W szczególności zakazane jest stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na nią.

Granice pluralizmu politycznego określa art. 13 Konstytucji („zakazane jest istnienie 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”)³⁶.

Do partii mogą należeć pełnoletni obywatele polscy. Jednak Konstytucja wprowadza w tej materii następujące zakazy podyktowane troską o neutralność polityczną pewnych zawodów i funkcji:

- Sędziowie sądów powszechnych (art. 178 ust. 3);
- Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3);
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3P);
- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3);
- Prezes NBP (art. 227 ust. 4).

Wśród zawodów, w których działalność polityczna musi być co najmniej ograniczona, są urzędnicy służby cywilnej (por. art. 153 Konstytucji).

Żeby pluralizm polityczny mógł funkcjonować prawidłowo, niezbędne jest istnienie pewnych sprzyjających uwarunkowań prawnych, społecznych i politycznych. Przede wszystkim konieczne jest istnienie wolnych i obiektywnych środków masowego przekazu, wolne wybory do wszystkich ciał wybieralnych, odpowiednie zasady finansowania działalności politycznej i in.

³⁵ Więcej na ten temat zob. *Ustawa o partiach politycznych komentarz*. A. Gorgol, M. Granat, J. Sobczak; pod red. Mirosława Granata, Warszawa 2003, s. 46-48

³⁶ Na ten temat pisze M. Bartoszewicz, *Wokół problematyki art. 13 Konstytucji RP*, Państwo i Prawo, z. 4/2005, s. 36 n.

Ściśle związana z zasadą pluralizmu politycznego jest zasada pluralizmu społecznego wynikająca z art. 12, w świetle którego Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Pluralizm społeczny, ogólnie rzecz biorąc, polega na swobodnym tworzeniu tzw. organizacji pozarządowych (niezależnych od władz państwowych, działających na rzecz społeczeństwa lub pewnych jego grup, prowadzących działalność nie nastawioną na zysk). Niektórzy autorzy łączą oba te pluralizmy (polityczny i społeczny) i określają je mianem społeczeństwa obywatelskiego.

6. Zasada społecznej gospodarki rynkowej została rozwinięta stosunkowo niedawno na kontynencie europejskim. W polskim konstytucjonalizmie nawiązanie do tej zasady stanowi nowość. Koncepcje będące podstawą teoretyczną tej zasady skryształizowały się w Republice Federalnej Niemiec po II wojnie światowej w związku z programem reform gospodarczych prowadzonym przez L. Erharda. Zasada społecznej gospodarki rynkowej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej³⁷. Istotą tej zasady jest wymóg poszanowania reguł gospodarki rynkowej z jednoczesnym łagodzeniem trudnych społecznie następstw rynku. Jest to więc próba pogodzenia klasycznego liberalizmu gospodarczego z myślą socjaldemokratyczną i społeczną nauką kościoła katolickiego.

W myśl art. 20 Konstytucji podstawami społecznej gospodarki rynkowej są trzy filary:

1. wolność działalności gospodarczej,
2. własność prywatna oraz
3. solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

Odnosząc się do tych kategorii trzeba stwierdzić, że:

Ad 1. Wolność działalności gospodarczej dotyczy podejmowania działalności nastawionej na zysk, wyboru kierunku tej działalności i w zasadzie nieskrępowanego jej rozwoju. Najpełniej z wolności działalno-

³⁷O wymiarze prawnym tej zasady i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dot. art. 20 konstytucji Zob. L. Garlicki *Uwagi 6-14 do art. 20 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6-18.

ści gospodarczej korzystają podmioty prywatne. Państwo i jego organy w zasadzie nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (art. 22).

Ad 2. Z działalnością gospodarczą ściśle wiąże się własność prywatna, gdyż może ona służyć tej działalności. Konstytucja nakazuje zatem chronić własność i prawo dziedziczenia. Bez prawa dziedziczenia korzystanie z własności byłoby w pewnym sensie nadaremne. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne (czyli związane z potrzebami publicznymi) i za słusznym odszkodowaniem (tzn. odszkodowanie to powinno odpowiadać wartości utraconego mienia). Konstytucja pozwala na istnienie własności Skarbu Państwa, własności jednostek samorządu terytorialnego i własności spółdzielczej. Te formy własności mają jednak tylko uzupełniający charakter i nie są podstawą społecznej gospodarki rynkowej. Własność prywatna najprościej może być tu traktowana jako ta własność, która pozostaje po „odjęciu” własności państwa, samorządu terytorialnego. Nie jest bezdyskusyjne natomiast zaliczenie własności spółdzielczej do kategorii własności prywatnej³⁸.

Ad 3. Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych polega na rozwiązywaniu wszelkich konfliktów nieuchronnie powstających w gospodarce rynkowej w drodze negocjacji odbywanych na zasadzie poszanowania wszystkich stron. Formą rozwiązywania tych konfliktów jest np. Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych składająca się z przedstawicieli rządu, związków zawodowych i pracodawców³⁹.

7. Twórcy Konstytucji już we wstępie (preambule) jako jedną z podstaw ustroju Polski deklarują **zasadę pomocniczości (subsidiarności)**, umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Po raz pierwszy sformułowana w encyklice papieża Piusa XI (*Quadragesimo anno*),

³⁸ Pełna analiza tego pojęcia jest zawarta w pracy S. Jarosz-Żukowskiej, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003; s. 109-117.

³⁹ Zob. ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. nr 100, poz. 1080 ze zm.).

obecnie jest szeroko uznawana. Zasada ta oznacza, że społeczności (czy struktury organizacyjne) wyższego rzędu nie powinny ograniczać społeczności niższego rzędu, lecz pełnić wobec nich rolę pomocniczą (służebną). W praktyce polega to na tym, że w sytuacji, gdy dany podmiot życia społecznego (np. rodzina, stowarzyszenie, związek zawodowy) lub określony szczebel władzy (np. organy gminy) nie są w stanie z powodów np. organizacyjnych, technicznych czy finansowych podołać realizacji jakiegoś zadania publicznego, to odpowiedzialność należy przekazać najbliższym strukturom wyższego szczebla. W każdym razie regułą jest załatwianie spraw publicznych przez społeczności czy organy władzy możliwie najniższego szczebla, czyli najbliższe obywatelom i ich wspólnotom. Zadania, które mogą być wykonane przez podmioty bliższe danej grupie społecznej nie powinny być przejmowane przez wyższe (i dalsze od obywateli) szczeble organizacyjne. Koncepcja ta przeciwstawia się etatyzmowi, czyli przejmowaniu przez państwo jak największego zakresu spraw społeczeństwa.

Z zasady pomocniczości wynika postulat decentralizacji władzy. Decentralizację władzy publicznej powinien – wynika to z art. 15 Konstytucji – zapewniać ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to zwłaszcza zasadniczego podziału terytorialnego państwa, który powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. „Decentralizacja władzy publicznej polega – w ujęciu Piotra Winczorka – na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym – organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju⁴⁰”. W konsekwencji, jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

⁴⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 27.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] BANASZAK B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 19-21.
- [2] COMPLAK K.: *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji*, Wrocław 2007.
- [3] CZARNY P., KULIG A., NALEZIŃSKI B., SARNECKI P. (red.), TULEJA P., WOJTYCZEK K.: *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 70-85.
- [4] CZARNY P.: *Zakres konstytucjonalizacji zasad i instytucji ustrojowych w świadomości społecznej*, [w:] Sarnecki P. (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 135-151.
- [5] GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Zarys wykładu. Warszawa 2009, s. 51-77.
- [6] GEBETHNER S.: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 77-91.
- [7] GORGOL A., GRANAT M., SOBCZAK J.: *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 25-40.
- [8] GÓRECKI D. (red.), BRODZIŃSKI W., DOMAGAŁA M., DOMAŃSKA A., KRAWCZYK R., MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., SKOTNICKI K.: *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, Zakamycze 2008, s. 46-54.
- [9] JABŁOŃSKI M.: *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 9-18, 61-66.
- [10] Jabłoński M.: *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 72-85.
- [11] Trybunał Konstytucyjny. *Księga XX-lecia*, Warszawa 2006
- [12] WINCZOREK P.: *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 13-29.
- [13] *Władza, Wolność, Prawo*, red. B. Szlachta, Kraków 1994, s. 208-212, 307-314.
- [14] WRONKOWSKA S.: *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 101-122.

- [15] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- [16] WYRZYKOWSKI M.: *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 65-91.
- [17] ZIELIŃSKI M.: *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] J. Trzciniński, (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.

Rozdział 4

System źródeł prawa w Konstytucji RP

1. W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. po raz pierwszy w historii konstytucjonalizmu polskiego uregulowano zasady i formy tworzenia prawa. Uregulowanie tych kwestii polega nie tylko na określeniu, jakie akty normatywne są wydawane w Polsce, ale też na precyzyjnym ustaleniu związków między nimi. zagadnienia te zostały zawarte w rozdziale III Konstytucji zatytułowanym „Źródła prawa”. Termin „źródło prawa” oznacza uregulowaną prawnie formę, w jakiej tworzone jest prawo. Zróżnicowanie form nie byłoby tak istotne, gdyby nie odpowiadały one zróżnicowaniu merytorycznemu aktów prawnych.

Cały system źródeł prawa w Polsce jest oparty na fundamentalnym rozróżnieniu powszechnie obowiązującego prawa i aktów prawa o charakterze wewnętrznym. Jest to punkt wyjścia dla dalszego pogłębiania wiedzy o źródłach prawa. Trzeba wystrzegać się szkolnych błędów polegających na traktowaniu prawa o charakterze wewnętrznym, jako tego, które obowiązuje „wewnątrz kraju” (tak, jakby powszechnie obowiązujące prawo nie obowiązywało w Polsce) czy też charakteryzowaniu powszechnie obowiązującego prawa jako tego, które jest obowiązujące na większym terytorium niż prawo wewnętrzne. Kryteria rozróżnienia tych dwóch kategorii prawa są zupełnie inne.

Akty powszechnie obowiązującego prawa cechują się tym, że obowiązują one wszystkie podmioty w państwie, w tym przykładowo organy państwa lub samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, a nawet cudzoziemców przebywających na terytorium Polski (z pewnymi wyjątkami w stosunku do dyplomatów). Powszechnie obowiązujące przepisy mogą ustalać zakres naszych praw, obowiązków lub w inny sposób określać sposób zachowania się. Na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego mogą być także wydawane orzeczenia sądów, decyzje

administracyjne czy inne rozstrzygnięcia adresowane do konkretnych osób.

Odwrotnie – akty prawa o charakterze wewnętrznym – nie mogą być podstawą do wydawania jakichkolwiek decyzji, orzeczeń sądów czy innych rozstrzygnięć wobec obywateli, innych osób czy podmiotów podobnych. Akty wewnętrznie obowiązujące są wiążące tylko wobec podmiotów organizacyjnie lub służbowo podległych temu organowi, który dany akt ustanowił. Decyzja wydana w oparciu o taki akt powinna być uznana (w odpowiednim trybie i przez właściwy organ) za nieważną.

2. Lista źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce jest zamknięta, czyli prawo to może być tworzone tylko w tych formach. System źródeł powszechnie obowiązującego prawa jest podwójnie zamknięty. Po pierwsze, podmiotowo, gdyż tylko organy dopuszczone do tego w ustawie zasadniczej mogą stanowić takie akty. Po drugie, system ten jest zamknięty przedmiotowo, ponieważ Konstytucja wymienia enumeratywnie (w sposób pełny, bez wyjątków) formy w jakich prawo to może być tworzone. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami tego prawa są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Niewymieniona w tym przepisie ustawa o zmianie konstytucji, oczywiście także należy do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Dodatkowo w innym rozdziale Konstytucji, w art. 234, przewidziano możliwość wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Dotyczy to tylko sytuacji stanu wojennego, kiedy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Charakter powszechnie obowiązujący mają w zasadzie także niektóre akty stanowione przez organy Unii Europejskiej (por. art. 91 ust. 3 Konstytucji). Powszechnie obowiązujące są nadto akty prawa miejscowego, ale tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W tym miejscu trzeba również wspomnieć o powszechnie obowiązujących zbiorowych układach prawa pracy. Jest to ta część prawa pracy, która zawiera normy regulujące wzajemne relacje pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami, a także pomiędzy innymi podmiotami reprezentującymi interesy pracowników i pracodawców. Układy ustanawiane są w drodze zbiorowych negocjacji i mają charakter normatywny, wynikający z art. 9 kodeksu pracy, w myśl którego ilekroć w kodeksie pracy mowa jest o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców,

a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunków pracy. W doktrynie prawa pracy podkreśla się, że ich usytuowanie jest w tej samej płaszczyźnie co ustaw i aktów wykonawczych – co z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa jest dość nieprecyzyjne. Z punktu widzenia konsekwencji dla pracowników, ta teza ma swoje uzasadnienie. Układy te wiążą bowiem wszystkich pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy, są podstawą i kształtują treść indywidualnych stosunków pracy.

System powszechnie obowiązującego prawa ma budowę hierarchiczną, czyli źródła tego prawa mogą być klasyfikowane według ich mocy prawnej. Najwyższą moc prawną ma oczywiście Konstytucja RP. Dalej kolejno następują: umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy (przypomnijmy, że są one wydawane tylko w nadzwyczajnej sytuacji), inne ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Wprawdzie w tym wyliczeniu wskazano inne ratyfikowane umowy międzynarodowe na dalszym miejscu niż ustawy, to trzeba zdawać sobie sprawę, że miejsce tego typu umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa jest kwestią problematyczną. Również trudno jednoznacznie umiejscowić w tym katalogu regulaminy Sejmu i Senatu, które tylko częściowo zawierają normy prawne powszechnie obowiązujące.

Warunkiem wejścia w życie aktów powszechnie obowiązującego prawa jest ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa⁴¹. Również ratyfikowane umowy międzynarodowe muszą być opublikowane w tym publikatorze.

3. Charakter wewnętrzny mają natomiast, zgodnie z art. 93 Konstytucji, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Również Prezydent RP może wydawać zarządzenia. Wszystkie rodzaje aktów prawnych o charakterze wewnętrznym obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Konstytucja nie ustanawia zamkniętej listy rodzajów aktów prawa wewnętrznego obowiązującego ani nie wylicza wszystkich organów, które

⁴¹ Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tekst jednolity z 2010 r.: Dz.U. nr 17, poz. 95.

mogą tworzyć takie prawo. Jest to więc, w przeciwieństwie do systemu powszechnie obowiązującego prawa, system otwarty. Jednak tylko pozornie organy wydające omawiane akty mają większą swobodę niż przy stanowieniu powszechnie obowiązującego prawa. Przede wszystkim bowiem, żaden akt normatywny wewnątrznie obowiązującego prawa i żadna norma w nim zawarta nie mogą być sprzeczne z normami prawa powszechnie obowiązującego. Poza tym akty normatywne wewnątrznie obowiązujące muszą mieć wyraźną podstawę prawną w ogólnej normie upoważniającej do wydawania określonego rodzaju aktów przez dany organ albo w szczegółowym upoważnieniu do wydania jednego, konkretnego aktu. Każdy pełnoletni człowiek dość często styka się z regulaminami różnych instytucji użytku publicznego. Dotyczą one w zasadzie sposobów korzystania z tych instytucji, jednak przez to mają pośrednio wpływ na sytuację prawną jednostki. Aktami o charakterze wewnętrznym zajmuje się bardziej szczegółowo nauka prawa administracyjnego.

4. Spośród źródeł powszechnie obowiązującego prawa najbardziej typowym sposobem unormowania wybranej dziedziny życia społecznego jest **ustawa**⁴². W nauce wyróżnia się kilka głównych cech ustawy:

- 1) jest aktem parlamentu,
- 2) jest uchwalana w specjalnym trybie,
- 3) ma najwyższą moc prawną po konstytucji (w systemie prawa krajowego),
- 4) ma nieograniczony zakres przedmiotowy,
- 5) istnieją sprawy, które mogą być poddane wyłącznie regulacji ustawowej.

Ad 1. Ustawy są uchwalane przez Sejm, jednak mówimy, że jest to akt parlamentu, ponieważ druga izba parlamentu (Senat) także ma znaczną rolę w stanowieniu ustaw. Niektóre ustawy po uchwaleniu przez Sejm następnie są w poważnym stopniu zmieniane przez Senat, a poprawki te nie zostają później odrzucone przez Sejm. Wprawdzie w postępowaniu ustawodawczym (legislacyjnym) uczestniczą różne organy (Rada Ministrów, Senat, Prezydent RP), żaden z nich nie jest jednak autorem ustawy. Jest to więc zawsze akt parlamentu (w którym większy wpływ na

⁴² Dlatego też w nauce prawa konstytucyjnego formułuje się zasadę prymatu ustawy. Por. na przykład B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 167.

powstawanie i treść ustawy ma Sejm). Kompetencja Sejmu do uchwalania ustaw ma charakter ogólny, co oznacza, że Sejm uchwała ustawy, gdy uzna to za celowe, a więc bez specjalnego upoważnienia.

Ad 2. Procedura tworzenia ustawy będzie szerzej omawiana w rozdziale dotyczącym Sejmu i Senatu. W tym miejscu warto powiedzieć, że celem postępowania ustawodawczego powinno być zagwarantowanie dobrej jakości prawnej ustawy oraz zapewnienie jak największej stabilności prawa. To ostatnie niestety nie zawsze jest możliwe.

Ad. 3 W systemie źródeł prawa krajowego ustawa zajmuje drugie miejsce po Konstytucji (porównaj art. 87 ustawy zasadniczej). Należy pamiętać, że w Polsce umowy międzynarodowe ratyfikowane po uprzedniej zgodzie wyrażonej przez Sejm w drodze ustawy mają (w wypadku ewentualnej kolizji norm) pierwszeństwo przed ustawami. Wspomniane miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa polega też na tym, że żaden akt prawa krajowego nie może naruszać (być sprzeczny) ustawy, zmieniać jej ani uchylić. Natomiast ustawa nie musi być zgodna z aktami podustawowymi i każdy akt o mniejszej mocy prawnej może być zmieniony czy uchylony przez ustawę. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa, ustawa ma charakter normatywny (składa się bowiem z norm prawnych).

Ad 4. Wybór materii podlegających unormowaniu ustawowemu jest w zasadzie nieograniczony. Nie ma takiej dziedziny życia społecznego czy gospodarczego, która nie mogłaby być uregulowana ustawą. Jeśli, przypuścimy, Sejm uzna za celowe wydanie ustawy w sprawie estetycznego wyglądu stołówek w zakładach pracy, to może taką ustawę uchwalić, nawet jeśli uznamy, że byłoby to nieracjonalne. Nie znaczy to, że treść ustawy może być dowolna i przez to na przykład naruszać konstytucję. Pewne kwestie nie muszą być regulowane przez ustawy, gdyż są wystarczająco rozwinięte i jasno sformułowane w konstytucji. Są też sprawy, które mogą regulować tylko inne akty normatywne (np. sprawę wewnętrznego ustroju Sejmu i Senatu regulują regulaminy obu izb).

Ad 5. Są to materie objęte wyłącznością ustawy, czyli takie sprawy, które mogą być unormowane jedynie przez ustawę. Zasadą wyłączności ustawy są objęte takie zagadnienia, jak:

- a. status prawny jednostki (jej wolności, prawa i obowiązki),
- b. uchwalanie budżetu państwa,

- c. ustanawianie nowych podatków lub innych obciążeń publicznych,
- d. określanie najważniejszych zasad funkcjonowania organów państwowych i ustalenie ich podstawowych zadań,
- e. określenie zasad prawa wyborczego.

Jedynie szczegóły, np. organizacyjne, proceduralne itp. mogą być przekazane do uregulowania w aktach wykonawczych. Inną sytuacją jest nałożony przez Konstytucję obowiązek wydania ustawy w danej dziedzinie. Obowiązek taki wynika na przykład z konstytucyjnych przepisów art. 15 ust. 2, 51 ust. 3 i 5, 67 ust. 2, 75 ust. 2 i wielu innych.

W ostatnich latach nabiera coraz większego znaczenia problem ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Ten typ ustaw uregulowany jest w rozdz. 5a art. 95a-f Regulaminu Sejmu. Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej. Trzeba też przyznać, że swoboda regulacyjna Sejmu nie jest w tej dziedzinie tak duża jak w przypadku innych ustaw. Patrząc na tryb prac legislacyjnych Sejmu RP można dostrzec, że ten sposób wykonywania prawa Unii Europejskiej jest niezbyt praktyczny. Można rozważyć wdrażanie dyrektyw za pomocą rozporządzeń, co przyspieszyłoby tempo prac w tej dziedzinie. Choć z drugiej strony wykonywanie prawa Unii Europejskiej przez Sejm w drodze ustawodawczej pozwala na nieco większą kontrolę opinii publicznej.

Często Sejm uchwalając ustawę, nie reguluje w sposób szczegółowy wszystkich kwestii w niej zawartych. Chodzi tu na przykład o szczegółowe zasady finansowania jakiejś działalności, organizację pracy urzędników wykonujących pewne zadania itp. Te zagadnienia muszą być nierzadko rozwinięte w aktach wykonawczych do ustawy. Bardzo istotne jest to, że sama ustawa musi przewidywać wydanie przepisów wykonawczych. Nie ma w tej sprawie pola swobodnego uznania dla żadnego organu.

5. W ten sposób przechodzimy do **rozporządzeń**. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Są to: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i przewodniczący komitetów określonych w ustawie (np. przewodniczący Komitetu Badań Naukowych). Jest to katalog zamknięty, czyli żaden inny organ nie może wydawać rozporządzeń.

Rozporządzenie jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Oznacza to, że to upoważnienie (zwane również delegacją ustawową) musi wskazać z nazwy jeden z organów upoważnionych do wydawania rozporządzeń na mocy Konstytucji i wskazać, że organ ten powinien wydać rozporządzenie lub że może wydać taki akt. Pierwszy rodzaj upoważnienia ma charakter obligatoryjny, drugi – fakultatywny.

Upoważnienie powinno określać także zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepis zawierający takie upoważnienie może brzmieć na przykład tak: „minister finansów określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady przekazywania dotacji dla ...[**zakres spraw przekazanych do uregulowania**], kierując się względami terminowego wykonania zadań przez ...celowego wykorzystania dotacji [**wytyczne dotyczące treści aktu**]”. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi (art. 92). Jest to tzw. zakaz subdelegacji.

6. W myśl art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. To prawo tworzy bardzo skomplikowany system. Składają się na niego ogólne zasady prawa międzynarodowego, powszechnie uznawane zwyczaje międzynarodowe i inne źródła⁴³. Najważniejszym typem prawa międzynarodowego są jednak **umowy międzynarodowe**. W polskim systemie prawnym istnieją trzy rodzaje umów międzynarodowych: umowy międzynarodowe, których ratyfikowanie przez Prezydenta i wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, umowy ratyfikowane (również przez Prezydenta) bez wymogu zgody Sejmu i umowy międzynarodowe nie podlegające ratyfikacji. Tylko ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa. Ratyfikacja umowy międzynarodowej jest to formalny akt głowy państwa (w Polsce – Prezydenta RP) wyrażający zgodę tego państwa na związanie się umową międzynarodową i wynikającymi z niej prawami i obowiązkami zarówno w sferze prawa krajowego, jak i w stosunkach zewnętrznych.

⁴³ Na temat znaczenia tych pojęć i sposobu obowiązywania różnych źródeł prawa międzynarodowego zob. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003 s. 41 i n.

Jeśli chodzi o pierwszy typ umów międzynarodowych, to zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji ich ratyfikacja lub wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy choćby jednej z poniższych spraw:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

W świetle Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Czyli ratyfikowana umowa międzynarodowa może być aktem obowiązującym na tej zasadzie co ustawa i nie ma potrzeby wydawania odrębnej ustawy wprowadzającej ją do obrotu prawnego w Polsce.

Jeśli chodzi o miejsce umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa, to umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast trudno kategorycznie określić miejsce w tym porządku innych ratyfikowanych umów międzynarodowych. Wydaje się, że mają one moc prawną równą ustawie, choć istnieje też uzasadnienie poglądu o ich niższej mocy prawnej⁴⁴.

7. Co się tyczy prawa stanowionego przez organy **Unii Europejskiej**, której Polska jest członkiem, to należy podkreślić, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3). Cytowane postanowienie Konstytucji znajduje zastosowanie głównie do tzw. europejskiego prawa wtórnego, które tworzone jest przez Parlament Europejski, Komisję Europejską i Radę, ale nie

⁴⁴ Zob. B. Banaszak. *Outline of Polish Constitutional Law*, Wrocław 2005, s. 40.

tylko. Trzeba bowiem zaznaczyć, iż akty **prawa pierwotnego**, na które składają się wszelkie traktaty ustanawiające poszczególne wspólnoty – kolejno Europejską Wspólnotę Węgla i Stali⁴⁵, Europejską Wspólnotę Gospodarczą⁴⁶, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – następnie Traktat ustanawiający Unię Europejską (z Maastrich), a także traktaty akcesyjne, rewizyjne oraz załączniki, aneksy i protokoły (jako integralne części traktatów) – stanowią umowy międzynarodowe i jako takie w systemie prawa polskiego również stoją poniżej Konstytucji. Pozycja prawa pierwotnego określona jest w art. 91 ust. 1. Wynika z niego, iż traktaty wspólnotowe będące ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy – o czym była mowa powyżej. Z treści art. 91 ust. 1 płyną dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, *a contrario* pierwszeństwo takie nie dotyczy Konstytucji, co jednoznacznie przesądza o tym, iż to właśnie Konstytucja – zgodnie z jej art. 8 ust. 1 – jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷. Pozycja konstytucji potwierdzona jest również w części regulującej kognicję Trybunału Konstytucyjnego. W art. 188 pkt 1 mowa jest o orzekaniu przez TK o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Podobnie art. 188 pkt 5, zgodnie z którym Trybunał orzeka w sprawie skargi konstytucyjnej na podstawie

⁴⁵ Nieobowiązujący, ponieważ został zawarty na czas określony, tj. 50 lat. Wygaś w 2002 roku.

⁴⁶ Po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 roku nazwa traktatu uległa zmianie. Obecnie, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego od 1 grudnia 2009 r., nowa nazwa Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską to Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴⁷ Podkreślił to również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 18/04: „Zagwarantowane art. 91 ust. 2 pierwszeństwo umów o przekazaniu kompetencji ‘w niektórych sprawach’ – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – ‘prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej’ w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji ‘w niektórych sprawach’. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania” (pkt 4.2.)

art. 79 ust.1 Konstytucji, wniesionej przez każdego, kogo konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone poprzez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji opartych na podstawie ustawy bądź innego aktu normatywnego – zdaniem skarżącego – niezgodnego z Konstytucją. Wreszcie z art. 193 wynika najwyższa pozycja konstytucji w systemie źródeł prawa polskiego (w kontekście kognicji TK). Przepis ten nakazuje⁴⁸ bowiem każdemu sądowi skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy powźmie wątpliwość co do zgodności z Konstytucją (lub umową międzynarodową) aktu normatywnego, a od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. **W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., P 37/05 Trybunał Konstytucyjny** podkreślił jednak, że „w szczególnej sytuacji kolizji ustawy z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą”⁴⁹. Po drugie, jakkolwiek procedura ratyfikacyjna, na podstawie której Polska przystąpiła do UE w 2004 roku, odbyła się nie poprzez wydanie ustawy, a poprzez zatwierdzenie w referendum akcesyjnym

⁴⁸ Wbrew przyjmowanej przez część doktryny prawnej i orzecznictwa literalnej wykładni przepisu art. 193 Konstytucji RP, należy przyjąć, iż w razie powzięcia przez sąd wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego, który miałby stać się podstawą decyzji stosowania prawa, sąd ma obowiązek skierowania pytania prawnego do TK, nie zaś uprawnienie. Obowiązek ten wynika z wykładni systemowej art. 188 i następnich konstytucji, zgodnie z którą jedynym organem właściwym do orzekania o zgodności prawa z konstytucją (lub aktem hierarchicznie wyższym nad ustawą) jest Trybunał Konstytucyjny. Więcej na ten temat M. Haczowska, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 1 (66), s. 66 i n. oraz powołana tam literatura; L. Garlicki, *komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom IV, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 13; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, Państwo i Prawo 2000 nr 5, s. 3 i n.; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 7, s. 17 i inne. Por kontrowersyjną wypowiedź K. Wojtyczka, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 4(93), s. 187.

⁴⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., P 37/05 (OTK ZU 2006/11A/1807)

(ogólnokrajowym), to należy stanąć na stanowisku, iż traktat akcesyjny spełnia wymóg określony w art. 91 ust. 2 co do formy ustawowej. Wynika to zarówno z faktu, iż to właśnie Sejm jako ciało ustawodawcze podjął uchwałę co do trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu, przekazując swoją kompetencję bezpośrednio zbiorowemu podmiotowi suwerenności – Narodowi, nastąpiło więc jakby cofnięcie kompetencji przez organ przedstawicielski, który w wyborach parlamentarnych uzyskał legitymację do stanowienia ustaw. Z treści art. 91 ust. 2 natomiast wynika, iż prawo traktatowe jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli tej nie da się pogodzić z umową. Zgodnie z regułą kolizyjną określoną w art. 91 ust. 2 w razie niezgodności ustawy z prawem wspólnotowym, sądy powinny zastosować akt wspólnotowy – jako bezpośrednio stosowany w krajowym porządku prawnym. Jeśli zaś nastąpiłaby kolizja aktu prawa pierwotnego lub pochodnego z konstytucją, nie można wykluczyć możliwości skierowania pytania prawnego do TK, który jako jedyny jest właściwy do rozstrzygnięcia o konstytucyjności. Jak stwierdził bowiem TK w orzeczeniu K 18/04: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować”⁵⁰. W tym miejscu należy podkreślić, że – z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE – kwestią dyskusyjną jest pierwszeństwo pierwotnego prawa europejskiego przed unormowaniami konstytucyjnymi państw członkowskich UE. Nie rozstrzygając tutaj tego problemu, można jedynie nadmienić, że najwłaściwsze jest takie tworzenie, a następnie interpretowanie prawa krajowego, by nie docho-

⁵⁰ Pkt 6.4. orzeczenia K 18/04.

dziło do jakichkolwiek kolizji z prawem UE, i odwrotnie – poszanowanie i uwzględnianie tradycji konstytucyjnych państw członkowskich UE zarówno przy stanowieniu, jak i wykładni prawa wspólnotowego.

TEZA wyroku TK z 11 maja 2005 r. K 18/04

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji

„Art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego”.

Jeśli natomiast chodzi o **prawo pochodne** (stanowione przez organy Unii Europejskiej), nie ma wątpliwości, iż w razie kolizji ustaw z aktami wydawanymi przez instytucje UE sędziowie mają obowiązek zastosować regułę kolizyjną w myśl art. 91 ust. 3 Konstytucji i pominąć ustawę. W sytuacji zaś kolizji z normą konstytucyjną w pierwszej kolejności zastosować wykładnię prowsólnotową, w razie niemożności jej usunięcia powyższe uwagi Trybunału Konstytucyjnego są aktualne.

Wyliczenia aktów prawa wtórnego dokonuje art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poniżej używany skrót: TFUE) w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony⁵¹. Od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej akty te obowiązują w naszych krajowych stosunkach prawnych. Do aktów prawa wtórnego należą przede wszystkim rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Ich wewnętrzna hierarchia określona jest w sekcji 1 „Akty prawne unii”, rozdziału II, Tytułu I części VI dot. postanowień instytucjonalnych i finansowych. Dopiero Traktat Lizboński zróżnicował ich wzajemną pozycję prawną. Wcześniej, pod rządem TWE, akty prawa wtórnego podzielone były jedynie na akty wiążące i niewiążące, w drugiej grupie wyodrębniało się ponadto tzw. „akty nienazwane”. Do pierwszych należały rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, do drugiej zaś wspomniane „akty nienazwane” oraz opinie i zalecenia. Traktat Lizboński nie dokonał zasadniczej zmiany nazew-

⁵¹ Traktat Lizboński z 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), znowelizował niektóre postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Ustanowieniu Wspólnot Europejskich, w tym nazwę tego ostatniego na Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz. Urz. WE 2007, C 306 z 17 grudnia 2007 r.). Wcześniejszym przepisem regulującym system aktów prawa wtórnego był art. 249 TWE.

nictwa dotychczasowych aktów prawnych, jakkolwiek poprzedzający go Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zawierał odmienne określenia aktów prawa wtórnego, np. ustawa europejska, europejska ustawa ramowa, rozporządzenia i decyzje europejskie, czy europejskie rozporządzenia delegowane.

Obecny system wtórnego prawa Unii Europejskiej dzieli się na akty prawne o charakterze wiążącym i akty niewiążące. Do pierwszej grupy należą akty prawodawcze, i są to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje z przymiotnikiem „prawodawcze” oraz akty o charakterze nieprawodawczym. Sposób przyjmowania aktów prawodawczych uregulowany jest w art. 289 i n. TFUE i jest to tzw. zwykła procedura prawodawcza, zastępująca dotychczasową procedurę współdecydowania. Drugą, stosowaną rzadziej, jest specjalna procedura prawodawcza. Cechą charakterystyczną pierwszej ze wspomnianych procedur jest równorzędna pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady UE (rola Komisji Europejskiej sprowadza się przede wszystkim do inicjatywy legislacyjnej). Jeśli zatem obie te instytucje nie dojdą do porozumienia co do ostatecznego brzmienia aktu prawnego (nawet po powołaniu w ostatnim etapie tzw. komisji pojednawczej), akt nie zostanie przyjęty. Akty nieprawodawcze stanowią drugą obszerną grupę aktów wiążących i dzieli się odpowiednio na: rozporządzenia delegowane, dyrektywy delegowane i decyzje delegowane (przyjmowane mogą być jedynie przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia zawartego w akcie prawodawczym); rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze i decyzje wykonawcze (przyjmowane przez Komisję lub Radę, na podstawie delegacji zawartej w akcie wiążącym lub – w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – tylko przez Radę) oraz decyzje i rozporządzenia „bez przymiotnika” (przyjmowane albo przez Radę Europejską albo przez Radę UE na podstawie traktatów bez udziału Parlamentu Europejskiego albo przez Komisję na podstawie traktatów, albo przez Europejski Bank Centralny).

Poszczególne typy aktów prawnych charakteryzują się swoistymi cechami. Rozporządzenia, przypominające polską ustawę, określane są mianem aktów unifikacji prawa, oznacza to, że obowiązują w tym samym zakresie na terytorium całej Unii Europejskiej od chwili ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Jako akty powszechnie obowiązujące zawierają normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Są bezpośrednio skuteczne, zatem nie wymagają wydawania aktów trans-

ponujących do krajowych porządków prawnych. Celem rozporządzenia jest zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Wyklucza to zatem dowolność ich stosowania, a wręcz wymaga pełnego podporządkowania.

Dyrektywa nie ma swojego odpowiednika w prawie polskim. Jako środek harmonizacji prawa pozwala w każdym państwie członkowskim dostosować dane rozwiązanie do miejscowych potrzeb oraz uwarunkowań społecznych, gospodarczych, przyrodniczych, czy ekonomicznych. Dyrektywy skierowane są do państw członkowskich, które zgodnie z art. 288 TFUE zobowiązane są do wydania w określonym terminie (zwykle 2-letnim) przepisów krajowych odpowiadających jej treści. Państwa członkowskie nie mają jednak pełnej swobody w zakresie implementacji dyrektywy, przepisy traktatowe wyraźnie bowiem wskazują, iż korzystają one ze swobody jedynie w zakresie wyboru form, metod i środków implementacji, zobowiązane są natomiast osiągnąć wskazany w dyrektywie rezultat. Niedopełnienie tego obowiązku stanowić będzie naruszenie prawa wspólnotowego i skutkować może wszczęciem stosownej procedury przez Komisję Europejską przed Trybunałem Sprawiedliwości (zgodnie z art. 258 TFUE). W polskim porządku prawnym ostateczna forma implementacji dyrektywy może mieć postać ustawy lub rozporządzenia. Stąd, jeżeli mówimy o swobodzie metod i środków implementacji, mamy na myśli odpowiednią dla poszczególnych aktów prawnych procedurę ich ustanawiania. Przykładowo w przypadku ustawy będzie to procedura legislacyjna w Sejmie (obejmująca trzy czytania) i Senacie, zakończona złożeniem podpisu przez Prezydenta RP. Po upływie wskazanego w dyrektywie terminu musi ona skutecznie obowiązywać w porządkach prawnych państw członkowskich, co podlega kontroli Komisji Europejskiej. Dyrektywa, podobnie jak rozporządzenie, posiada normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, i ma charakter powszechnie obowiązujący. Cechą odróżniającą jest brak bezpośredniej skuteczności, co wynika – o czym była mowa powyżej – z konieczności wydania aktu „pośredniczącego”. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki. Dyrektywa może być bezpośrednio skuteczna w sytuacji braku bądź niewłaściwej jej implementacji przez państwo członkowskie, jeżeli tylko jej postanowienia przyznają jednostkom określone uprawnienia i są dostatecznie jasno skonkretyzowane. Wszystkie trzy przesłanki muszą jednak wystąpić kumulatywnie.

Ostatnim wiążącym aktem prawa wtórnego jest decyzja. W odróżnieniu od dwóch przedstawionych powyżej, zawiera normy o charakterze indywidualnym i konkretnym, i adresowana jest do określonych podmiotów lub państw członkowskich. Obowiązuje od chwili jej ogłoszenia bądź notyfikacji. Odpowiednikiem decyzji unijnej w prawie polskim jest decyzja administracyjna.

Do aktów niewiązących należą natomiast zalecenia i opinie oraz wspomniana kategoria „aktów nienazwanych”. Opinie wydawane mogą być przez wszystkie instytucje Unii, zalecenia natomiast jedynie przez Radę, Komisję i EBC. Oba te akty nie ustanawiają żadnych praw i obowiązków wobec adresatów, jednakże mogą wywierać skutek prawny. Adresatami opinii i zaleceń są zazwyczaj instytucje, organy i inne jednostki organizacyjne, ale również państwa członkowskie.

Na „akty nienazwane” składają się te wszystkie, które nie zostały w sposób wyraźny określone w art. 288 TFUE (dawnym art. 249 TWE), natomiast wydawane są przez instytucje i organy wspólnotowe w ramach ich wewnętrznych procedur. Należą do nich wszelkie uchwały, rezolucje, deklaracje, wytyczne, wyjaśnienia, komunikaty, sprawozdania, plany, memoranda czy regulaminy. Ich skutek prawny nie jest jednolity, niektóre z nich nie wywołują żadnych skutków prawnych (np. memorandum), inne zaś wywołują (np. regulaminy). Niektóre z nich mają charakter wiążący (regulaminy), inne zaś charakteru takiego nie posiadają (rezolucje). Ich wspólną cechą jednakże jest to, iż przedmiotem regulacji są sprawy organizacyjne i wewnętrzne, zawsze wymagają do ich wydania podstawy prawnej, muszą być zgodne z prawem pierwotnym i wtórnym, a ich legalność podlega kontroli TSUE. Traktat Lizboński nie zmienił tej kategorii aktów prawnych w zasadniczy sposób.

8. Ważnym źródłem powszechnie obowiązującego prawa są **akty prawa miejscowego**. Nie są to akty prawa wewnętrznego, mimo że akty prawa miejscowego nie obowiązują w całym kraju. Akty prawa miejscowego ustanawiają dwa rodzaje podmiotów: po pierwsze, organy samorządu terytorialnego, a po drugie, terenowe organy administracji rządowej. Wśród tych pierwszych największa rola prawotwórcza przypada organom stanowiącym – radom gmin, radom powiatów i sejmikom województw, wśród drugich – wojewodom. Akty te są uchwalane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] DZIAŁOCHA K.: *Uwaga 3 do art. art. 87 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 1-14.
- [2] DZIAŁOCHA K.: *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9-34.
- [3] GARLICKI L., ZUBIK M.: *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46-70.
- [4] GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 115-142.
- [5] KULESZA M.: „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w nowej *Konstytucji*, Państwo i Prawo, 1998, nr 2.
- [6] MASTERNAK-KUBIAK M.: *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003, s. 19-60.
- [7] ONISZCZUK J.: *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 16-35.
- [8] WRONKOWSKA S.: *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Przegład Sejmowy, 2001, nr 5.

DZIAŁ II

**SYSTEM ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W POLSCE.
STRUKTURA I KOMPETENCJE**

Uwagi wprowadzające

Przez pojęcie organu państwowego rozumie się wyodrębnioną prawnie osobę lub grupę osób wyposażonych w określone kompetencje, uprawniające do wykonywania części władzy państwowej. W celu zapewnienia wykonania swoich funkcji władczych organ państwowy może stosować środki przymusu państwowego, samodzielnie albo za pomocą innych organów.

Wyróżnia się wiele rodzajów organów państwowych w oparciu o rozmaite kryteria. Istotny jest w szczególności podział według kryterium przynależności do jednej z podzielonych władz, tzn. istnieją organy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i organy władzy sądowniczej. Warto spostrzec, że organy władzy wykonawczej to nie tylko Prezydent RP i Rada Ministrów, lecz wiele organów, zwłaszcza administracji rządowej. Art. 10 ust. 1 Konstytucji wymienia te organy jedynie przykładowo. Organy administracji publicznej w rozumieniu, jakie przydaje im nauka prawa administracyjnego należą przeważnie do sfery władzy wykonawczej. Można je podzielić na organy administracji państwowej (a wśród nich głównie organy administracji rządowej) i na organy administracji samorządowej.

Ze względu na skład osobowy wyróżnia się organy jednoosobowe i kolegalne. W tych ostatnich rozstrzygnięcia podejmowane są przez zespół osób wchodzących w ich skład, na odpowiednio przygotowanych posiedzeniach, sesjach itp.

Ze względu na terytorialny zakres działania wyodrębnia się organy centralne⁵² (i naczelne) obejmujące cały obszar kraju, a z drugiej strony organy terenowe, o właściwości ograniczonej do pewnego obszaru np. województwa.

⁵² W ujęciu Z. Leońskiego centralne organy administracji cechują się tym, „że zakres ich działania rozciąga się na teren całego państwa i wykonują one zadania przypisywane administracji publicznej”. Por. *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 90-91.

Inny podział dotyczy możliwości samodzielnego podejmowania działań prawnych przez dany organ. Mówimy wtedy o organie samoistnym (przykładem może być Sejm RP, Prezydent RP). Z drugiej strony funkcjonują organy pomocnicze służące organowi samoistnemu (tak np. komisje sejmowe czy rady i zespoły w ramach administracji rządowej).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia ponadto centralne organy państwowe, centralne konstytucyjne organy państwa oraz organy naczelne. Organy centralne są właściwe do wykonywania zadań dotyczących całego obszaru państwa. Tylko niektóre z nich wymienione są z nazwy w ustawie zasadniczej. Dodanie przymiotnika „konstytucyjne” oznacza, że mowa jest o tych organach, które są wymienione w konstytucji. Organy naczelne to takie organy działające na obszarze całego państwa, które nie są kierowane przez żaden inny organ, np. Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów. Dopuszcza się wszakże istnienie naczelných organów podległych Sejmowi RP (tak na przykład Najwyższa Izba Kontroli). Organy naczelne mają uprawnienia zwierzchnie wobec innych organów państwowych.

Całość organów państwowych tworzy określony system organów państwowych, w którym relacje między poszczególnymi organami są uregulowane przepisami prawa. System organów państwowych to innymi słowy całokształt cech określających budowę aparatu państwowego. Szczególne znaczenie ma całokształt stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Obraz tych relacji wskazuje, jaki jest w danym państwie system rządów. **Istnieją dwa główne systemy rządów – prezydencki i parlamentarno-gabinetowy** (inna nazwa: parlamentarny). Główne cechy prezydenckiego modelu rządów w klasycznym ujęciu to: jednolitość egzekutywy (władzy wykonawczej) i silna władza głowy państwa wybieranej przez cały naród w wyborach powszechnych. Skoro egzekutywa jest jednolita, to cały aparat państwowy podlega prezydentowi, przez niego jest kształtowany, ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta, a nie są odpowiedzialni przed parlamentem. Nie występuje tu urząd premiera. Ograniczeniem władzy prezydenta jest to, że nie może on rozwiązać parlamentu. W niektórych państwach głowa państwa jest odpowiedzialna przed jedną z izb parlamentu za działania naruszające prawo (tzw. impeachment). Ta forma rządów znajduje zastosowanie w czystej postaci w Stanach Zjednoczonych.

Główne cechy parlamentarnego systemu rządów to: dualizm egzekutywy (istnieją dwa ogniwa władzy wykonawczej: głowa państwa oraz rząd), istnienie rządu z reguły jest uzależnione od istnienia większości w parlamencie popierającej ów rząd. Wiąże się to z instytucją odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem zwanej przez niektórych przedstawicieli nauki odpowiedzialnością parlamentarną. Zwyczajem konstytucyjnym jest powierzenie po wyborach zadania utworzenia nowego rządu przewodniczącemu partii, która wygrała wybory. Ponadto, głowa państwa nie jest odpowiedzialna politycznie przed parlamentem. Jest to jedna z przyczyn powstania obowiązku kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa. Pewnego rodzaju rekompensatą dla prezydenta jest możliwość rozwiązania – w nielicznych sytuacjach określonych przez konstytucję – parlamentu. Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta może być dochodzona przed organem władzy sądowniczej. Ogólnie rzecz biorąc w systemie parlamentarnym zadanie określania kierunków polityki państwa spoczywa głównie na parlamencie oraz rządzie. Udział prezydenta w kształtowaniu bieżącej polityki jest niewielki.

W niektórych państwach stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą nie odpowiadają w pełni charakterystyce jednego z dwóch wspomnianych systemów. Mamy wtedy do czynienia z jednym z wariantów systemów mieszanych. Takie systemy występują na przykład w Finlandii, Portugalii, czy Republice Francuskiej. W tej ostatniej system rządów najczęściej określa się jako półprezydencki. Szczególną nazwę – system kanclerski – nadano modelowi rządów w Republice Federalnej Niemiec, gdzie odpowiednikiem stanowiska premiera jest kanclerz, którego zakres kompetencji jest większy niż w przypadku typowego premiera w modelu parlamentarno-gabinetowym. Jednak ogólna charakterystyka rządów w Republice Federalnej Niemiec mieści się w szerokich ramach parlamentarnego systemu rządów.

Większość przedstawicieli nauki prawa uważa, że w Polsce panuje parlamentarno-gabinetowy system rządów w jego postaci zracjonalizowanej, tzn. ogólna przewaga parlamentu (zwłaszcza Sejmu) w relacjach między władzami jest ograniczona np. dzięki instytucji konstruktywnego wotum nieufności (zob. art. 158 ust. 1 Konstytucji), co zmniejsza ryzyko odwołania dotychczasowej Rady Ministrów i niepowołania w jej miejsce nowego rządu. Pewnym odstępstwem od typowo parlamentar-

nego systemu rządów jest wybór prezydenta nie przez parlament, lecz w wyborach powszechnych⁵³.

Poza zakresem tego opracowania są organy samorządu terytorialnego. Wypada tylko wspomnieć, że należą one do administracji publicznej. Nie są jednakże częścią administracji państwowej. W równym stopniu jak organy administracji państwowej organy samorządu lokalnego muszą przestrzegać powszechnie obowiązującego prawa, działać na podstawie prawa i w jego granicach. Wynika to z treści art. 7 Konstytucji. Samorząd terytorialny jest przedmiotem odrębnego wykładu.

⁵³Na temat systemów rządu z bogatej literatury przedmiotu zob. np. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1998, s. 169-184, A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006

Rozdział 1

Organy władzy ustawodawczej

1. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Wymienione organy to dwie izby parlamentu⁵⁴ w Polsce, odpowiednio – „niższa” i „wyższa”. Te określenia nie mogą jednak przesłonić faktu, że to izba niższa (Sejm) jest organem o większych uprawnieniach, silniej wpływającym na bieg spraw publicznych. Dwuizbowość parlamentu bywa określana słowem *bikameralizm*. Złożona struktura parlamentu należy do tradycji polskiej państwowości. Trzeba podkreślić, że nie ma w Polsce konkretnego organu państwowego o konstytucyjnej nazwie: „parlament”. Ten wyraz – stosowany w nauce i w języku potocznym – jest zbiorczym określeniem dla dwóch organów: Sejmu i Senatu. W dalszych partiach tekstu używane jest oprócz wyrazów „poseł” i „senator” także słowo „parlamentarzysta” odnoszące się zarazem do posłów i senatorów.

W większości państw parlamenty są dwuizbowe. Tak jest w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Republice Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej, we Francji. Parlamenty jednoizbowe funkcjonują m.in. w Danii, Szwecji, Izraelu, Nowej Zelandii, Węgrzech czy Bułgarii⁵⁵.

Zarówno Sejm oraz Senat są organami władzy ustawodawczej, ale to Sejm ma istotniejszą rolę w dziedzinie tworzenia ustaw. Żaden inny organ państwowy nie jest zaliczany do władzy ustawodawczej. Funkcje Sejmu oraz Senatu dość wyraźnie się różnią. Na przykład, Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów i jest to jedno z ważniej-

⁵⁴ Słowo „parlament” wywodzi się z włoskiego wyrazu „parlare”, czyli „mówić”.

⁵⁵ Jest to świadome uproszczenie, ponieważ w niektórych państwach o 2-izbowej legislaturze nie używa się dla nich nazwy zbiorczej. Tak jest na przykład w Republice Federalnej Niemiec. Zob. E. Zwierzchowski, *Izby drugie parlamentów*, Białystok 1996, s. 11-12.

szych zadań tej izby parlamentu, podczas gdy Senat właściwie nie korzysta z kompetencji kontrolnych. Indywidualni senatorowie mają pewne uprawnienia kontrolne, ale o mniejszym znaczeniu niż posłowie.

2. Kolejnym zagadnieniem jest skład Sejmu i Senat oraz sposób wyboru obu izb parlamentu. Sejm składa się z 460 posłów. Liczba ta jest przeciętna na tle innych państw, biorąc pod uwagę ilość mieszkańców kraju przypadającą na jednego przedstawiciela. Więcej parlamentarzystów w przeliczeniu na jednego obywatela wybiera się przykładowo we Włoszech i w niektórych państwach o małej liczbie ludności (np. Belgia, Bułgaria, Szwecja), mniej natomiast np. w Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej czy Republice Federalnej Niemiec.

3. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania (zob. art. 62 ust. 1 Konstytucji), który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat. Prawo do zostania wybranym to **biernie prawo wyborcze**, w odróżnieniu od **czynnego prawa wyborczego**, które umożliwia wybieranie swoich przedstawicieli. Senat natomiast składa się ze 100 senatorów. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Od najbliższej kadencji Sejmu i Senatu⁵⁶ biernego prawa wyborczego do Sejmu lub do Senatu zostały pozbawione osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

4. Zgodnie z art. 98 Konstytucji Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Wyraz kadencja oznacza, jak wskazuje W. Skrzydło „okres na jaki wyborcy udzielają organowi wybieralnemu pełnomocnictw, i w jakim realizuje on swe zadania funkcjonując w składzie pochodzącym z jednych wyborów”⁵⁷. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent RP nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4

⁵⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 roku nr 114, poz. 946)

⁵⁷ Cyt. za L. Garlickim, *Polskie prawo...* s. 193.

lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Wynika stąd, że okres przeprowadzenia wszystkich czynności wyborczych powinien trwać co najmniej 60 dni.

Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów.

Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu. Jak z powyższego wynika, pełnomocnictwa Sejmu i Senatu są ze sobą nierozzerwalnie związane, trwają równolegle, powstają i wygasają w tym samym dniu. Kadencja obu izb ulega skróceniu poza wspomnianym wyżej samorozwiązaniem także w razie skrócenia kadencji obu izb przez Prezydenta RP (zob. np. art. 155 ust. 2 Konstytucji). Powoduje to wygaśnięcie mandatów posłów i senatorów w dzień poprzedzający zebranie się Sejmu następnej kadencji⁵⁸.

Jednym z głównych skutków upływu kadencji Sejmu jest to, że wszystkie projekty ustaw, projekty uchwał czy innych przedłożeń ostatecznie nierozpatrzone przez posłów tej kadencji, nie mogą być przedmiotem obrad Sejmu następnej kadencji, chyba że postępowanie nad nimi zostaje od nowa wszczęte. Jest to **zasada dyskontynuacji** prac parlamentarnych. Wyjątki od tej zasady wprowadza Regulamin Sejmu, a dotyczą one m. in. rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej i postępowania prowadzonego przez Komisję do spraw Unii Europejskiej, projektu ustawy wniesionego z inicjatywy obywateli.

W myśl art. 100 ust. 1 Konstytucji, kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy. Nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹.

5. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Te określenia nazywa się czasem przymiotnikami wyborczymi, stąd wybory do Sejmu są określane pięcioprzymiotnikowymi. W krótkich zdaniach wyjaśnijmy

⁵⁸ Na temat różnych sytuacji powodujących wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty i konieczność uzupełnienia składu danej izby. zob. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 12-14.

⁵⁹ Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499 ze zmianami.

jak należy rozumieć poszczególne przymiotniki wyborcze. **Wybory są powszechne** wtedy, gdy każda pełnoletnia osoba jest uprawniona do udziału w głosowaniu. Dopuszczalnymi w państwach demokratycznych ograniczeniami tego prawa jest pozbawienie prawa uczestnictwa w wyborach na podstawie prawomocnego wyroku sądowego czy ubezwłasnowolnienie również z mocy orzeczenia sądu. Odpowiada tym standardom art. 62 Konstytucji RP, który stanowi, że obywatel polski ma prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Te same zasady dotyczą prawa do udziału w referendum.

Trzeba zastrzec, że istnieje ważny wyjątek od wymogu posiadania obywatelstwa. Chodzi tu o wybory do Parlamentu Europejskiego⁶⁰, w których ten wymóg został zastąpiony warunkiem zamieszkiwania na obszarze, z którego wybiera się posłów. Dodatkowym warunkiem w wyborach samorządowych może być tzw. domicyl, który pozbawia prawa wybierania osób nie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W świetle zasady powszechności niedopuszczalne są zatem cenzusy wyborcze pozbawiające ludzi prawa głosowania z powodu płci, braku majątku, wykształcenia itp. Aby zasada powszechności wyborów nie pozostawała tylko deklaracją na papierze, muszą być stworzone odpowiednie gwarancje zapewniające jej działanie. Są to takie zasady, jak:

- przeprowadzanie wyborów w dniu wolnym od pracy,
- odpowiednio liczne obwody wyborcze,
- umożliwienie głosowania osobom przebywającym w szpitalach, domach pomocy społecznej, zakładach karnych.

Owe gwarancje dotyczą odpowiednio referendum ogólnokrajowego. W Polsce zasada powszechności wyborów została wprowadzona jako w jednym z pierwszych państw europejskich, bo już w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 1918 roku. Obecnie postuluje się wprowadzenie (obok tradycyjnej metody głosowania) głosowania

⁶⁰ Zob. ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

elektronicznego bez konieczności udawania się do lokalu wyborczego. Byłby to prawdopodobnie sposób na zwiększenie udziału w wyborach, choć istnieją też pewne wątpliwości co do bezpieczeństwa głosowania elektronicznego⁶¹. Więcej argumentów można podnieść na rzecz szerszego dopuszczenia do głosowania osób niepełnosprawnych poprzez pomoc w samym akcie głosowania.

Równość wyborów przejawia się w dwóch aspektach: materialnym i formalnym. Pod względem materialnym równość oznacza, że każda osoba biorąca udział w wyborach ma jednakowy wpływ na skład ciała przedstawicielskiego (Sejmu, Senatu, rady gminy itd.). Materialna równość wyborów daje w rezultacie to, że siła głosu oddanego w wyborach jest jednakowa na wsi, w mieście, nie zależy od wykształcenia wyborcy, jego stopnia zamożności czy zamieszkania w takim lub innym okręgu wyborczym. W praktyce może być tak, że w okręgu wrocławskim jeden poseł przypada np. na 60 tysięcy osób uczestniczących w wyborach, a w okręgu opolskim na 55 tysięcy. Takie zróżnicowanie wynika często z różnej skali uczestnictwa (frekwencji wyborczej) w poszczególnych regionach kraju. Nie jest to jednak celowe naruszenie materialnej równości wyborów⁶². W ujęciu formalnym równość wyborów polega na tym, że każda osoba głosująca w wyborach dysponuje taką samą liczbą głosów. I tak, w wyborach do Sejmu jest to 1 głos, zaś do Senatu – od 2 do 4 głosów.

Wybory są **bezpośrednie**, ponieważ każdy w swoim imieniu głosuje na osobę, która może być wybrana do organu przedstawicielskiego. W Polsce – inaczej niż np. w Stanach Zjednoczonych podczas wyborów prezydenckich, gdzie w każdym stanie wybiera się elektorów, którzy w dalszym stadium wyborów wybierają prezydenta – nie ma żadnych osób głosujących za innymi. Na przykład sołtys nie może oddać głosu w imieniu wszystkich mieszkańców wsi.

Natomiast **zasada proporcjonalności** nie dotyczy samego aktu głosowania, lecz sposobu podziału mandatów przedstawicielskich między kandydatów występujących z różnych list wyborczych (najczęściej

⁶¹Zob. szerzej M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002 s. 59.

⁶²Natomiast Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wprowadziła mechanizm mandatów „przechodzących” między okręgami wyborczymi proporcjonalnie do frekwencji wyborczej w okręgach.

wyłonionych przez partie polityczne). Drugim oprócz wielości list wyborczych warunkiem zastosowania tej zasady są wielomandatowe okręgi wyborcze, czyli wybór co najmniej kilku posłów z jednego okręgu. Proporcjonalność oznacza, że liczba mandatów przypadających dla poszczególnych list jest możliwie wiernym odzwierciedleniem poparcia wyborczego. Akceptowanym w nauce prawa i w praktyce ograniczeniem proporcjonalności jest istnienie tzw. progów wyborczych dopuszczających do podziału mandatów tylko te listy wyborcze, na które padło powyżej np. 3, 4 lub 5 procent ważnych głosów. W Polsce ów próg wynosi w zasadzie 5 procent, z tym że próg ten jest podwyższony do 8 procent dla koalicyjnych komitetów wyborczych, które polegają na zgrupowaniu na jednej liście kandydatów z dwóch lub więcej partii politycznych⁶³. Głosy oddane na ugrupowania o mniejszym poparciu są więc właściwie zmarnowane. Niestety nie jest możliwe wprowadzenie takiego sposobu podziału głosów, który dawałby idealną proporcjonalność. Wynika to z reguł matematyki⁶⁴.

Wybory do Sejmu odbywają się w **głosowaniu tajnym**. Nie znaczy to, że wszystkie etapy procedury wyborczej są tajne. Stąd błędne byłoby stwierdzenie, że wybory są tajne. Również żadne głosowanie do jakiegokolwiek innego organu przedstawicielskiego nie może być jawne, czyli nikt nie ma prawa zapoznać się z wyborem politycznym indywidualnego wyborcy. Zapewnieniu tajności głosowania służą takie urządzenia, jak kabiny do głosowania, opieczętowana urna, brak podpisu wyborcy na karcie do głosowania. Jawność głosowania może dotyczyć organizacji społecznych, choć i tu nie jest wskazana. Naruszenie tajności głosowania przez członków komisji wyborczej czy też inne osoby jest karalne według zasad przewidzianych w kodeksie karnym. Na gruncie polskiej Konstytucji nie jest całkowicie jasne, czy dla indywidualnego wyborcy tajność głosowania jest swego rodzaju przywilejem z którego można, ale nie trzeba skorzystać, czy jest to obowiązek głosującego.

⁶³Mało prawdopodobna, ale możliwa jest sytuacja, w której warunek ten spełni tylko jeden komitet wyborczy lub wręcz żaden. Wtedy w podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się listy kandydatów komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Listy koalicyjnych komitetów wyborczych uwzględnia się, jeżeli otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju.

⁶⁴Bardziej szczegółowe informacje o zasadzie proporcjonalności zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 154-159.

Jeśli chodzi o wybory do Senatu, to są one powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Można postawić pytanie, dlaczego Konstytucja nie ustanowiła w tym zakresie zasady proporcjonalności ani równości? Wynika to z nieco innego charakteru tej izby parlamentu i odrębnych zasad wyłaniania Senatu od czasu jego przywrócenia w 1989 roku. Konstytucja nie przesądza kwestii sposobu podziału mandatów w wyborach do Senatu. W ustawodawstwie wyborczym utrwalili się już model większościowy w tych wyborach. Oznacza to, że wybrani do niego są kolejni kandydaci (od dwóch do czterech osób), którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jest to **system większości względnej**, polegający na tym, że wybrani zostają na senatorów ci kandydaci, którzy dostali poparcie większe niż ich konkurenci, ale niekoniecznie większe niż połowa ważnie oddanych głosów. Ten dalej idący wymóg stosuje się w wyborach opartych na **systemie większości bezwzględnej** (np. wybory Prezydenta RP). Nie byłoby celowe wprowadzanie proporcjonalnego modelu podziału mandatów przy tak małej liczbie senatorów wybieranych z okręgu. Brak zasady równości w odniesieniu do Senatu wynika stąd, że tradycyjnie mniejsza liczba wyborców na jednego senatora przypada w słabiej zaludnionych województwach rolniczych, siła głosu jednego wyborcy jest tam zatem większa. Nie występuje więc materialna równość tych wyborów, co nie wyklucza istnienia równości formalnej.

Ostateczne wyniki wyborów do obu izb parlamentu podaje Państwowa Komisja Wyborcza i obwieszcza je w dzienniku urzędowym Monitor Polski. Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów. Podstawą protestu w wyborach parlamentarnych może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom albo naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

6. Sama Konstytucja nie reguluje organizacji wewnętrznej Sejmu i Senatu w sposób wyczerpujący. Znacznie szczegółowiej struktura Sejmu i Senatu jest opisana w regulaminach obu izb. Poniżej przedstawię organizację i działanie organów Sejmu. Organizacja wewnętrzna Senatu jest bardzo podobna.

Organami Sejmu są:

- Marszałek Sejmu,
- Prezydium Sejmu,

- Konwent Seniorów oraz
- Komisje sejmowe.

Marszałek Sejmu i Prezydium Sejmu są kierowniczymi organami tej izby. Prezydium Sejmu oraz Konwent Seniorów nie są wymienione w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., a zatem nie są konstytucyjnymi organami państwa. Konstytucja daje jednak Sejmowi prawo powoływania organów pomocniczych Sejmu nie przewidzianych przez ustawę zasadniczą. Na tym w szczególności polega **zasada autonomii izb ustawodawczych**, wynikająca z art. 112 Konstytucji upoważniającego Sejm (a pośrednio także Senat) do uchwalenia regulaminu traktującego m.in. o organizacji wewnętrznej i porządku prac izby. Uwagi te dotyczą odpowiednio Senatu.

Istnieje też organ Sejmu o charakterze tymczasowym i doraźnym, którym jest Marszałek Senior. Jest to osoba powoływana przez Prezydenta RP spośród najstarszych wiekiem posłów. Marszałek Senior prowadzi pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu, a jego zadania można sprowadzić do dwóch obowiązków. Po pierwsze, Marszałek Senior przeprowadza złożenie ślubowania poselskiego. Po drugie, przeprowadza wybór Marszałka Sejmu, który wybierany jest bezwzględną większością głosów spośród kandydatów złożonych przez co najmniej 15 posłów. Tak wybrany Marszałek Sejmu przejmuje prowadzenie obrad. Zgodnie z art. 110 ustawy zasadniczej Sejm wybiera Marszałka Sejmu i wicemarszałków z grona posłów. Liczba wicemarszałków nie jest prawnie ustalona. Z reguły jest wprost proporcjonalna do liczby klubów poselskich.

Konstytucja wyznacza trzy podstawowe zadania Marszałka Sejmu: przewodniczenie obradom Sejmu, strzeżenie praw tej izby oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Z tych funkcji wynikają kompetencje szczegółowo unormowane w regulaminie Sejmu. Warto wspomnieć, że organ ten:

- 1) stoi na straży praw i godności Sejmu,
- 2) reprezentuje Sejm,
- 3) zwołuje posiedzenia Sejmu,
- 4) przewodniczy obradom Sejmu,
- 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów,
- 6) kieruje pracami Prezydium Sejmu i przewodniczy jego obradom,
- 7) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom,

- 8) nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu,
- 9) prowadzi sprawy z zakresu stosunków z Senatem,
- 10) prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej,
- 11) przedstawia okresowe oceny wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów; wnioski w tym zakresie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji sejmowych oraz posłom,
- 12) sprawuje pieczęć nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej,
- 13) nadaje, w drodze zarządzenia, statut Kancelarii Sejmu,
- 14) powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Badając dokładniej zadania Marszałka Sejmu można dojść do wniosku, że można je podzielić na cztery grupy. Po pierwsze, są to zadania związane z kierowaniem izbą (to zadania wymienione w pkt 1,3, 7). Po drugie, w gestii Marszałka leży reprezentowanie Sejmu i współpraca z innymi organami w państwie (kompetencje określone w pkt 2,9, 10, 11). Trzecia grupa zadań jest związana z postępowaniem ustawodawczym (pkt 5,8), zaś czwarta z władzą administracyjną i porządkową (pkt 12-14).

Marszałka Sejmu w zakresie przez niego określonym zastępują wicemarszałkowie Sejmu. Najczęściej dotyczy to zastępstwa w prowadzeniu obrad.

Marszałek i wicemarszałkowie tworzą razem Prezydium Sejmu. Do najważniejszych zadań tego organu wewnętrznego Sejmu należy:

- ustalanie planu prac Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów,
- dokonywanie wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich,
- organizowanie współpracy między komisjami sejmowymi i koordynowanie ich działań,
- ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływanie doradców sejmowych oraz korzystanie z opinii i ekspertyz,

- nakładanie kar regulaminowych wobec posłów, zwłaszcza z tytułu naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i niezłożenia oświadczenia o stanie majątkowym.

Porządek dzienny i termin posiedzenia Prezydium Sejmu ustala Marszałek Sejmu.

Kolejnym regulaminowym organem Sejmu jest Konwent Seniorów, który jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. W skład Konwentu Seniorów wchodzi: Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień klubów i kół, a także klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą.

Konwent Seniorów jest organem pomocniczym Sejmu o charakterze opiniodawczo-doradczym, a zarazem ma znaczenie jako forum, na którym porozumiewają się przedstawiciele różnych partii politycznych obecnych w Sejmie. Przykładem ilustrującym to stwierdzenie jest przewanie posiedzenia Sejmu i zwołanie w tym czasie Konwentu Seniorów w celu rozstrzygnięcia doraźnych sporów.

Konwent opiniuje w szczególności: projekty planów prac Sejmu, projekty porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminy, wnioski co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu czy też wnioski co do wyboru przez Sejm jego organów. Konwent Seniorów zwołuje Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy, z inicjatywy Prezydium Sejmu, na wniosek klubu reprezentowanego w Konwencie Seniorów lub grupy co najmniej 15 posłów.

Komisje sejmowe są natomiast organami powołanymi do:

- rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu (chodzi tu m.in. o prace związane z uchwalaniem ustawy, w tym opracowywanie sprawozdań komisji z określonej fazy postępowania),
- wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu.

Komisje są nadto organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. Wyróżnia się komisje stałe funkcjonujące obligatoryjnie przez całą kadencję Sejmu, komisje nadzwyczajne i ko-

misje śledcze. Dwa ostatnie rodzaje komisji są fakultatywne, czyli powołanie ich zależy od uznania danego składu Sejmu.

Posel może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji stałych. Do ważniejszych komisji stałych funkcjonujących w Sejmie RP należą komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych, do spraw Unii Europejskiej, Etyki Poselskiej, Finansów Publicznych, Gospodarki, Obrony Narodowej, Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Regulaminowa i Spraw Poselskich, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Ustawodawcza. Zakres działania poszczególnych komisji określa załącznik do Regulaminu Sejmu. Skład osobowy poszczególnych komisji wybiera Sejm, w drodze uchwały, na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów.

Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne. Powołując takie komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania. Istnienie komisji nadzwyczajnych zależy od uznania Sejmu. Zwykle powołuje się takie komisje w celu bardziej wnikliwego rozpatrywania zmian w kodeksach lub innych szczególnie ważnych ustawach albo w celu zbadania określonej sprawy, istotnej z punktu widzenia uprawnień kontrolnych Sejmu.

Fakultatywne (możliwe, ale nie obowiązkowe) jest też powołanie komisji śledczej, o której mowa w art. 111 Konstytucji. Komisja śledcza ma na celu „zbadania określonej sprawy”. Postanowienia Konstytucji w tym zakresie rozwija ustawa o sejmowej komisji śledczej z 21 stycznia 1999 roku⁶⁵. Sejmowa komisja śledcza jest w polskim porządku konstytucyjnym jednym z ważniejszych przykładów wykonywania przez Sejm RP funkcji kontrolnej⁶⁶.

Art. 111 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że Sejm powołuje komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Postanowienia Konstytucji w tym zakresie rozwija ustawa o sejmowej komisji śledczej z 21 stycznia 1999 roku.

Sejmowa komisja śledcza jest przez cały czas swojej działalności związana uchwałą Sejmu wyznaczającą zakres jej działania. Zatem nie

⁶⁵ tj. Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218;

⁶⁶ Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, s. 240-242; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 168;

jest dopuszczalne rozszerzanie przedmiotu badań komisji na sprawy nie związane z celem jej istnienia określonym uchwałą Sejmu. Ta uchwała zaś powinna mieścić się w ramach przewidzianej przez Konstytucję RP funkcji kontrolnej Sejmu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22.09.2006 r.⁶⁷ przesądził, że możliwe i uprawnione jest badanie przez TK konstytucyjności takiej uchwały⁶⁸. Ścisła realizacja przez komisję śledczą wspomnianego celu nie jest jedynym warunkiem zgodności z prawem jej działania. Działalność komisji nie może naruszać konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. W żadnym wypadku komisja nie może oceniać zgodności z prawem orzeczeń sądowych, zastępować sądu w jego kompetencjach itp.

Skład komisji śledczej powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich. Ze względu na niezbyt duży skład takiej komisji trudno zapewnić doskonale proporcjonalny skład polityczny. Z pewnością jednak sprzeczny z prawem byłby brak reprezentacji partii opozycyjnych w tej komisji. Opozycja wobec każdego rządu powinna swobodnie uczestniczyć w wykonywaniu przez Sejm jego funkcji kontrolnej. Udział opozycji nie daje wprawdzie gwarancji skutecznego wypełniania przez komisję śledczą jej zadań, ale jest warunkiem koniecznym tej skuteczności. Komisja śledcza będąc organem wewnętrznym Sejmu nie może być oderwana od Sejmu i sprawować kontroli nad podmiotami, co do których cała izba nie ma takiej kompetencji.

7. Status prawny posłów i senatorów (ich obowiązki, uprawnienia i przywileje) jest bardzo podobny. Celowe będzie zatem łączne omówienie tego tematu w odniesieniu do obu kategorii przedstawicieli. W teorii prawa konstytucyjnego wyróżnia się dwa typy **mandatu parlamentarnego** – mandat wolny i mandat imperatywny (związany).

Polska Konstytucja przyjmuje koncepcję mandatu wolnego przedstawiciela. Oznacza to, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu, ale nie wiążą ich instrukcje wyborców. Mandat wolny ma trzy główne cechy:

⁶⁷ Sygn. akt U. 4/06

⁶⁸ Zob. szerzej na ten temat W. Odrowąż-Sypniewski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 Sygn. akt U. 4/06*, Przegląd Sejmowy nr 3/2007, s. 107 i nast.

- a. uniwersalność (poseł, senator reprezentuje cały naród, a nie tylko osoby, które go wybrały, partię polityczną, grupę zawodową itp.),
- b. niezależność (reprezentant narodu nie jest prawnie związany żadnymi poleceniami wyborców, partii politycznej, do której należy. Poseł może też zmienić polityczną przynależność do klubu czy koła),
- c. nieodwołalność (żadna osoba, grupa osób czy instytucja nie może odwołać przedstawiciela ze składu izby, do której został wybrany).

Przeciwieństwem mandatu wolnego jest mandat imperatywny przedstawiciela. Oznacza to, że deputowanego wiążą instrukcje wyborców, a niekiedy nawet wyborcy mogą odwołać swojego przedstawiciela. Dzisiaj ten rodzaj mandatu prawie nie występuje, chociaż godnym uwagi wyjątkiem jest druga izba parlamentu niemieckiego – Rada Federacji, w której deputowani reprezentujący jeden kraj związkowy (land) muszą głosować jednolicie.

Istnieje kilka gwarancji niezależności przedstawiciela. Choć przejawiają się one jako zakazy adresowane do deputowanych, to w rzeczywistości służą ich niezależności, wolności od uwikłań w inne funkcje powodujące różnorodne zależności. I tak, nie można być równocześnie posłem i senatorem. Ponadto, mandatu posła nie można łączyć z funkcją prezesa Narodowego Banku Polskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Istotnie, często posłowie reprezentujący partie rządzące są powoływani na stanowiska sekretarzy stanu w ministerstwach.

Mandatu poselskiego (senatorskiego) nie można także łączyć z wykonywaniem zawodu sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej, żołnierza pozostającego w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza policji oraz funkcjonariusza służb ochrony państwa. Inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania określają ustawy (np. ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wyklucza łączenie mandatu parlamentarzysty z urzędem wójta, burmistrza i prezydenta miasta).

Do najważniejszych gwarancji niezależności parlamentarzysty zalicza się immunitet, który dzieli się na **immunitet materialny i formalny**. Ten pierwszy polega na tym, że poseł (również senator) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego tak w czasie jego trwania, jak i po jego wygaśnięciu⁶⁹. Jest to uwolnienie zarówno od odpowiedzialności karnej, jak i cywilnej. Za taką działalność parlamentarzysta odpowiada wyłącznie przed odpowiednią izbą. Wyjątkowo w przypadku naruszenia praw osób trzecich poseł (senator) może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą właściwej izby (art. 105 Konstytucji). Immunitet ten jest uzasadniony, ponieważ daje pewność, że parlamentarzysta nie będzie ścigany za swoją działalność wynikającą z Konstytucji, regulaminu Sejmu czy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jeżeli nie narusza ona praw osób trzecich. Brak immunitetu materialnego stwarzałby możliwość prześladowania parlamentarzystów nie należących do większości rządzącej w danym czasie z przyczyn czysto politycznych. Poseł nie może zrezygnować z ochrony prawnej, jaką daje immunitet materialny i zrzec się go.

Natomiast istotą immunitetu formalnego jest to, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Jeżeli postępowanie karne było wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła, to ulega ono – tylko na żądanie Sejmu – zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Wówczas zgoda Sejmu na uchylenie immunitetu nie jest wymagana. Ponadto, poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Wspomniana niedopuszczalność zatrzymania

⁶⁹P. Winczorek wyjaśnia, że na działalność wchodzącą w zakres sprawowanego mandatu wchodzi te czynności, które wiążą się z wykonywaniem przez Sejm i Senat ich kompetencji konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych, a ponadto czynności wynikające z realizacji przez posłów i senatorów przepisów ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zob. *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 135.

lub aresztowania parlamentarzysty bez zgody odpowiedniej izby bywa nazywana immunitetem nietykalności. Szczegółowe zasady pociągania posłów i senatorów do odpowiedzialności karnej ustala ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁷⁰.

Wspomniana ustawa określa także warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu. Prawa i obowiązki posłów i senatorów są następujące. Podstawowym obowiązkiem posła i senatora jest obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Regulaminy Sejmu i Senatu określają zasady usprawiedliwiania nieobecności posłów lub senatorów nieuczestniczących w pracach odpowiedniej izby parlamentu.

Wykonując obowiązki poselskie poseł w szczególności ma prawo:

- wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
- wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;
- zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
- zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
- uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
- uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
- wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Status prawny senatorów jest bardzo podobny. Senatorowie mają w zasadzie te same prawa i obowiązki co posłowie. Wartą odnotowania różnicą jest brak prawa senatorów do kierowania interpelacji i zapytań do przedstawicieli władzy wykonawczej. Praktycznie rzecz biorąc oświadczenia składane przez senatorów na posiedzeniach Senatu niewiele różnią się od zapytań poselskich, ponieważ również powodują odpowiedź odpowiednich ministrów.

Istotnym prawem politycznym posłów i senatorów jest możliwość tworzenia zrzeszeń, czyli klubów, kół lub zespołów i przystępowania do już istniejących na zasadach określonych w regulaminie Sejmu (Sena-

⁷⁰ tj. Dz.U. 2003 nr 221, poz. 2199 ze zm.

tu). Posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne.

Posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich.

Członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania.

Dla jawności życia publicznego niezwykle istotny jest poselski i senatorski obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym zgodnie z art. 35 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Oświadczenie te dotyczą nie tylko majątku odrębnego parlamentarzysty, ale również majątku wspólnego z małżonkiem⁷¹. Oświadczenie o stanie majątkowym składa się odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu w następujących terminach:

⁷¹ Deklaruje się w szczególności informacje o:

- zasobach pieniężnych,
- nieruchomościach (np. działki budowlane, rolne, lasy i inne części powierzchni ziemi wydzielone ze względu na to, że stanowią czyjąś własność),
- uczestnictwie w spółkach cywilnych lub w osobowych spółkach handlowych, udziałach i akcjach w spółkach handlowych,
- o nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu,
- o prowadzonej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych,
- dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu,
- mieniu ruchomym (z reguły wszystkie rzeczy, które nie są trwale związane z gruntem) o wartości powyżej 10 000 złotych,
- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

- a) do dnia złożenia ślubowania, wraz z informacją o sposobie i terminach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego w związku z wyborem na posła albo senatora oraz z informacją o posiadaniu majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego;
- b) do dnia 30 kwietnia każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, dołączając kopię rocznego zeznania podatkowego (PIT);
- c) w terminie miesiąca od dnia zarządzenia nowych wyborów do Sejmu i Senatu.

Informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są jawne, z wyjątkiem informacji o miejscu zamieszkania parlamentarzysty oraz o miejscu położenia nieruchomości i są udostępniane na stronach internetowych odpowiedniej izby. Kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń o stanie majątkowym dokonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne w trybie i na zasadach określonych w rozdz. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁷². Niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę – do czasu złożenia oświadczenia – prawa do uposażenia. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym naraża posła albo senatora na odpowiedzialność z Kodeksu karnego.

Sejm i Senat obradują na posiedzeniach. To na pozór oczywiste stwierdzenie wynika z istotnej zasady dotyczącej sposobu pracy parlamentu – zasady permanencji. Oznacza to, że Sejm i Senat zbierają się (nie licząc pierwszego posiedzenia po wyborach) z własnej inicjatywy, nie są zwoływane przez żaden inny podmiot np. głowę państwa. Po drugie, kadencja obu izb ma charakter stały, Sejm i Senat są więc stale gotowe do pracy. Tradycją jest wprawdzie przerwa wakacyjna, ale jej istnienie nie jest obowiązkowe. Przeciwnieństwem zasady permanencji jest zasada sesyjności. W okresie PRL Sejm zwoływany był na sesje przez Radę Państwa.

Posiedzenia Sejmu (Senatu) – tak samo jak i innych organów kolegialnych pochodzących z wyborów – są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględnie większością głosów w obecności co

⁷² Dz.U. nr 104, poz. 708.

najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad. Sytuacja taka należy jednak do bardzo rzadkich. Dzięki zasadzie jawności prac parlamentarnych obrady są jawne, mogą być obserwowane przez publiczność i za pośrednictwem środków masowego przekazu, jawne są dokumenty i materiały będące przedmiotem obrad Sejmu. Dostępne są również materiały dokumentujące przebieg obrad, takie jak protokoły i stenogramy (w tym imienne wykazy głosowań).

Posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu lub uchwałą Sejmu. Porządek dzienny posiedzenia Sejmu (czyli rozpatrywane sprawy i ich kolejność) ustala Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej. W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia, w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Głosowanie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań.

Na podstawie art. 175 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem podczas obrad tego regulaminu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. Co się tyczy powagi i porządku podczas obrad, Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od porządku dziennego, przywołaniem posła „do rzeczy”. Po dwukrotnym przywołaniu posła „do rzeczy” Marszałek może odebrać przemawiającemu głos. Marszałek Sejmu po uprzednim zwróceniu uwagi ma prawo przywołać posła „do porządku”, jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad. Kiedy poseł nie zastosuje się do polecenia Marszałka, to ma on prawo ponownie przywołać posła „do porządku”, stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad. Dalej idącą sankcją – jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad – jest decyzja o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu. Poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. W przeciwnym razie, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

8. Istnieją też sprawy, w których Sejm i Senat nie działają jako odrębne izby. Dlatego też w przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe (art. 114 ust. 1 Konstytucji). Jak z tego wynika, ZN nie jest odrębnym

organem państwowym, lecz połączonymi składami Sejmu i Senatu. ZN nie funkcjonuje stale, zbiera się tylko w celu wykonania określonych czynności. Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin. Zgromadzenie Narodowe obraduje tylko w wypadkach przewidzianych w Konstytucji, a mianowicie:

- odbiera przysięgę nowo wybranego Prezydenta RP, po czym obejmuje on urząd;
- może uznać trwałą niezdolność Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia;
- może podjąć uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu;
- wysłuchuje orędzia Prezydenta RP.

9. Badając system organów państwowych, a w obrębie tego systemu poszczególne organy można zauważyć, że każdy organ (lub grupa organów) ma do spełnienia pewną rolę, z której wynikają ogólne kierunki działania (zadania) tego organu. Ścisłej biorąc, chodzi o funkcje tego organu.

Wymienia się trzy zasadnicze funkcje parlamentu:

1. funkcja ustawodawcza,
2. funkcja kontrolna (którą wykonuje w zasadzie tylko Sejm),
3. funkcja kreacyjna.

Przed omówieniem owych funkcji trzeba zasygnalizować, że wszystkie działania Sejm podejmuje, przestrzegając odpowiednich procedur. Przede wszystkim są to dwa warunki skuteczności rozstrzygnięć: po pierwsze odpowiednia większość głosujących za lub przeciwko jakiemś rozstrzygnięciu, a po drugie odpowiednia ilość posłów obecnych w trakcie danego działania *quorum*. Termin ten oznacza określoną liczbą członków organu kolegiального (najczęściej organu pochodzącego z wyborów), których obecność podczas głosowania na posiedzeniu jest konieczna, aby rozstrzygnięcia na nim podjęte były prawnie skuteczne. Ad 1. Sprawowanie tej funkcji przez Sejm i Senat jest przejawem pośredniego wpływu narodu (a zwłaszcza osób uczestniczących w wyborach parlamentarnych) na stanowienie prawa. Choć ustawy są uchwalane przez Sejm, to rola Senatu w procedurze tworzenia ustaw jest też znaczna (na temat cech ustawy zob. pkt 4 w rozdziale 4, w Dziale I). Żaden inny organ państwowy nie może stanowić prawa o równej mocy z usta-

wą⁷³. Wydawanie aktów podustawowych musi następować w zgodności z ustawami. Żadna norma aktu o mniejszej mocy prawnej niż ustawa nie może być sprzeczna z ustawą. Niektórzy autorzy wyodrębniają w ramach omawianej funkcji także funkcję ustrojodawczą polegającą na określaniu przez parlament ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego poprzez uchwalanie zmian w konstytucji. Ustawa dochodzi do skutku w specjalnym trybie zwanym postępowaniem ustawodawczym.

Pierwszym warunkiem koniecznym do uruchomienia tego postępowania jest skorzystanie przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej. Termin „inicjatywa ustawodawcza” oznacza prawo wniesienia projektu ustawy do Sejmu (a konkretnie na ręce marszałka Sejmu) z takim skutkiem, że jeżeli projekt odpowiada wymogom konstytucyjnym i regulaminowym, należy nadać mu bieg ustawodawczy⁷⁴. Inicjatywa ta przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zasady i tryb korzystania z tego prawa określa ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁷⁵.

Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Jeżeli niektórzy posłowie z tej grupy wycofają swoje podpisy, przez co liczba osób podpisanych pod projektem poselskim spadnie poniżej piętnastu, to projekt uważa się za wycofany. Inaczej wygląda inicjatywa ustawodawcza Senatu, tutaj projekt wnosi cała izba.

Zgodnie z art. 34 Regulaminu Sejmu projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

⁷³ Z wyjątkiem prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji. Prawa Sejmu w dziedzinie ustawodawczej są jednak respektowane, bowiem rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

⁷⁴ Ta definicja jest nieco skróconą wersją objaśnienia terminu „inicjatywa ustawodawcza” przez P. Winczorka, *Zob. Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 149.

⁷⁵ Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 688.

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dodatkowy wymóg istnieje w odniesieniu do projektu ustawy wnoszonego przez Radę Ministrów – rząd powinien dołączyć projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Zgodnie z art. 119 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Termin „czytanie” oznacza określony etap debaty nad projektem ustawy połączonej z podejmowaniem przez sejm rozstrzygnięć w sprawie losów całego projektu i zgłaszanych doń poprawek⁷⁶. Również postępowanie z uchwałami odbywa się poprzez czytania (dwa, a nie trzy, jak w przypadku ustaw).

W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy następuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debata w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Może ono odbyć się na posiedzeniu jednej lub większej liczby właściwych merytorycznie komisji. Jeżeli projekt ustawy dotyczy najbardziej istotnych dziedzin (wskazanych w regulaminie Sejmu), pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu i kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości. Sejm, kierując projekt do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania. Do szczegółowego rozpa-

⁷⁶Szerzej na temat tego pojęcia zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 229.

trzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję, która przedstawi komisjom sprawozdanie o rozpatrzonej projekcie. Komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów. W posiedzeniach komisji i podkomisji jest obowiązany uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. W sprawozdaniu komisja (lub połączone komisje) przedstawiają wniosek:

1. o przyjęcie projektu bez poprawek albo
2. o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu albo
3. o odrzucenie projektu.

Każde z tych stanowisk nie jest ostateczne, lecz stanowi rekomendację dla Sejmu, który rozstrzyga o dalszych losach wniosków komisji. Ponadto, wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. O wnioskach mniejszości również rozstrzyga Sejm.

Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Ten etap postępowania legislacyjnego polega na:

- przedstawieniu Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
- przeprowadzeniu debaty oraz zgłaszaniu poprawek i wniosków.

Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu, przedstawicielowi porozumienia klubów i kół, jeżeli reprezentuje ono co najmniej 15 posłów oraz Radzie Ministrów. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Trzecie czytanie projektu ustawy polega na:

- przedstawieniu dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawieniu przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym,
- głosowaniu nad całością projektu ustawy⁷⁷.

⁷⁷ Zgodnie z art. 50 regulaminu Sejmu porządek głosowania jest następujący:

Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji.

Powyżej opisany jest zwykły tryb ustawodawczy. Istnieją jednak również tzw. szczególne procedury ustawodawcze polegające na uproszczeniu postępowania lub skróceniu jego poszczególnych faz. Są to następujące postępowania: po pierwsze, uchwalanie ustawy budżetowej, po drugie, postępowanie z pilnymi projektami ustaw (klauzulę pilności nadaje Rada Ministrów), po trzecie, postępowanie skrócone (decyzja w sprawie skrócenia postępowania należy do samego Sejmu, z tym, że wymagane są szczególne powody dla jej podjęcia)⁷⁸, po czwarte postępowanie z projektami ustaw wykonującymi prawo Unii Europejskiej⁷⁹.

Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (quorum), chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej (art. 120). Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zwróćmy więc uwagę, że chociaż rozpatrzenie ustawy przez Senat jest koniecznym elementem postępowania ustawodawczego, to wpływ Senatu na ostateczną treść ustawy jest znacznie mniejszy niż Sejmu, a ewentualne stanowisko tej izby w sprawie konieczności odrzucenia ustawy może być w każdym przypadku „przełamane” przez Sejm.

najpierw głosuje się ewentualny wniosek o odrzucenie projektu w całości, następnie głosowane są poprawki do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, ostatnim etapem trzeciego czytania jest głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

⁷⁸ Na ten temat zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 234 i n.

⁷⁹ Zob. Rozdział 5a Regulaminu Sejmu.

W myśl art. 122 Konstytucji, po zakończeniu postępowania w obu izbach parlamentu, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przed podpisaniem ustawy prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją, natomiast musi odmówić podpisania ustawy, którą ten organ uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak owa niezgodność dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Swego rodzaju wkroczeniem prezydenta w sferę ustawodawstwa właściwą parlamentowi jest tzw. weto. Instytucja ta polega na tym, że prezydent może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, czyli sprzeciwić się wejściu w życie ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm. Weto nie ma jednak charakteru absolutnego, możliwe jest przeforsowanie przez Sejm własnego stanowiska. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent RP musi ją podpisać w ciągu 7 dni. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi RP nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Jak widzimy, weto prezydenta nie jest sprzeciwem ostatecznym (nie jest absolutne), lecz ma charakter zawieszający.

W większości państw europejskich (a zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej) nasila się zjawisko tzw. inflacji prawa, polegające na coraz większej liczbie tworzonych aktów prawnych, co ma zdaniem prawodawców być głównym sposobem rozwiązywania wszelkich problemów społecznych czy gospodarczych. Zapomina się przy tym o dobrym egzekwowaniu prawa już istniejącego. Dość wspomnieć, że o ile w latach 1993–1997 (a ściślej w czasie II kadencji) Sejm RP uchwalił ponad 400 ustaw, o tyle już w latach 2001–2005 (w 4 kadencji) wydano

894 ustawy, podczas gdy Sejm VI kadencji do tej pory (w okresie od 5 listopada 2007 r. do 22 listopada 2010 r.) uchwalił 677 ustaw.

Ad 2. W polskim porządku konstytucyjnym jednym z ważniejszych organów kontrolujących działalność administracji publicznej jest Sejm RP (druga izba parlamentu, Senat, ma znacznie skromniejsze możliwości kontrolowania administracji). Sejm kontroluje (jako cała izba, poprzez swoje organy wewnętrzne – Prezydium Sejmu, komisje oraz poprzez aktywność poszczególnych posłów) przede wszystkim działalność Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. W myśl art. 95 ust. 2 Konstytucji RP Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Formy i zakres kontroli Sejmu nad rządem Konstytucja określa m.in. w art. 111 (możliwość powołania komisji śledczej), art. 115 (interpelacje i zapytania poselskie), art. 157–159 (odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów oraz RM jako całości), art. 202–205 (relacje Najwyższej Izby kontroli z Sejmem). Istotne kompetencje Sejmu i jego organów w dziedzinie kontroli wynikają ponadto z przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁰, ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁸¹, a także z innych ustaw. Podstawę prawną działań kontrolnych Sejmu zawiera, poza ustawami, także regulaminu Sejmu⁸². Art. 17 ust. 2 tego aktu stanowi, że komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. Badając działalność Sejmu łatwo dostrzec wiele przykładów sprawowania kontroli nad działalnością Rady Ministrów. Oprócz wskazanych wyżej kompetencji w tej dziedzinie w ramy funkcji kontrolnej wpisuje się też ocenianie sprawozdań przedkładanych przez różne organy administracji rządowej (najczęściej za poprzedni rok kalendarzowy)⁸³, czy też omawianie dostarczanych przez te organy informacji⁸⁴.

⁸⁰ W myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy, Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów.

⁸¹ tj. Dz.U. 2003 nr 221, poz. 2199 ze zmianami;

⁸² Monitor Polski z 2002 r. nr 23, poz. 398 ze zmianami;

⁸³ Zob. np. sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2007 roku (Druk nr 695).

⁸⁴ Przykładem może być przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów Informacja Rządu RP na temat Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie (Druk sejmowy nr 2599)

Ad 3. Istotą tej funkcji jest powoływanie i odwoływanie organów państwowych, a także osób wchodzących w skład tych organów. Powoływani przez Sejm, bez udziału Senatu są m.in. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, sędziowie Trybunału Stanu, prezes Narodowego Banku Polskiego. Powoływani przez Sejm, za zgodą Senatu są m.in. prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, prezes Instytutu Pamięci Narodowej, Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Z kolei członkowie niektórych organów kolegialnych są wybierani w określonej liczbie zarówno przez Sejm, jak i Senat. Dotyczy to członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Polityki Pieniężnej (trzy osoby wskazuje Sejm i tyle samo, Senat), Krajowej Rady Sądownictwa (Sejm powołuje czterech członków, a Senat dwóch). Warto podkreślić, że chociaż powoływanie osób przez Sejm na określone stanowiska państwowe z reguły wiąże się z możliwością ich odwoływania, to nie dotyczy to wszystkich organów państwowych. Sejm w zasadzie nie może odwołać prezesa Narodowego Banku Polskiego, brak zaś podstaw prawnych do odwołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego i sędziów Trybunału Stanu.

Jeśli chodzi o Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów, to udział Sejmu w ich powoływaniu (poprzez wyrażenie wotum zaufania) lub w ich odwoływaniu (wskutek udzielenia wotum nieufności) jest logicznie związany z omówioną wyżej funkcją kontrolną, jest właściwie jej skutkiem. Funkcja kreacyjna Sejmu RP ma swoje „przedłużenie” w kompetencjach Marszałka Sejmu do powoływania osób na niektóre stanowiska państwowe. I tak Marszałek decyduje m.in. o obsadzie stanowisk: Szefa Kancelarii Sejmu, zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich (nie więcej niż 3) wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli (od 2 do 4) i członków Kolegium NIK, Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego. Czyni to na wniosek właściwych w danej dziedzinie organów.

Niektóre kompetencje Sejmu nie dają się ująć w ramach jednej z trzech omówionych funkcji. Na przykład Sejm w drodze uchwały decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116 Konstytucji). Postanowić o stanie wojny można jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent RP.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] ZUBIK M.: *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 28-49.
- [2] SZEPIETOWSKA B.: *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 100-120.
- [3] GEBETHNER S.: *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 9-27.
- [4] BANASZAK B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 540-562.
- [5] CHMAJ M., SKRZYDŁO W.: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002 s. 81-114.
- [6] GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 146-158; 221-244.
- [7] GRAJEWSKI K.: *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 7-56.
- [8] LIS-STARANOWICZ D.: *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 13-29, 186-251.
- [9] ŁAWNICZAK A., MASTERNAK-KUBIAK M.: *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy, 2002, nr 3.
- [10] MASTERNAK-KUBIAK M., TRZCIŃSKI J.: *System rządów w Konstytucji RP z 2 IV 1997 – analiza kompetencji Sejmu*, Przegląd Sejmowy, 1997, nr 5.
- [11] PAJDAŁA H.: *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001 s. 158-175.
- [12] SKRZYDŁO W.: *Konstytucja RP – Komentarz*, Kraków 1999, s. 115-160.
- [13] WINCZOREK P.: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1998, s. 169-184.
- [14] ZWIERZCHOWSKI E.: *Izby drugie parlamentów*, Białystok 1996, s. 11-17.

Rozdział 2

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

1. Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przywrócono ustawą o zmianie Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. W myśl ówczesnych przepisów prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe na 6-letnią kadencję. Już w połowie 1990 roku, w związku z gotowością gen. Wojciecha Jaruzelskiego do ustąpienia ze stanowiska, rozpoczęto prace nad kolejną zmianą Konstytucji. Nowela konstytucyjna z 27 września 1990 r. wprowadziła powszechne wybory prezydenckie i skróciła kadencję do pięciu lat. W grudniu 1990 r. na ten urząd naród wybrał Lecha Wałęsę.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma w porównaniu z Radą Ministrów i premierem dość ograniczony wpływ na bieżące administrowanie sprawami państwa. Można jednak zaobserwować, że omawiany urząd w dużym stopniu zależy od sprawującej go osoby i jej cech osobistych. W rzeczywistości politycznej realna siła Prezydenta zależy od tych właśnie cech⁸⁵. Prezydent ma trzy wiodące zadania traktowane jako główne kierunki działalności. Pierwszym jest reprezentowanie (uosabianie) Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantowanie ciągłości władzy państwowej; drugim czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, trzecim polem jego funkcjonowania jest stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Są to więc zadania bardzo znaczące, z tym że sformułowane bardziej ogólnikowo niż np. zadania Rady Ministrów. Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Liczba kompetencji wynikających z ustaw zwykłych jest raczej mała, choć niektóre ważne zadania głowy państwa w takiej dziedzinie

⁸⁵ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 30-40.

jak obronność państwa znajdują swoją podstawę właśnie w ustawach. Prezydentowi nie przysługuje – w odróżnieniu od rządu – domniemanie kompetencji w sprawach nie zastrzeżonych dla innych organów.

2. Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wybory te zarządza w drodze postanowienia Marszałek Sejmu. Prezydent jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Na ten urząd może być wybrany obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Na Prezydenta wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości w tzw. pierwszej turze wyborów, czternaście dni później przeprowadza się drugą turę głosowania, w której wybiera się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze otrzymali największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze. Na Prezydenta zostaje wybrany kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów. Ważność wyboru Prezydenta stwierdza Sąd Najwyższy. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta na zasadach określonych w ustawie. W razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta przeprowadza się nowe wybory.

3. Zgodnie z art. 132 Konstytucji Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem (np. przewodniczenie Kapitulie Orderu Orła Białego). Wydaje się, że wykonywanie innych zadań publicznych mogłoby ujemnie wpływać na autorytet głowy państwa⁸⁶. Niektórzy autorzy wyrażają jednak pogląd, że głowa państwa może zaj-

⁸⁶ Prezydent, analogicznie do innych osób pełniących najważniejsze funkcje publiczne jest obowiązany przestrzegać rygorów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

mować stanowiska w organizacjach społecznych, takich jak fundacje i stowarzyszenia, co wyduje się raczej dyskusyjne⁸⁷.

Jeżeli Prezydent nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta. Gdy nie jest on w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta.

Zgodnie z art. 131 ust. 2 Marszałek Sejmu do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje obowiązki Prezydenta w razie:

- śmierci Prezydenta;
- zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta;
- stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze;
- uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego;
- złożenia Prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Po tragicznej katastrofie samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 roku, w której zginął Prezydent Lech Kaczyński i 95 osób polskiej delegacji, obowiązki Prezydenta RP przejął, zgodnie z powyższymi przepisami, marszałek Sejmu Bronisław Komorowski. Znalazł więc zastosowanie art. 128 ust. 2 Konstytucji wprowadzający krótszy niż w normalnych sytuacjach termin na przeprowadzenie wyborów prezydenckich: „wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu [...] w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu

⁸⁷ Tak P. Sarnecki, *Komentarz do art. 132 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1, Warszawa 1999, s. 2

urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów”⁸⁸.

W wypadku niemożności wykonywania obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu. Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu. Pełnienie obowiązków Prezydenta RP trwa do czasu wyboru nowego Prezydenta.

4. W myśl art. 133 Konstytucji, Prezydent RP jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
- 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
- 3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

W tej dziedzinie władza głowy państwa nie jest nieograniczona, bowiem Prezydent w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych. To współdziałanie powinno polegać na konsultacjach w zakresie ustalania celów polityki zagranicznej, a także na współpracy w kwestiach bardziej szczegółowych. Na przykład Prezydent mianując i odwołując ambasadorów Polski w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych musi uzyskać podpis Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnata).

Z uzasadnienia postanowienia TK z dnia 20 maja 2009 r. Kpt 2/08

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów

⁸⁸ Zob. Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 kwietnia 2010 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 nr 65, poz. 405).

państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej.”

Przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi

Dodajmy, że wpływ Prezydenta na politykę zewnętrzną Rzeczypospolitej jest mniejszy niż przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Do tego momentu praktyka konstytucyjna dopuszczała istotny czy wręcz decydujący wpływ głowy państwa na obsadę stanowiska ministra spraw zagranicznych. Prezydent z całą pewnością nie może obecnie rościć sobie takiej władzy w tym zakresie.

5. W dziedzinie obronności władza głowy państwa nie jest tak szeroka jak przed wejściem w życie obecnej Konstytucji. Do czasu wejścia w życie obecnej ustawy zasadniczej pewne problemy nastęrczało rozgraniczenie zadań Rady Ministrów i Prezydenta w niektórych sferach np. w obronności i w polityce zagranicznej. Dzisiaj nie ma tylu wątpliwości w tym zakresie. Na podstawie art. 134 Konstytucji Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pokoju Prezydent sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Istotne są zwłaszcza uprawnienia głowy państwa w sprawach personalnych (mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony). Rola Prezydenta wzrasta w czasie wojny – wówczas, na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Dodać warto jeszcze, iż w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest **Rada Bezpieczeństwa Narodowego**. Wbrew swojej nazwie Rada nie jest ciałem typowo eksperckim, ponieważ w jej skład wchodzi osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe w większym stopniu podejmujące decyzje niż je wypracowujące (Prezes Rady Ministrów, Marszałkowie Sejmu i Senatu, ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych). Zapleczem organizacyjno-eksperskim Rady jest **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego** (dalej: BBN). Zatrudnieni są w nim specjaliści w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jak też szefa BBN należy do prerogatyw Prezydenta.

Szczegółowe unormowanie kompetencji głowy państwa w dziedzinie obronności zostało dokonane w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁹. Zgodnie z tą ustawą, Prezydent w szczególności:

- zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Przypomnijmy też ważną prerogatywę głowy państwa wynikającą z art. 234 Konstytucji stanowiącego, że Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Ponadto na podstawie postanowień Konstytucji Prezydent RP, w dziedzinie bezpieczeństwa państwa:

- nadaje – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – określone w ustawach stopnie wojskowe (art. 134 ust. 5);
- w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych

⁸⁹Dz.U. z 2004 r. nr 241, poz. 2416 ze zm.

wych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa (art. 229);

- w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1).

Co więcej, na podstawie przepisów ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym w czasie jego trwania Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane.

Ponadto, Prezydent stosownie do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa⁹⁰ decyduje, na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, o wysłaniu Sił Zbrojnych poza granice kraju. Odbywa się to w przypadku użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w celu udziału w:

- a) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych,
- b) misji pokojowej,
- c) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom⁹¹.

6. Do tzw. klasycznych (bo wynikających z historycznych uwarunkowań) uprawnień głowy państwa zalicza się:

- nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa,
- nadawanie orderów i odznaczeń,
- stosowanie prawa łaski (nie dotyczy to osób skazanych przez Trybunał Stanu). Wykonywanie tych uprawnień nie wymaga uzyskania kontrasygnaty.

⁹⁰ Dz.U. nr 162, poz. 1117 oraz z 2004 r. nr 210, poz. 2135

⁹¹ Zob. np. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 grudnia 2005 r. o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego w siłach międzynarodowych w Kosowie w Serbii i Czarnogórze, byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii i Republice Albanii oraz w Bośni i Hercegowinie (MP z dnia 30 grudnia 2005 r.)

7. Względem parlamentu kompetencje Prezydenta RP są związane z następującymi dziedzinami: ustawodawstwem, wyborami do Sejmu i Senatu i wygłaszaniem orędzi. Przypomnijmy, że głowa państwa jest jednym z podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Gdy chodzi o projekty ustaw, które wniósł inny organ niż Prezydent, to głowa państwa nie ma w trakcie rozpatrywania ich żadnych uprawnień. Do Prezydenta trafia dopiero – z mocy art. 122 Konstytucji – przekazana przez Marszałka Sejmu, ustawa którą podpisuje on w ciągu 21 dni i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Jednakże przed podpisaniem ustawy Prezydent może skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (na temat postępowania ustawodawczego szerzej w rozdziale dotyczącym Sejmu w punkcie 9). Jest to najważniejszy przykład wypełniania przez głowę państwa roli strażnika Konstytucji. Nie znaczy to, że Prezydent mając wątpliwości w kwestii konstytucyjności ustawy musi wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego – ma bowiem prawo do odmowy podpisania ustawy. Ten akt nosi nazwę weta. Jest to weto zawieszające, a nie absolutne, ponieważ może być ono odrzucone przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent ratyfikując bądź wypowiadając umowę międzynarodową zawiadamia o tym Sejm i Senat. Warto dodać, że Prezydent może zwracać się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, co jednak zdarza się rzadko. Orędzia nie czyni się przedmiotem debaty. Dalszą kompetencją Prezydenta RP wobec parlamentu jest zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, co zwykle wiąże się z upływem konstytucyjnie określonej kadencji. Zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent zarządza wybory nie później niż przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Termin wyznacza na dzień wolny od pracy, nie później jednak niż 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji obecnego Parlamentu. Kolejną prezydencką kompetencją jest zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu w ciągu 30 dni od dnia wyborów, jeżeli jednak kadencja została skrócona – w ciągu 15 dni od dnia wyborów. Pierwsze posiedzenie Sejmu otwiera Marszałek Senior, który powoływany jest przez Prezydenta spośród najstarszych wiekiem posłów (art. 1 Regulaminu Sejmu)⁹².

⁹² Uchwała Sejmu RP z dnia 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu (M.P. t.j. 2002 nr 23, poz. 398 z późn. zm.)

Podobnie pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i powołuje na przewodniczącego najstarszego wiekiem senatora (Marszałka Seniora)⁹³. Konieczność zarządzania wyborów do obu izb parlamentu zachodzi także wtedy, gdy kadencja Sejmu i Senatu ulega skróceniu. Ma to miejsce w wypadku tzw. samorozwiązania Sejmu mocą własnej uchwały podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów albo w razie skrócenia kadencji obu izb przez Prezydenta RP. Zarządzenie skrócenia kadencji Sejmu może mieć charakter obligatoryjny albo fakultatywny. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia w razie nieudzielenia w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta RP wotum zaufania zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a więc po trzeciej bezskutecznej próbie powołania rządu (art. 155 ust 1 i 2 Konstytucji RP). Jeśli bowiem Sejm nie potrafi osiągnąć minimalnej, z przewidzianych konstytucyjnie, większości głosów oznacza to, że nie jest zdolny do działania. Druga natomiast sytuacja dotyczy procedury uchwalenia ustawy budżetowej i ma miejsce wówczas, gdy w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu. Prezydent może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Nieskorzystanie w konstytucyjnie zakreślonym terminie z tej kompetencji zamyka Prezydentowi możliwość rozwiązania Sejmu. Pozostałe kompetencje Prezydenta względem Parlamentu takie, jak występowanie do Sejmu z wnioskiem o powołanie Prezesa NBP (art. 144 ust. 3 pkt 24), czy zarządzanie referendum ogólnokrajowego jednakże za zgodą Senatu (art. 125 ust 2), mają charakter marginalny.

Względem Rady Ministrów Prezydent pełni istotną rolę, uczestnicząc w opisanym w następnym rozdziale procesie powoływania rządu i przyjmowania jego dymisji oraz powoływaniu i odwoływaniu (z inicjatywy premiera) ministrów. Po powołaniu rządu Prezydent odbiera przysięgę od Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów RM oraz ministrów, zgodnie z rotą ślubowania określoną w art. 151 Konstytucji RP. Prezydent może uruchomić odpowiedzialność konstytucyjną członków Rady Ministrów. Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wnio-

⁹³ Art. 30 uchwały Senatu RP z dnia 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (MP tj. 2002 nr 54, poz. 741 z późn. zm.)

sek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów. W sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP. Temu gremium nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141). Dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów ma charakter formalny, ponieważ Prezydent jedynie odwołuje ministra w przypadku, gdy Sejm wyraził w stosunku do niego wotum nieufności (art. 159 konstytucji) albo odwołuje ministra na wniosek Prezesa RM, gdy ten dokonuje zmian w składzie rządu (art. 161 konstytucji)⁹⁴. Podobnie przyjmowanie dymisji całej Rady Ministrów przez Prezydenta ma charakter jedynie formalny. Ma to miejsce zarówno wtedy, gdy Prezes RM składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, jak i wtedy, gdy Sejm wyrazi Radzie Ministrów wotum nieufności (art. 158 Konstytucji), czy też wówczas, gdy Sejm nie uchwali wobec rządu wotum zaufania, o którego wyrażenie zwrócił się Prezes RM (art. 161 Konstytucji). Jedynym wyjątkiem jest złożenie rezygnacji przez Prezesa RM. W takiej sytuacji Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów, co oznaczać będzie powierzenie jej dalszej misji sprawowania władzy.

Prezydent posiada również pewne kompetencje wobec władzy sądowniczej. Część z nich stanowi tzw. prerogatywy prezydenckie i jest określona w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Należą do nich: powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji), przyjmowanie od powołanych sędziów ślubowania, powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN na 6 – letnią kadencję (art. 183 ust. 3 Konstytucji), powoływanie prezesów Sądu Najwyższego, powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na 6 – letnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 185 Konstytucji) oraz wiceprezesów NSA, czy też powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Do kompetencji prezydenckich należy ponadto określenie organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyż-

⁹⁴ Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2010 r. nr 1131-3-10 o zmianie w składzie Rady Ministrów (MP nr 15 poz. 151)

szego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze rozporządzenia. Na podstawie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw⁹⁵ **Prezydent RP powołuje Prokuratora Generalnego** spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury (szerzej o tej reformie w rozdziale dotyczącym władzy sądowniczej).

Jeśli chodzi o działalność prawodawczą Prezydenta, to wydaje on rozporządzenia, postanowienia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93. Przypomnijmy, że w czasie stanu wojennego Prezydent może, na wniosek Rady Ministrów, wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, lecz wyłącznie wtedy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie (art. 234 ust. 1 Konstytucji).

8. Jak wspomniano wyżej, akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Ten współpodpis czy drugi podpis, złożony przez premiera nazywamy kontrasygnatą⁹⁶.

Wymóg kontrasygnaty nie dotyczy trzydziestu, wymienionych w sposób kompletny, aktów Prezydenta. Te całkowicie samodzielne działania głowy państwa noszą nazwę prerogatyw. Ważniejsze prerogatywy to:

- zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu,
- zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
- skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
- inicjatywa ustawodawcza,
- zarządzanie referendum ogólnokrajowego,
- podpisywanie albo odmowa podpisania ustawy,
- wniosek do Trybunału Konstytucyjnego,
- desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów,
- przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzanie jej tymczasowego pełnienia obowiązków,
- wniosek do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów,

⁹⁵ Dz.U. 2009 nr 178, poz. 1375

⁹⁶ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2004, s. 12.

- zwoływanie Rady Gabinetowej,
- nadawanie orderów i odznaczeń,
- powoływanie sędziów,
- stosowanie prawa łaski,
- nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- zrzeczenia się urzędu Prezydenta.

Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, natomiast jego odpowiedzialność konstytucyjna kształtuje się tak, że za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być on pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta ulega zawieszeniu.

Organem pomocniczym Prezydenta RP jest Kancelaria Prezydenta. Głowa państwa nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje jej Szefa.

9. W systemie parlamentarno-gabinetowym – jaki został przyjęty w Polsce – Prezydent RP wybierany jest w wyborach powszechnych, przez co uzyskuje szczególną legitymację od Narodu do piastowania tego urzędu. Na szczególną pozycję Prezydenta RP składają się nie tylko konstytucyjnie określone kompetencje, ale również jego nieusuwalność ze stanowiska czy brak odpowiedzialności politycznej ponoszonej przed parlamentem. Nie oznacza to jednak, że głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności wcale. Odpowiedzialność za sprawowanie władzy publicznej, za pełnienie funkcji publicznej jest nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności, wyrażonej w art. 2 i art. 7 konstytucji. W przypadku głowy państwa ma ona nieco odmienny charakter.

Najstarszym rodzajem odpowiedzialności ponoszonej przez głowę państwa, przewidzianym jeszcze w Konstytucji marcowej z 1921 roku⁹⁷.

⁹⁷ Podstawą prawną odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP był art. 51 Konstytucji marcowej, który w sposób kazuistyczny określał przesłanki, m.in. za zdradę stanu, umyślne naruszenie konstytucji, czy przestępstwo zakazane ustawą karną.

Obecnie uregulowana jest w art. 145, art. 198 – 201 Konstytucji RP oraz – co do procedury – w ustawie o Trybunale Stanu⁹⁸. Prezydent za popełnienie tzw. „deliktu konstytucyjnego”, tj. naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania oraz za popełnienie przestępstwa może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Pojęcie deliktu konstytucyjnego obejmuje cztery przesłanki, jest to czyn nie stanowiący przestępstwa, polegający na naruszeniu konstytucji lub ustawy, popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem bądź w zakresie urzędowania, mający charakter zawiniony.

Naruszenie prawa – pierwsza z przesłanek – polegać może albo na działaniu albo na zaniechaniu, przy czym obowiązek działania musi być wyraźnie określony w przepisach prawa. Aktami, które mogą owym działaniem lub zaniechaniem zostać naruszone, są konstytucja lub ustawy oraz – zdaniem zwolenników szerokiego rozumienia pojęcia ustawy⁹⁹ – również akty podustawowe (np. akty wykonawcze do ustawy wydawane przez Prezydenta). Argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego poglądu przemawia związenie aktów wykonawczych z ustawą, wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Wątpliwości w doktrynie prawa nie budzi natomiast objęcie zakresem przedmiotowym aktów prawnych stojących w hierarchii źródeł prawa powyżej ustawy. W tej grupie aktów mieścić się będą umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez parlament w ustawie, ponieważ naruszenie ich wiąże się z jednoczesnym naruszeniem ustaw je ratyfikujących, przez co spełnia się przesłanka określona wprost w art. 145. ust. 1 i art. 198 ust. 1. Podobnie do grupy tej zaliczyć należy akty prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska stała się członkiem na mocy ratyfikowanej – w trybie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP – umowy międzynarodowej. Prawo pierwotne i wtórne UE, zgodnie z art. 91 ust. 3 konstytucji, sytuowane jest w hierarchii źródeł prawa powyżej ustawy.

Owo naruszenie, bez względu na to czy przyjmie postać czynną, czy bierną, jest czynem wyrażającym się w jednej z trzech form: prawo-

⁹⁸ Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925, ze zm.)

⁹⁹ K. Działocha, *Uwaga 3 do art. 198 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 3.

twórczej (akt stanowienia prawa), decyzyjnej (akt stosowania prawa) lub faktycznej (akty i czynności urzędowe oraz inne formy działania podjęte w ramach przyznanego prawem kompetencji)¹⁰⁰. Najwięcej kontrowersji budzi możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP za czyny mieszczące się w ramach pierwszej z form jego aktywności, tj. wydawania aktów prawnych. Stwierdzenie bowiem przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia takim aktem konstytucji lub ustawy nie jest przesłanką wystarczającą do postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia. Może to nastąpić – zgodnie z art. 145 ust. 2 Konstytucji RP – na mocy uchwały Zgromadzenia Narodowego podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków ZN na wniosek co najmniej 140 członków ZN. We wniosku zaś takim należy wykazać, iż doszło do popełnienia przez Prezydenta deliktu konstytucyjnego, tj. że wydanie aktu prawnego nastąpiło z naruszeniem konstytucji lub ustawy, w sposób zawiniony, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Muszą być zatem spełnione wszystkie przesłanki kumulatywnie.

Naruszenie konstytucji lub ustawy musi być – chociażby nieumyślnie – zawinione, o czym mowa w art. 3 ustawy o TS. Przesłanka winy nie została wprawdzie wymieniona w art. 198 konstytucji, przez co nie ma charakteru konstytucyjnego, jakkolwiek jest elementem „deliktu konstytucyjnego”. Odnosząc przesłankę winy do siatki pojęciowej obowiązującej na gruncie prawa karnego należało przyjąć, iż z deliktem umyślnym mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot miał zamiar naruszenia konstytucji bądź ustawy lub przynajmniej przewidział, iż swoim działaniem to uczyni i godził się na to (tzw. zamiar bezpośredni i ewentualny). Z deliktem nieumyślnym natomiast, gdy podmiot nie miał wprawdzie zamiaru naruszenia prawa, ale bezpodstawnie przypuszczał, że jego działanie lub zaniechanie nie narusza konstytucji i uczynił to wskutek niezachowania ostrożności do czego – piastując najwyższy urząd w państwie – jest zobowiązany albo też, gdy mógł i powinien był przewidzieć, iż jego działanie stanowi naruszenie prawa (lekkomyślność i niedbalstwo). Zgodzić się w tym miejscu należy z Anną Frankiewicz, iż szeroki

¹⁰⁰ M. Filar, *Zawinienie deliktu konstytucyjnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999, s. 95 i n.

zakres kompetencji Prezydenta RP wynikający choćby z art. 126 konstytucji, pozwala w dowolnym momencie na wysunięcie zarzutu lekomyślnego działania lub zaniedbania, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego, gdy mimo podjęcia pewnych środków nie dało się uniknąć negatywnych skutków¹⁰¹.

Kolejną przesłanką deliktu konstytucyjnego jest fakt naruszenia konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Formuła pierwsza odnosi się do sytuacji, w której osoba piastująca najwyższe urzędy w państwie dopuszcza się naruszenia prawa, wykorzystując pozycję, jaką zajmuje w strukturze administracji państwowej. Innymi słowy swoimi działaniami prawnymi czy faktycznymi wykorzystuje sprawowaną funkcję do celów innych niż urzędowe i podejmuje je, wykraczając poza ramy kompetencyjne, a nawet bez podstawy prawnej. W literaturze prawa karnego określa się takie czyny mianem „nadużycia stanowiska”, co jest podstawą do zastosowania – zgodnie z art. 41 kodeksu karnego – środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska. Formuła druga – „w zakresie urzędowania” – odnosi się do zdarzeń polegających na podjęciu pewnych działań przez podmiot w ramach przyznanych prawem kompetencji, ale z naruszeniem prawa. Naruszenie konstytucji lub ustawy polegać może na niewykonaniu bądź niewłaściwym wykonaniu powierzonych kompetencji, np. wydaniu rozporządzenia bez delegacji ustawowej, czy niewydaniu rozporządzenia mimo obowiązku wynikającego z ustawy¹⁰².

Czynnikiem mającym istotne znaczenie dla pociągnięcia Prezydenta RP do odpowiedzialności konstytucyjnej, jakkolwiek nie stanowiącym jej przesłanki, jest czas sprawowanej przez niego kadencji. Momentem decydującym dla ustalenia początku jej biegu będzie dzień objęcia urzędu, a ściślej złożenie wobec członków Zgromadzenia Narodowego przez Prezydenta RP przysięgi, zgodnie z treścią art. 130 konstytucji. Od tej chwili liczy się pięcioletni okres kadencji, chyba że z uwagi na nadzwyczajne okoliczności (np. śmierć, złożenie oświadczenia woli przez Prezydenta o zrzeczeniu się urzędu, uznanie przez Zgromadzenie

¹⁰¹ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004, s. 250.

¹⁰² Podobna sprawa była przedmiotem orzekania przez SN w odniesieniu do zaniechania ze strony Rady Ministrów – orzeczenie z 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98.

Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia) ulegnie ona skróceniu. Prezydent RP ponosi odpowiedzialność za czyny wyrządzone w czasie sprawowanego urzędu, jakkolwiek może być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS zarówno w trakcie, jak również po zakończeniu kadencji. Wynika to z treści art. 23 ust. 1 zdanie 2 ustawy o TS: „Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania” oraz z tego, iż odpowiedzialność ta ma charakter osobisty i jest związana z osobą piastującą ten urząd, nie zaś samym urzędem. Ponadto ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu – zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o TS – zatem, jeśli nawet Prezydent pełniłby funkcję głowy państwa przez drugą kadencję, mógłby być postawiony w stan oskarżenia.

Odpowiedzialność karna jest drugim rodzajem odpowiedzialności ponoszonej przez Prezydenta RP. Wyłączną kompetencję do orzekania w tym przedmiocie ma Trybunał Stanu, co wynika ze szczególnej pozycji, jaką zajmuje głowa państwa i szczególnego szacunku dla tego urzędu – jak słusznie zauważył Paweł Sarnecki – „trudno byłoby poddawać prezydenta osądowi sądów powszechnych, których sędziowie pochodzą z jego nominacji”¹⁰³. Prezydent RP może być postawiony w stan oskarżenia przed TS za „popełnienie przestępstwa” zarówno wówczas, gdy czyn, którego się dopuścił, wyczerpuje znamiona deliktu konstytucyjnego i jest równocześnie przestępstwem w rozumieniu ustawy karnej, jak i wtedy, gdy naruszył swym postępowaniem jedynie przepisy karne. Pierwsza sytuacja charakteryzuje się tym, że działanie prezydenta mieści się „w zakresie urzędowania” lub „w związku z zajmowanym stanowiskiem”, druga natomiast, że prezydent dopuścił się popełnienia przestępstwa poza sprawowanym urzędem, a więc jako osoba prywatna¹⁰⁴.

¹⁰³ Ibidem, s. 3.

¹⁰⁴ W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na to, że właśnie wyłączna jurysdykcja Trybunału Stanu w zakresie orzekania o odpowiedzialności karnej Prezydenta RP jako osoby prywatnej jest podstawową różnicą pomiędzy członkami Rady Ministrów a głową państwa. W przypadku tych drugich właściwość TS uzależniona jest od tego, czy przestępstwo zostało popełnione „w związku z zajmowanym stanowiskiem” lub „w zakresie urzędowania”. Ma ona więc charakter – nie tak jak w przypadku Prezydenta RP absolutny – tylko ograniczony (względny).

Jeśli chodzi o procedurę postawienia Prezydenta w stan oskarżenia jest ona analogiczna, jak w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej. Jedynym właściwym organem do sformułowania wstępnego wniosku jest Zgromadzenie Narodowe w ilości co najmniej 140 jego członków, uchwała zaś o postawienie w stan oskarżenia prezydenta musi być podjęta większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków tego organu.

Zagadnienie odpowiedzialności cywilnej, jaką może ponosić Prezydent RP, należałoby rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza odnosi się do urzędu prezydenckiego jako organu władzy publicznej, druga zaś do osoby pełniącej tę funkcję. Prezydent RP – zgodnie z art. 10 Konstytucji RP – sprawuje wraz z Radą Ministrów władzę wykonawczą. Znajduje się więc w kręgu konstytucyjnie określonych pomiotów wykonujących władzę publiczną (obok organów władzy ustawodawczej, sądowniczej oraz samorządu terytorialnego). Nie ulega wątpliwości, że za prezydenckie działania lub zaniechania niezgodne z prawem, które stały się źródłem szkody, Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą. Podstawą dochodzenia roszczeń jest zarówno regulacja konstytucyjna art. 77 ust. 1, jak i art. 417¹ kodeksu cywilnego. Działanie głowy państwa może przybrać postać zarówno aktów stanowienia prawa (np. rozporządzenie), aktów stosowania prawa (np. w ramach wydawanych aktów urzędowych nie wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów powoływanie sędziów), jak i czynności faktycznych (np. oświadczenie prezydenta). Podobnie zaniechanie może dotyczyć wymienionych form prezydenckiej aktywności, jakkolwiek może być ono podstawą roszczeń odszkodowawczych jedynie wówczas, gdy obowiązek określonego działania wynikał wyraźnie z przepisów prawa i niezgodność z prawem tego zaniechania zostanie stwierdzona we właściwym postępowaniu. Roszczenie o naprawienie szkody, wyrządzonej działaniem niezgodnym z prawem przysługuje każdemu, kto doznał uszczerbku w swoich dobrach materialnych lub niematerialnych. Zakres odszkodowania obejmuje tak straty rzeczywiste (*damnum emergens*), jak i korzyści utracone (*lucrum cessans*), które poszkodowany podmiot mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Konieczną przesłanką do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest ponadto wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy poniesioną szkodą a niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem. Z samego faktu

powstania szkody nie wynika jeszcze obowiązek jej naprawienia. Prezydentowi RP jako organowi władzy publicznej nie przysługuje zatem w tym zakresie żaden immunitet. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej w obecnym kształcie jest wynikiem długiej ewolucji tej instytucji prawnej w Polsce oraz wpływu standardów przyjętych w krajach demokracji zachodnich.

Oprócz odpowiedzialności cywilnej jaką ponosić może głowa państwa za wykonywanie władzy publicznej, istnieje jeszcze inna, odnosząca się do prywatnej sfery życia osoby piastującej ten urząd, tj. odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, kontraktowa, czy deliktowa. W ustawodawstwie polskim brak jest regulacji prawnych, które przyznawałyby Prezydentowi RP immunitet jurysdykcyjny. Nie ma zatem prawnych przeszkód, aby mógł on występować w procesie jako strona czynna, czy bierna¹⁰⁵. Wydaje się, że wszelkie ograniczenia w tym względzie z jednej strony naruszałaby konstytucyjną zasadę równości, czy prawa i wolności innych osób, z drugiej zaś uniemożliwiłyby prezydentowi podczas sprawowanej przez niego funkcji dochodzenia własnych roszczeń i obrony swoich praw. Zauważyć przy tym należy, iż nie ma również regulacji na poziomie konstytucyjnym, które zwalniałyby Prezydenta RP z występowania w procesie lub innym postępowaniu w charakterze świadka¹⁰⁶.

Kolejnym rodzajem jest odpowiedzialność wyborcza, określana też przez niektórych przedstawicieli nauki prawa mianem politycznej. Wydaje się jednak, iż w świetle polskich tradycji konstytucyjnych jest to określenie nieprecyzyjne. Głowa państwa bowiem w większości systemów ustrojowych nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem, co wynika z samych zasad tych systemów. W doktrynie prawa konstytucyjnego spotkać można jednak opinie na temat braku tożsamości odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności parlamentarnej. Zakres tej pierwszej jest nieco szerszy i obejmuje zarówno odpowiedzialność przed parlamentem, jak i innego rodzaju odpowiedzialność ponoszoną ze względu na słuszność, trafność czy celowość podjętych działań. Od-

¹⁰⁵ Na podobnym stanowisku stoi P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 116.

¹⁰⁶ Problem ten uwidoczniał się w stosunku do prezydenta A. Kwaśniewskiego wezwanego w charakterze świadka na posiedzenia sejmowej komisji śledczej badającej tzw. sprawę Rywina.

powiedzialność polityczna zarezerwowana jest dla rządu, wobec którego – jako całości lub poszczególnych jego członków – parlament może uchwalić wotum nieufności w przewidzianej prawem procedurze (art. 158 i n. Konstytucji RP). Przedmiotem kontroli jest w tym przypadku słuszność postępowania, ocena realizowanej polityki czy celowość podjętych działań. Należy przy tym zauważyć, iż przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej nie są prawnie dookreślone. Każda zatem przyczyna może być brana pod uwagę, jeśli tylko jest wola parlamentu do zmiany składu rządu. W procedurze tej wyraża się pozytywną lub negatywną ocenę dla przyjętej polityki rządu i brak lub spadek poparcia. Charakterystyczną cechą odpowiedzialności politycznej jest to, iż organem, który decyduje o pociągnięciu do niej jest Parlament, a więc ten, który dokonał wyboru rządu. Jest to zatem odpowiedzialność wybieranych przed wybierającymi¹⁰⁷. Tymczasem gdy idzie o prezydenta wybieranego w wyborach powszechnych, parlament nie ma kompetencji do ingerowania w sposób wykonywania przez prezydenta jego konstytucyjnych zadań. Nie oznacza to jednak, iż nie może on wyrażać swojej dezaprobaty dla działalności prezydenta. Możliwe jest „ustosunkowanie się” do działań prezydenckich, co jest widoczne zwłaszcza w procedurze ustawodawczej, kiedy to projekt ustawy wniesionej z inicjatywy Prezydenta RP nie zostanie „zaakceptowany” przez parlament i prace nad nim nie zostaną ukończone. Nie jest to jednak równoznaczne z udzieleniem wotum nieufności przez parlament i nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami prawnymi wobec głowy państwa.

Również w systemach ustrojowych innych państw odpowiedzialność polityczna prezydenta nie jest spotykana¹⁰⁸. Istotną rolę odgrywa w nich instytucja kontrasygnaty, polegająca na tym, iż prawie każdy akt urzędowy prezydenta dla swej ważności wymaga podpisu zarówno głowy państwa, jak i premiera (lub odpowiedniego ministra), który w ten sposób bierze na siebie odpowiedzialność przed parlamentem za dany akt. Prezydent posiada pewien zakres samodzielności, w ramach któ-

¹⁰⁷ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 39.

¹⁰⁸ Przykładowo Konstytucja włoska zakłada w art. 90 nieodpowiedzialność prezydenta za akty wydane w związku ze sprawowaną funkcją. Jednocześnie art. 89 stanowi, iż wszelkie akty wymagają kontrasygnowania przez ministrów, którzy biorą za nie odpowiedzialność na siebie. Podobnie Ustawa Zasadnicza niemiecka wymaga kontrasygnaty aktów prezydenta przez właściwych ministrów.

rej wydaje akty urzędowe nie wymagające kontrasygnowania, są to tzw. prerogatywy prezydenckie. Za te właśnie akty i działania Prezydent ponosi swoisty rodzaj odpowiedzialności – przed wyborcami. Społeczeństwo ocenia działania prezydenta pod kątem celowości, skuteczności, czy adekwatności do określonych sytuacji, która to ocena wyraża się potwierdzeniem, obniżeniem, a nawet utratą poparcia czy zaufania dla głowy państwa. Jedynym zaś rodzajem sankcji, jaka może być zastosowana to niewybranie ubiegającego się o reelekcję prezydenta na drugą kadencję. Zauważyć należy, iż ocena działalności prezydenta dokonywana przez społeczeństwo ma niewątpliwie charakter polityczny, jednakowoż nie skutkuje możliwością podjęcia działań zmierzających do usunięcia głowy państwa z urzędu. W polskiej tradycji konstytucyjnej nie występuje bowiem procedura wcześniejszego odwołania Prezydenta ani przez parlament, ani przez Naród.

Ze względu na szczególną pozycję prezydenta w polskim systemie prawa należałoby przedstawić jeszcze jeden rodzaj odpowiedzialności, przez pryzmat którego należy oceniać pozycję i wykonywanie zadań powierzonych głowie państwa, a mianowicie odpowiedzialność moralną. Prezydent RP, wybierany w wyborach powszechnych i używający szczególnej legitymacji od Narodu do piastowania tego urzędu może podlegać społecznej kontroli (Narodu) w zakresie wykonywania powierzonych mu zadań. Wydaje się, że bezpośrednio przesłanki odpowiedzialności moralnej prezydenta wynikają *expressis verbis* już z treści przysięgi wyrażonej w art. 130 Konstytucji, którą Prezydent RP składa wobec Zgromadzenia Narodowego, obejmując urząd: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Składając ślubowanie prezydent bierze odpowiedzialność zarówno w sensie prawnym za skutki swych działań, gdyż dopiero z tym momentem rozpoczyna się kadencja Prezydenta RP (art. 128 Konstytucji), jak i w aspekcie moralnym za ochronę systemu wartości przyjętego i wyrażonego rotą ślubowania. Inaczej niż w przypadku odpowiedzialności prawnej, która rozciąga się na zewnętrzne skutki działalności podmiotu, istotne z punktu widzenia odpowiedzialności moralnej jest poczucie własnej moralności i sumienia, nastawienie psychiczne podmiotu odpowiedzialności, jego dojrzałość intelektu-

alna i emocjonalna. Zauważyć należy, że już w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. odpowiedzialność prezydenta wiązana była z powinnością o charakterze moralnym, jako że zgodnie z konstytucyjnymi postanowieniami odpowiadał on za swoje działania wobec Boga i historii.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] DZIAŁOCHA K.: *Uwaga 3 do art. 198 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 3
- [2] FRANKIEWICZ A.: *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2004
- [3] GEBETHNER S.: *Wybory na urząd Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 23-37.
- [4] MOJAK R.: *Model prezydentury w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowski, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 29-50
- [5] GRZYBOWSKI M.: *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowski, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 9-28
- [6] SARNECKI P.: *Prezydent RP. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 28-51; 111-116.

Rozdział 3

Rada Ministrów

1. Jak już wspomniano wyżej, w Polsce istnieją dwa ogniwia władzy wykonawczej: Rada Ministrów wraz z administracją rządową i Prezydent RP. Wprawdzie prezydent jest głową państwa, lecz Rada Ministrów z Prezesem RM na jej czele nie jest mu podporządkowana, a nawet ma większą moc sprawczą w zakresie polityki wewnętrznej. Zgodnie bowiem z art. 146 Konstytucji Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej można powiedzieć, że stale i na bieżąco wykonuje te polityki. Radę Ministrów wzmacnia konstytucyjne domniemanie, że sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego należą do RM. Rada Ministrów kieruje również administracją rządową, która jest przeważającą częścią całego aparatu państwowego. Są to urzędy centralne podporządkowane ministrom oraz terenowa administracja rządowa zespolona i niesespolona. Tytułem przykładu wspomnijmy o takich urządach jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Urząd Statystyczny, a na szczelbu wojewódzkim kuratorium oświaty.

2. Rada Ministrów jest organem kolegiálním, czyli wieloosobowym, a podstawową formą podejmowania decyzji czy innych aktów są posiedzenia, które zwołuje Prezes Rady Ministrów, ustalając ich porządek. Premier przewodniczy posiedzeniom. Posiedzenia RM są niejawné, co jest typowe dla organów nie pochodzących z wyboru. Jednak Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach. Nierzadko uzgodnienia podejmowane są nie na posiedzeniach, lecz w drodze obiegowej.

Kolegialność nie oznacza, że każdy z członków Rady Ministrów ma jednakową pozycję. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów, zwanego premierem, i ministrów. Jeśli chodzi o ministrów, to

przeważają kierujący określonymi działami administracji rządowej. Z drugiej strony, mogą wchodzić w skład Rady Ministrów tzw. ministrowie bez teki, czyli nie kierujący żadnym resortem. W skład RM mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów. Po 1989 roku tylko jedna Rada Ministrów nie miała w swoim składzie wicepremiera. Liczba wiceprezesów Rady Ministrów nie jest określona żadnymi przepisami. Premier i wicepremierzy mogą pełnić także funkcję ministra¹⁰⁹. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Przykładem takiego komitetu był do końca 2009 roku Komitet Integracji Europejskiej.

3. Konstytucyjne określenie funkcji Rady Ministrów jako prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej należy rozumieć szeroko. Wchodzi tu w grę zarówno działania wyznaczające strategię rozwoju kraju w różnych dziedzinach, jak też bardzo konkretną aktywność w wielorakich dziedzinach. Dla przykładu można podać tak różnorodne kwestie jak budowa armii zawodowej, tworzenie mechanizmów finansowania inwestycji autostradowych, przyjmowanie tzw. koszyka świadczeń zdrowotnych. Zadania Rady Ministrów wymienione w Konstytucji są określone w bardziej ogólny i abstrakcyjny sposób, niektóre z nich przy użyciu terminów nieostrych (np. bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny). Istnieje konstytucyjne domniemanie właściwości Rady Ministrów. To oznacza, że w sytuacji braku wyraźnych przepisów wyznaczających zakres działania organów państwowych w sferze polityki wewnętrznej lub zagranicznej należy to do kompetencji Rady Ministrów. Domniemanie to jest więc obalone, jeśli przepisy ustawy wskazują wyraźnie inny organ administracji powołany do prowadzenia jakiejś sprawy. Konstytucyjne zadania Rady Ministrów wymienione w art. 146 ust. 4 Konstytucji to:

- zapewnienie wykonania ustaw,
- wydawanie rozporządzeń,
- koordynacja i kontrola pracy organów administracji rządowej,
- ochrona interesów Skarbu Państwa,

¹⁰⁹ Prezes Rady Ministrów z reguły nie pełni jednocześnie urzędu ministra, natomiast wiceprezes RM przeważnie kieruje wyznaczonym przez premiera resortem. W ostatnich latach łączenie funkcji dotyczyło np. stanowiska ministra finansów z funkcją wiceprezesa RM.

- uchwalanie projektu budżetu państwa,
- kierowanie wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego,
- zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,
- ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych,
- ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- określanie organizacji i trybu pracy RM.

Jak łatwo się zorientować w powyższym katalogu mieszczą się zarówno zadania wyznaczające cel polityki (zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego państwa), jak i te, które są raczej środkami do osiągnięcia głównych celów państwa (wydawanie rozporządzeń, uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych, zatwierdzanie niektórych umów międzynarodowych). W ramach tego opracowania nie zostaną omówione zadania Rady Ministrów rozwijane przez ustawy należące do innych dziedzin prawa niż prawo konstytucyjne. Na przykład uchwalanie projektu budżetu państwa i kierowanie jego wykonaniem i sprawozdanie z jego wykonania jest domeną prawa finansowego. Materią prawa publicznego gospodarczego jest zaś ochrona interesów Skarbu Państwa.

Wydawanie rozporządzeń jest środkiem służącym do zapewnienia wykonania ustaw. Służy to wykonaniu woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu do wydania rozporządzenia (szerzej o upoważnieniu zawartym w ustawie w rozdziale pt: *System źródeł prawa w Konstytucji RP*). Wprawdzie rozporządzenie ma charakter wtórny względem ustawy upoważniającej, to jednak nie można umniejszać roli tego aktu prawnego. W rozporządzeniach często są zawarte szczegółowe normy dotyczące procedur działania, technik organizacyjnych czy też finansowania i rozliczania poszczególnych zadań administracji. Te materie w powiązaniu z ustawą, na podstawie której wydano rozporządzenie stanowi pewną

całość normatywną. Stosując rozporządzenie nie można abstrahować od ustawy, ale i odwrotnie.

Koordinacja i kontrola pracy organów administracji rządowej jest bardzo istotną funkcją, ponieważ od skuteczności rządu na tym polu zależy sprawność działania właściwie całej administracji publicznej (poza administracją samorządową). Jak pisze Paweł Sarnecki „koordynacja to doprowadzanie do uzgodnienia swej działalności, wynikającej z przepisów prawa i rozwijanej na ich podstawie, przez co najmniej dwa, podległe RM organy¹¹⁰”. Koordinacja nie polega jednak w zasadzie na rozstrzygnięciu sporów między podmiotami jej podlegającymi. Najważniejsze wydaje się tu doprowadzenie do zespolenia, czy też zharmonizowania czynników indywidualnych reprezentowanych przez pojedyncze ogniwa administracji rządowej (ministrów) na rzecz ściślejszego i bardziej efektywnego wykonywania jednolitej polityki rządu w określonych dziedzinach. Tak koordynacja, jak i kontrola służą zatem wykonywaniu ogólniejszej funkcji kierowniczej wobec całej administracji rządowej określonej w art. 146 ust. 3 ustawy zasadniczej¹¹¹. Kierownictwo bez tych dodatkowych instrumentów administrowania byłoby tylko pustą deklaracją.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego to jedna z ważniejszych funkcji państwa. W tej dziedzinie odpowiedzialność Rady Ministrów jest poważna, ale nie wyłączna. Kompetencje w tym zakresie polegają m.in. na nadzorowaniu Policji, która w bezpośredni sposób zajmuje się tymi zagadnieniami. Rząd natomiast nie może ingerować w działalność sądów karnych, które też mają istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, tyle, że na późniejszym etapie wymierzania sprawiedliwości. Ważną rolę odgrywa w tym zakresie także Prokurator Generalny i prokuratorzy poszczególnych ogniw prokuratury. Rząd stracił w 2010 roku instrumenty kierowniczego oddziaływania na pracę prokuratury. Do Rady Ministrów należy w sumie przede wszystkim to, aby zagwarantować sprawne funkcjonowanie Policji, jej finansowanie

¹¹⁰ P. Sarnecki, *Uwagi nr 27-29 do art. 146 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 22

¹¹¹ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 22-2

i nadzór nad jej działalnością sprawowany za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych w celu minimalizowania zagrożenia przestępczością.

Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa to w każdym państwie jeden z najważniejszych celów jego istnienia. Głównym celem jest tu eliminowanie niebezpieczeństw dla integralności terytorialnej państwa, w tym zagrożenia zbrojną napaścią innego państwa, eliminowanie zagrożeń terroryzmem itp. Wymaga to głównie utrzymania w celach obronnych armii składającej się z różnych rodzajów sił zbrojnych (powietrznych, wodnych, lądowych). Z tego punktu widzenia istotne jest w szczególności unowocześnianie sił zbrojnych, co wymaga odpowiednich nakładów finansowych. Unowocześnianie obejmuje nie tylko problem uzbrojenia armii, ale też odpowiednie wykształcenie i rozwój stałej, zawodowej kadry wojskowej. Bezpieczeństwo zewnętrzne jest związane także z rozwijaniem współpracy międzynarodowej w ramach jednego układu wojskowo-politycznego (Pakt Północnoatlantycki NATO). Ważną rolę pełni w tym zakresie także Sztab Generalny Wojska Polskiego i szefowie poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Wykonywanie omawianej funkcji państwa wymaga od rządu w określonych sytuacjach współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, który tytułem przykładu wydaje postanowienie o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego w ramach sił międzynarodowych, a odbywa się to na wniosek Rady Ministrów.

Ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi zakłada dominującą rolę rządu na tym polu. Wymaga to jednak współdziałania z Prezydentem RP, który też nie jest pozbawiony wszelkich uprawnień w tej materii (por. art. 133 Konstytucji), w którym to jednak Rada Ministrów wyznacza główne cele polityki zagranicznej. Sprawowanie tej funkcji obejmuje zwłaszcza relacje polityczne z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, ale do pewnego stopnia też – z zachowaniem inicjatywy przedsiębiorców prywatnych – stosunki w sprawach gospodarczych.

W stosunkach prawnych i politycznych z państwami i organizacjami międzynarodowymi wielkie znaczenie ma odpowiednio ukształtowana służba zagraniczna, a w niej przede wszystkim istotną rolę pełnią

ambasadorowie. Ambasadora mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów. Jak wskazuje Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych¹¹². Państwo wysyłające (czyli na przykład Polska wysyłając swego przedstawiciela) powinno się upewnić, że osoba, którą zamierza akredytować jako szefa misji w państwie przyjmującym, otrzymała zgodę (agrement) tego państwa.

Ambasador podlega służbowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, ambasador RP w państwie przyjmującym, w zakresie swoich pełnomocnictw, w szczególności reprezentuje Rzeczpospolitą Polską, chroni interesy Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej obywateli, zgodnie z prawem międzynarodowym i prawem państwa przyjmującego, uczestniczy w czynnościach innych organów władzy publicznej w zakresie prowadzonych przez nich zadań w stosunkach z państwem przyjmującym, działa na rzecz promocji Polski, a zwłaszcza polskiej kultury, nauki i gospodarki, nadzoruje działalność wszystkich placówek zagranicznych w państwie przyjmującym, prowadzi rokowania z państwem przyjmującym, popiera przyjazne stosunki między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym.

Jeśli chodzi o ambasadora przy organizacji międzynarodowej, to zadania kształtują się podobnie, z tym, że zamiast państwa przyjmującego stroną stosunków zagranicznych jest tu organizacja międzynarodowa, stąd też rola ambasadora dotyczy tu również stosunków wielostronnych związanych z członkostwem kraju w tej organizacji (mowa tu np. o przedstawicielstwie Polski przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy też o przedstawicielstwie Polski przy Unii Europejskiej).

Zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych jest szczegółowo określone w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹¹³. Zgodnie z tym aktem procedura zawierania umowy międzynarodowej rozpoczyna się od ustalenia instrukcji ne-

¹¹²Dz.U z 1965 r. nr 37, poz. 232

¹¹³Dz.U. nr 39, poz. 443

gocjacyjnej, sporządzenia projektu umowy, prowadzenia negocjacji ze stroną umowy (innym państwem lub organizacją międzynarodową). Po uzgodnieniu treści umowy następuje jej podpisanie. Dodajmy, że na tych etapach często działania prowadzi minister właściwy ze względu na rodzaj działalności, co wymaga swoistej kontroli ze strony ministra spraw zagranicznych. Następnie Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji (po uzyskaniu zgody Sejmu w przypadku umów określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji lub tylko po zawiadomieniu Sejmu) Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów. W obu przypadkach umowa jest ogłaszana w trybie określonym w ustawie o umowach międzynarodowych.

Zadania Rady Ministrów zawarte są też w innych przepisach Konstytucji „rozsianych” w kilku rozdziałach. Trzeba więc wspomnieć o inicjatywie opracowywania i wnoszenia do Sejmu na ręce Marszałka Sejmu projektów ustaw (art. 118 ust. 1), podejmowaniu uchwał (art. 93), zawieraniu umów z kościołami innymi niż rzymskokatolicki (art. 25 ust. 5), wnioskowaniu o wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 229 i 230), wprowadzaniu stanu klęski żywiołowej (art. 232). Dalsze zadania Rady Ministrów ustanawiają ustawy zwykłe, a przede wszystkim ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹¹⁴.

4. Tryb powoływania Prezesa Rady Ministrów i jego gabinetu opisują dokładnie art. 154 i art. 155 Konstytucji. Istnieją trzy fazy powoływania rządu, lecz w normalnej sytuacji politycznej procedura ogranicza się tylko do pierwszego etapu, który polega na tym, że Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Politycznym zwyczajem jest desygnowanie na premiera przedstawiciela partii, która zwyciężyła ostatnie wybory do Sejmu. Często jest to szef tej partii, ale nie jest to sztywną zasadą. Jedynym zadaniem desygnowanego premiera jest skompletowanie składu swojego rządu tak, by Prezydent RP mógł powołać Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Mini-

¹¹⁴tj. Dz.U. 2003 nr 24, poz. 199 ze zm.

strów. Dopiero w momencie powołania nowego rządu ustają wszelkie kompetencje „starego” rządu. Tak powołany (i zaprzysiężony przed Prezydentem) rząd jest już zdolny do administrowania państwem, nie jest to jednak ostatni etap procedury. Premier bowiem, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta musi przedstawić Sejmowi program działania Rady Ministrów (tzw. *expose*) z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W razie niepowołania Rady Ministrów w powyższym trybie lub nieudzielenia jej wotum zaufania stosuje się drugi tryb, który polega na tym, że Sejm w ciągu 14 dni od upływu wskazanych terminów wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów z zachowaniem tego samego co wyżej quorum. Głosowanie to ma miejsce po wysłuchaniu *expose* premiera. Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

Ostatni tryb, zwany awaryjnym, wchodzi w grę, jeżeli nie powołano rządu na podstawie drugiego trybu. W tej sytuacji inicjatywa powraca do Prezydenta, który w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów w ten sposób, udziela jej wotum zaufania większością głosów po wysłuchaniu *expose* premiera. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania według trzeciego trybu Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu (jest do tego zobowiązany) i zarządza wybory.

Zgodnie z art. 162 Konstytucji Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, a ponadto w razie:

- 1) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów,
- 2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności,
- 3) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent RP, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Prezydent RP, w przypadku rezygnacji premiera może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów¹¹⁵. W pozostałych sytuacjach Prezy-

¹¹⁵ Więcej na temat powoływania Rady Ministrów zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów – powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 120-136

dent musi dymisję przyjąć i oznacza to rozpoczęcie procedury zmierzającej do powołania nowego gabinetu, stosownie do art. 154 i 155 ustawy zasadniczej.

5. Od wejścia w życie obecnej Konstytucji pozycja premiera w rządzie, opisana w art. 148 ustawy zasadniczej, została wzmocniona. Premier korzysta z całkiem mocnych instrumentów władczego oddziaływania na ministrów i całą administrację rządową. Przede wszystkim Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami. W gestii premiera znajduje się zatem zapewnianie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania, koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów. Instrumenty władczego oddziaływania znajdujące się w rękach premiera są określone m.in. w ustawie o Radzie Ministrów i są to zwłaszcza możliwość zażądania od każdego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy, powoływanie i odwoływanie pełnomocników Rządu (tu słowo „rząd” jest równoznaczne z określeniem „Rada Ministrów”), wyznaczanie zakresu działania tzw. ministra bez teki, rozstrzyganie o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między nimi.

Istnieje wiele instytucji podległych Premierowi. Z tej grupy do najbardziej istotnych i najszerzej znanych należą:

- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- Główny Urząd Statystyczny
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- Urząd Zamówień Publicznych
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Inne ważne zadania Prezesa Rady Ministrów, to:

- wydawanie rozporządzeń,
- sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,
- zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników administracji rządowej.

Duże znaczenie z punktu widzenia organizacji pracy administracji rządowej ma **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**. Zapewnia ona ob-

sługę: Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów; ministrów – Członków Rady Ministrów (tzn. ministrów bez teki, nie kierujących resortem administracji), Kolegium do Spraw Służb Specjalnych czy też Szefa Służby Cywilnej. Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. W strukturze organizacyjnej Kancelarii określonej statutem¹¹⁶ polityczne i kierownicze stanowiska zajmują również: Sekretarz Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu, Dyrektor Generalny Kancelarii oraz dyrektorzy komórek organizacyjnych Kancelarii. Z punktu widzenia organizacji administracji rządowej niektóre jednostki pełnią rolę stosunkowo niezależną (na przykład Departament Służby Cywilnej). Cała Kancelaria jest ważnym ogniwem w procesach koordynacji i kontroli administracji rządowej. Jest więc jak gdyby przedłużeniem funkcji Rady Ministrów określonych w art. 146 ust. 3 Konstytucji.

6. Ministrowie kierują zazwyczaj określonymi działami administracji rządowej (krócej nazywane resortami) określonymi w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹⁷ i nazywani są z tej racji ministrami resortowymi. Minister, mimo że wchodzi w skład organu kolegialnego, sam również jest samodzielnym organem państwowym. Jest to raczej nietypowa sytuacja. Z drugiej wszakże strony, minister musi realizować politykę ustaloną przez Radę Ministrów i nie powinien na przykład wygłaszać poglądów sprzecznych z linią całego rządu.

Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają przede wszystkim ustawy oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jeden minister może kierować więcej niż jednym działem (ma to miejsce na przykład w przypadku ministra finansów i ministra spraw wewnętrznych i administracji), ale żaden dział nie może być kierowany przez więcej niż jednego ministra. Warto wspomnieć, że Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem określa ministerstwo, które ma obsługiwać ministra, a ponadto w wypadku ministra kierującego określonym działem admi-

¹¹⁶Zarządzenie nr 139 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹¹⁷Dz.U. 2003 nr 159 poz. 1548 ze zm.

nistracji rządowej wskazuje dział lub działy, którymi kieruje minister. Stąd wynika, że to od premiera zależy liczba ministrów i stanowiących ich zaplecze ministerstw.

Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia, które muszą spełniać wszystkie warunki określone w art. 92 Konstytucji oraz zarządzenia adresowane do jednostek podległych. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra. Do zakresu zadań ministra należy też sprawowanie nadzoru nad urzędami centralnymi¹¹⁸, przedstawianie spraw dotyczących tego urzędu na posiedzeniach Rady Ministrów, składanie Prezesowi Rady Ministrów wniosku o powołanie i odwołanie kierownika nadzorowanego urzędu centralnego, przeprowadzanie kontroli w tym urzędzie. Tytułem przykładu podajmy, że Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji podlegają: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Obrony Cywilnej Kraju, prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, prezes Wyższego Urzędu Górniczego.

Niektórzy ministrowie („bez teki”) są członkami Rady Ministrów, wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, lecz nie kierują żadnym resortem (na przykład obecnie Michał Boni).

7. Ministerstwo jest to „zorganizowana struktura urzędnicza powołana do bezpośredniej realizacji zadań należących do danego ministra¹¹⁹”. Dodajmy, że ministerstwem kieruje określony minister resortowy. Ministerstwo tworzy¹²⁰, znosi lub przekształca¹²¹ (może to polegać np. na zmianie nazwy ministerstwa) Rada Ministrów w formie rozporządzenia. Każde ministerstwo powinno obsługiwać co najmniej jeden dział administracji rządowej.

¹¹⁸ W ujęciu Z. Leońskiego „urzędy podlegające Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub ministrowi utworzone na podstawie ustawy”. Por. *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 100.

¹¹⁹ Cyt. za: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 292.

¹²⁰ Zob. np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz.U. nr 216, poz. 1589).

¹²¹ Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności.

Warto zwrócić uwagę na dwojaką naturę organizacyjną ministerstwa. Składa się ono z dwóch sfer: politycznej i urzędniczej. Polityczny charakter ma niewątpliwie kierownictwo ministerstwa (z wyjątkiem dyrektora generalnego) złożone z ministra i wiceministrów. Ci ostatni to sekretarze stanu i podsekretarze stanu. Sekretarz stanu może zastępować ministra w wyznaczonym przezeń zakresie. Ponieważ sekretarze i podsekretarze stanu są uwarunkowani politycznie, to z chwilą przyjęcia dymisji Rady Ministrów przez Prezydenta muszą oni również złożyć dymisję, o której przyjęciu rozstrzyga następny premier w terminie trzech miesięcy. Sekretarze i podsekretarze stanu są powoływani przez premiera na wniosek ministra. W tym samym trybie następuje ich odwołanie. Nie ma zaś możliwości udzielenia im wotum nieufności przez Sejm (a może to spotkać ministra), co powoduje, że niekiedy stanowisko wiceministra jest stabilniejsze niż samego ministra. Zapleczem organizacyjnym kierownictwa ministerstwa jest gabinet polityczny.

Struktura organizacyjna ministerstwa jest następująca:

- a. departamenty – realizują zadania merytoryczne ministerstwa,
- b. sekretariaty – obsługują ministra oraz komitety, rady i zespoły,
- c. wydziały – komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i sekretariatów.

Nową instytucją, niestety rozwijającą się niezbyt szybko, jest korpus służby cywilnej. Jest to swego rodzaju elitarna grupa pracowników administracji rządowej. Celem powołania korpusu służby cywilnej jest w myśl art. 153 ust. 1 Konstytucji zagwarantowanie profesjonalnego, bezstronnego, a przede wszystkim politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Grupa ta powinna zatem cieszyć się jak największą stabilnością pracy i obiektywnymi, nie politycznymi kryteriami oceny. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

Nowa (już trzecia od 1996 roku) ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.¹²² w art. 78 ust. 1 stanowi, że członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych (ust. 2).

¹²²Dz.U. nr 227, poz. 1505

Członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. Z samej Konstytucji wynika za to zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem posła/senatora. W razie zdobycia mandatu przedstawicielskiego urzędnik przechodzi na urlop bezpłatny. Zakazy te można odczytywać jako wyraz dążenia ustawodawcy do neutralności politycznej służby cywilnej.

Zgodnie z art. 40 ustawy o służbie cywilnej o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która w szczególności jest pracownikiem służby cywilnej i legitymuje się co najmniej trzyletnim stażem pracy w służbie cywilnej. Obecnie większość pracowników służby jest zatrudniona na umowę o pracę, a nie poprzez mianowanie. Jak pisze Teresa Górzyńska (a wydaje się, że jest to pogląd trafny) nadal dominuje zatrudnianie uznaniowe¹²³. Liczba bardziej niezależnych urzędników służby cywilnej wynosi 5 348, podczas gdy cały korpus służby cywilnej liczy 121 004 osób (zatrudnienie wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.), co daje pojęcie o słabości służby cywilnej w Polsce¹²⁴.

8. W województwie przedstawicielem Rady Ministrów jest wojewoda. Wojewoda jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. Z faktu bycia przedstawicielem rządu wynikają głównie następujące zadania wojewody:

- kontrolowanie wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
- zapewnienie współdziałania wszystkich podmiotów administracji działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w razie konieczności zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, dla utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania i zwalczania klęsk żywiołowych,
- udział w powoływaniu i odwoływaniu organów administracji niespolonej,

¹²³ T. Górzyńska, *Służba cywilna...*, s. 196

¹²⁴ Źródło: http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/file/Zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_službie_publicznej_w_I_p_2009_r-DE_LUXE_3.pdf, z dnia 4.03.2010.

- reprezentowanie Rady Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych.

Jeśli chodzi o zadania wojewodów z innych obszarów warto wspomnieć o pełnieniu funkcji organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Nadzór ten ogranicza się do badania legalności działań administracji lokalnej. Tryb powoływania i odwoływania oraz szczegółowy zakres działania wojewodów określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹²⁵.

9. W myśl art. 156 Konstytucji członkowie Rady Ministrów (w tym premier) ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw (jest to delikt konstytucyjny), a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ten rodzaj odpowiedzialności nazywany jest odpowiedzialnością konstytucyjną. W odróżnieniu od odpowiedzialności politycznej ma ona charakter indywidualny. Więcej na temat pojęcia i zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej znajdzie Czytelnik w rozdziale 2 dotyczącym Prezydenta RP. Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta RP lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Odpowiedzialność konstytucyjna członków Rady Ministrów wyróżnia się tym, że nie obejmuje przestępstw popełnionych bez związku z urzędem (za nie grozi bowiem odpowiedzialność przed sądem powszechnym), z drugiej strony popełnienie przestępstwa związanego z zajmowanym stanowiskiem również nie wyklucza odpowiedzialności przed sądem powszechnym. W praktyce do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu pociągani są najczęściej nie obecni, lecz byli ministrowie.

Typową cechą systemu parlamentarno-gabinetowego, jaki istnieje także w Polsce jest **odpowiedzialność polityczna** Rady Ministrów mająca charakter solidarny i członków Rady Ministrów – ponoszona indywidualnie. Solidarny charakter odpowiedzialności politycznej ministrów wyraża się tym, że każdy minister ponosi przed Sejmem odpowiedzialność za działalność całej Rady Ministrów, na którą przecież ma ograniczony wpływ. Może być więc tak, że minister z powodu wotum

¹²⁵Dz.U. z 2009 r. nr 31, poz. 206

nieufności udzielonego całej Radzie Ministrów musi odejść z urzędu, nawet, jeśli jego działalność nie wzbudzała ocen negatywnych. Równocześnie każdy członek rządu ponosi przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do jego kompetencji lub powierzone przez Prezesa Rady Ministrów.

W świetle art. 158 Konstytucji, Sejm uchwała wotum nieufności Radzie Ministrów większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Na tym właśnie polega **konstruktywne wotum nieufności**. Wniosek o podjęcie tej uchwały może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Ponowny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Natomiast w odniesieniu do ministra wniosek o wyrażenie wotum nieufności zgłasza co najmniej 69 posłów. Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Prezydent musi odwołać ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów (jest to większość liczona od 460 – ogólnej liczby posłów, a więc za udzieleniem tego wotum musi się opowiedzieć co najmniej 231 posłów).

Oryginalnym rozwiązaniem jest to, że Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 160). Indywidualnych zmian w składzie Rady Ministrów dokonuje Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 161).

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] GARLICKI L.: *Rada Ministrów – powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 120-140, 152-180
- [2] MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce*, Przegląd Sejmowy, 2002, nr 5
- [3] PATYRA S.: *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, 2001, nr 1
- [4] GRZYBOWSKI M.: *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 115-130
- [5] MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji RP i praktyki ustrojowej*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 131-172
- [6] SKRZYDŁO W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 345-348

Rozdział 4

Sądy i podstawowe zasady wymiaru sprawiedliwości w Polsce

1. W obrębie zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) sądy należą do władzy sądowniczej, która jest władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173), co wiąże się z tym, iż żadna władza pozasądowa nie może wpływać na podstawową działalność sądów – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sądy w Polsce mają monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Działalność ta polega na rozpatrywaniu i wiążącym rozstrzygnięciu sporów prawnych między różnymi podmiotami, wśród których znajdują się osoby fizyczne, osoby prawne, organy władzy publicznej itd. W wyniku rozstrzygnięcia sporu zostają określone prawa, obowiązki, kompetencje lub orzeczone kary. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jednakże nie będący sądem (choć należący do władzy sądowniczej) Trybunał Stanu może ukarać za popełnienie przestępstwa Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Do konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości w Polsce należą:

1. zasada niezależności sądów;
2. zasada niezawisłości sędziów;
3. zasada jawności rozprawy;
4. co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe;
5. udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Ad 1. Niezależność sądów polega na tym, że sądy nie podlegają żadnemu organowi władzy publicznej. Nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania sprawuje wyłącznie Sąd Najwyższy (zakres tego nadzoru jest bardzo ograniczony). Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów (jest to działalność organizacyjna służąca za-

pewnieniu skutecznego wykonywania wymiaru sprawiedliwości) sprawuje minister sprawiedliwości, z czego wynika, że minister ten nie ma żadnych uprawnień do wpływania na treść wyroków sądów. Minister sprawiedliwości może jednak wpływać na strukturę organizacyjną sądów, na przykład poprzez ustalanie w drodze rozporządzenia obszarów właściwości sądów, a nawet tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów czy ich jednostek organizacyjnych (np. wydziałów). Nie ogranicza niezależności sądów fakt, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP. Dzieje się to bowiem na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, mającej skład w większości sędziowski¹²⁶, a powołanie następuje na czas nieoznaczony.

Ad 2. Istotą zasady niezawisłości sędziów jest pełna samodzielność sędziów w trakcie prowadzenia postępowania i wydawania orzeczeń (postanowień, wyroków). Sędzia orzeka więc na podstawie prawa, swobodnej i rzetelnej oceny dowodów zebranych w postępowaniu, własnego doświadczenia i wiedzy prawniczej. Sędzia nie tylko nie musi, lecz wręcz nie może ulegać naciskom czy sugestiom stron (uczestników) postępowania, polityków, środków masowego przekazu itd. Stąd też ma obowiązek zachowania bezstronności. Podstawowe zasady służące wzmocnieniu zasady niezawisłości, to:

- powoływanie sędziów na czas nieoznaczony;
- nieusuwalność sędziego, sędzia może zostać złożony z urzędu jedynie w sytuacjach wyjątkowych;
- nieprzenoszalność sędziego, sędzia może zostać przeniesiony do innego sądu lub na inne stanowisko jedynie w sytuacjach wyjątkowych;
- niepołączalność stanowiska sędziego (sędzia nie może zajmować innych urzędów i funkcji państwowych);
- apolityczność (sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego);
- immunitet sędziego¹²⁷,

¹²⁶ Na 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa 15 jest wyłonionych przez samorządy sędziowskie.

¹²⁷ Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O

- zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Merytorycznym aspektem niezawisłości jest to, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wynikają stąd dwie konsekwencje: po pierwsze, sędzia musi przestrzegać ustaw, nawet jeśli ma wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją (w takiej sytuacji sąd powinien skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego). Sędzia powinien interpretować przepisy ustaw w taki sposób, by w miarę możliwości nadać im treść zgodną z Konstytucją. Po drugie, bezsporne jest, że sędzia nie jest związany aktami o niższej mocy prawnej niż ustawa. Stąd też, sędziowie mogą pomijać przy orzekaniu (nie uwzględniać) aktów podustawowych niezgodnych z Konstytucją lub ustawami.

Na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto:

- posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- ma odpowiedni stan zdrowia,
- ukończył 29 lat,
- złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski,
- pracował w charakterze asesora sądowego lub prokuratorskiego co najmniej trzy lata lub referendarza sądowego przez okres pięciu lat.

Dwa ostatnie wymogi nie dotyczą m. in. osób, które przed powołaniem zajmowały stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego, stanowisko prokuratora czy też wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza – co najmniej przez trzy lata.

Ad 3. Zasada jawności rozprawy wynika z art. 45 ust. 2 ustawy zasadniczej. Rozprawa jest najważniejszym elementem postępowania sądowego. W rozprawie biorą udział strony prowadzące spór prawny, ewentualnie ich przedstawiciele (pełnomocnicy) i skład sędziowski. Sporny charakter rozprawy i całego postępowania sądowego określa się mianem kontradiktoryjności. Rozprawę mogą obserwować także osoby w żaden

zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

sposób nie związane ze sprawą, prasa i inne środki masowego przekazu. Jawność rozprawy może być wyłączona wyjątkowo w sytuacjach opisanych w kodeksach regulujących odpowiednią procedurę sądową. Utajnienie powodują na przykład względy bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, moralności, ochrony życia prywatnego stron. Zawsze jednak ogłoszenie wyroku jest dostępne dla publiczności.

Ad 4. Dwuinstancyjność postępowania sądowego jest wymogiem minimalnym, gdyż Konstytucja w art. 176 mówi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Podział sądów powszechnych na trzy szczeble – sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne – realizuje w pełni omawianą zasadę konstytucyjną. W postępowaniu administracyjnym dopiero w 2003 roku wprowadzono zasadę dwuinstancyjności poprzez ustanowienie sądów pierwszej instancji – wojewódzkich sądów administracyjnych.

Ad 5. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wynika z art. 182 Konstytucji. W zasadzie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sądach podstawową rolę mają sędziowie, ale obywatele biorą udział w orzekaniu przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej. W zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Przy rozstrzyganiu spraw ławnicy mają równe prawa z sędziami, z tym że nie mogą oni przewodniczyć rozprawie i naradzie.

Ławnikiem może być wybrany ten, kto:

- posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ukończył 30 lat,
- jest zatrudniony lub zamieszkuje w miejscu kandydowania co najmniej od roku,
- nie przekroczył 70 lat,
- ma odpowiedni stan zdrowia,
- ma co najmniej wykształcenie średnie.

Ławnikami nie mogą być osoby zatrudnione w sądach powszechnych i innych sądach oraz w prokuraturze (czyli np. urzędnicy pracujący w tych instytucjach), funkcjonariusze Policji, adwokaci i aplikanci adwokaccy, radcy prawni i aplikanci radcowscy, duchowni, radni gmi-

ny, której rada dokonuje wyboru ławników. Omawianych obywateli do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin z obszaru właściwości tych sądów. Kandydatów na ławników zgłaszają radom gmin prezesi sądów, stowarzyszenia, organizacje związkowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje zarejestrowane na podstawie przepisów prawa (ale nie partie polityczne). Kadencja ławników trwa cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano wyborów.

2. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości domniemanie właściwości przysługuje **sądom powszechnym**, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177). Sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Obecnie funkcjonuje ponad 300 sądów rejonowych, 45 sądów okręgowych i 11 sądów apelacyjnych

W podstawowym zarysie organizacja sądów powszechnych jest następująca. Podstawową jednostką sądownictwa jest sąd rejonowy obejmujący zwykle obszar co najmniej kilku gmin. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zwanego okręgiem sądowym. Sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, zwanego obszarem apelacji.

Sądy dzielą się na wydziały¹²⁸.

Dla ilustracji zagadnienia podajmy, że sąd rejonowy dzieli się na wydziały:

- 1) cywilny – do spraw z zakresu prawa cywilnego,
- 2) karny – do spraw z zakresu prawa karnego, w tym do spraw o wyrocznia rozpoznawanych w drugiej instancji,
- 3) rodzinny i nieletnich (sąd rodzinny) – m.in. do spraw:
z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego,

¹²⁸ Wydziałem kieruje przewodniczący wydziału, którym jest prezes albo wiceprezes sądu lub inny sędzia. Funkcję przewodniczącego wydziału w sądzie apelacyjnym i okręgowym powierza sędziemu prezes tego sądu, a w sądzie rejonowym, na wniosek prezesa tego sądu, prezes przełożonego sądu okręgowego. Przed powierzeniem funkcji przewodniczącego wydziału prezes zasięga opinii właściwego kolegium sądu. W tym samym trybie prezes sądu zwalnia sędziego z funkcji przewodniczącego wydziału.

- 4) pracy (sąd pracy) – do spraw z zakresu prawa pracy,
- 5) ksiąg wieczystych – do prowadzenia ksiąg wieczystych oraz do innych spraw cywilnych z zakresu postępowania wieczystoksięgowego.

W sądzie rejonowym mającym siedzibę w mieście będącym siedzibą sądu okręgowego lub w mieście na prawach powiatu tworzy się wydział gospodarczy albo wydziały gospodarcze (sąd gospodarczy) – do spraw z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego, powierzonych sądom gospodarczym (spraw gospodarczych). **Do końca 2009 w niektórych sądach rejonowych były tworzone przez ministra sprawiedliwości w drodze rozporządzenia sądy grodzkie**¹²⁹. Jak widać, podział sądów powszechnych na trzy kategorie – sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne – realizuje w pełni konstytucyjną zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

3. Poza strukturą sądów powszechnych istnieje **Sąd Najwyższy**. W praktyce występują jednak liczne relacje Sądu Najwyższego z sądami powszechnymi. SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Główne zadania Sądu Najwyższego, to:

- 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:
 - a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych¹³⁰. SN zatem w żadnej sprawie nie jest sądem I instancji, od którego rozpoczyna się sądowe rozstrzygnięcie sprawy. Jest sądem II

¹²⁹ Rozpoznawały one sprawy:

- 1) o wykroczenia w pierwszej instancji,
- 2) o wykroczenia skarbowe oraz o przestępstwa skarbowe,
- 3) o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego, z wyjątkiem spraw podlegających rozpoznaniu z udziałem ławników,
- 4) o pozostałe przestępstwa, podlegające rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym,
- 5) cywilnych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym oraz dotyczących depozytów sądowych i przypadku rzeczy.

¹³⁰ Na ten temat pisze np. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 16-20.

instancji w sprawach wojskowych, a w pozostałych sprawach – sądem kasacyjnym.

- b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne¹³¹,
- 2) rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego;
- 3) przedstawianie właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Sędzię Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Warunki powołania na to stanowisko są następujące

- obywatelstwo polskie i korzystanie z pełni praw cywilnych i publicznych;
- nieskazitelny charakter;
- ukończone wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskanie tytułu magistra lub zagraniczne uznane w Polsce;
- wysoki poziom wiedzy prawniczej;
- dobry stan zdrowia;
- co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub w innym zawodzie prawniczym.

Ostatni z tych wymogów nie dotyczy osób mających tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Szczegółowe kompetencje Sądu Najwyższego i status prawny jego sędziów normuje ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹³².

¹³¹ Uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne są wiążące tylko na tle sprawy, w której zostały sformułowane. *Zob. tamże*, s. 17.

¹³² Dz.U z 2002 r., nr 240, poz. 2052.

Sąd Najwyższy dzieli się na Izby:

- 1) Cywilną;
- 2) Karną;
- 3) Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Izba ta stwierdza ważność wyborów, a także referendum ogólnokrajowego;
- 4) Wojskową.

Organami Sądu Najwyższego są: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego i Kolegium Sądu Najwyższego. Warto zwrócić uwagę na to, że określenie „Prezes Sądu Najwyższego” odnosi się do sędziego kierującego pracami jednej z wyżej wymienionych izb, jednak pracami całego Sądu Najwyższego kieruje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

4. Krajowa Rada Sądownictwa. Na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów stoi Krajowa Rada Sądownictwa. Wykonując tę funkcję KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada wnioskuje do Prezydenta o powołanie osób na stanowiska sędziowskie we wszystkich rodzajach sądów. Do pozostałych zadań Krajowej Rady Sądownictwa należy m. in. rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziów w stan spoczynku, wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, opiniowanie programów szkolenia aplikantów sądowych, zakresu i sposobu prowadzenia egzaminów sędziowskich i ustalania ich wyników.

Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata, a członkostwo w Radzie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyż-

szego, Ministra Sprawiedliwości czy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego trwa równolegle z pełnieniem tych funkcji.

5. Sądownictwo administracyjne. W Polsce działają dwa rodzaje sądów szczególnych: sądy wojskowe¹³³ i sądy administracyjne. Sądownictwo administracyjne istniało w Polsce już w okresie międzywojennym (pod nazwą Naczelnny Trybunał Administracyjny), a po dłuższej przerwie przywrócono je w 1980 roku jako jedną instancję – Naczelnny Sąd Administracyjny. Początkowo jego kompetencje były raczej skromne, ale już od 1990 r. wprowadzono generalną właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie kontroli legalności decyzji administracyjnych. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nakazała wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, przewidując przy tym pięcioletni okres na jego utworzenie. Po wydaniu stosownych ustaw od 2003 roku orzekają dwie instancje: wojewódzkie sądy administracyjne jako I instancja i Naczelnny Sąd Administracyjny jako instancja wyższa. Obecnie istnieje 16 wojewódzkich sądów administracyjnych, notabene nie wszystkie w miastach wojewódzkich (Gliwice).

Organizacja Naczelnego Sądu Administracyjnego jest następująca: na jego czele stoi Prezes, którego powołuje Prezydent na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Sąd ten dzieli się na izby: Izbę Ogólnoadministracyjną, Izbę Finansową i Izbę Gospodarczą, których właściwość odpowiada nazwom. Na czele każdej izby stoi wiceprezes NSA powoływany przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa NSA.

Z art. 184 Konstytucji wynika, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej (przypomnijmy, że tym mianem określana jest zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa). Chodzi oczywiście o kontrolę zgodności działań administracji z prawem. Z tej ogólnej funkcji pochodzą cztery podstawowe kompetencje sądów administracyjnych.

- a. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, inne postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, jak również skargi na bezczynność organów administracji w sprawach administracyjnych. Skarga tego rodzaju przysługuje po wyczerpaniu

¹³³ Zob. szerzej. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 331.

- toku odwoławczego przed administracją rządową lub samorządową (z uwzględnieniem samorządowych kolegiów odwoławczych).
- b. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego (są to skargi obywateli na uchwały organów samorządu terytorialnego przewidziane w ustawach dotyczących poszczególnych szczebli tego samorządu).
 - c. orzekanie w sprawach skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lub regionalnych izb obrachunkowych.
 - d. orzekanie w sprawach sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej¹³⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie, a wykonuje następujące zadania. Po pierwsze, NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, rozpatrując środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów. Po drugie, wydaje uchwały wyjaśniające wątpliwości prawne. Po trzecie, Prezes NSA może występować do Trybunału Konstytucyjnego z inicjatywą w sprawie kontroli norm prawnych.

Na podstawie wieloletniej już działalności sądów administracyjnych nasuwa się konstatacja, że rośnie rola tych sądów w obrocie prawnym i ich znaczenie dla praw i wolności jednostek. Nie można jednak upatrywać w tym sądownictwie jedyne go sposobu przeciwdziałania przeróżnym wadom administracji, ponieważ sądy administracyjne nie badają w zasadzie merytorycznej zasadności decyzji administracyjnych, tylko ich zgodność z prawem. Z dotychczasowej praktyki wynika, że najwięcej spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne dotyczy prawa podatkowego, budowlanego, skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze i uprawnień kombatanatów.

6. Prokuratura w Polsce składa się z następujących jednostek organizacyjnych: Prokuratury Krajowej, prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Natomiast w sprawach wojskowych działają prokuratury wojskowe (Naczelna Prokuratura Wojskowa, wojskowe prokuratury okręgowe i wojskowe prokuratury garnizonowe). Prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Na-

¹³⁴ Szerzej zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 27-47.

rodowi Polskiemu są prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej oraz prokuratorzy oddziałowych komisji.

Prokurator w swoich działaniach powinien kierować się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli. Prokuratorzy nie cieszą się niezawisłością jak sędziowie, ale przy wykonywaniu czynności prokuratorskich są niezależni, z tym, że są oni zobowiązani wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony wydaje na piśmie, a na żądanie prokuratora - wraz z uzasadnieniem.

Organizacja prokuratury uległa zasadniczej zmianie w ostatnim okresie. Od wielu lat mówiono o potrzebie rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Reformę w tej dziedzinie przyniosła ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw¹³⁵. **Ustawa ta weszła w życie 31 marca 2010 roku.** Pozycja ustrojowa Prokuratora Generalnego jest następująca. Jest to organ kadencyjny. Kadencja wynosi 6 lat. Nie można ubiegać się o pełnienie urzędu na drugą kadencję. Prokurator Generalny jest powoływany przez Prezydenta RP, który wybiera 1 z 2 kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury.

Prokurator Generalny jest przełożonym wszystkich prokuratorów, kieruje działalnością prokuratury przy pomocy nowo utworzonej jednostki – Prokuratury Generalnej, która powstała w miejsce zniesionej Prokuratury Krajowej. Prokurator Generalny wydaje zarządzenia, wytyczne i polecenia. Wspomniane akty nie mogą jednak dotyczyć treści czynności procesowych. Jednym z jego zastępców jest Naczelny Prokurator Wojskowy, którego powołuje, spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek Prokuratora Generalnego zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Naczelny Prokurator Wojskowy kieruje działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury powołuje Prokurator Generalny, a prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury – Prokurator Generalny na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

¹³⁵Dz.U. 2009 nr 178 poz. 1375

Podsumowując ten wątek można stwierdzić, że od **31 marca 2010 roku** wzrosła niezależność Prokuratora Generalnego i prokuratorów względem rządu. Nie zostały jednak przerwane wszystkie więzy z rządem (o czym świadczy na przykład składanie sprawozdań przez Prokuratora Generalnego na ręce Prezesa Rady Ministrów).

7. Instytut Pamięci Narodowej. Organem pozakonstytucyjnym (nie uregulowanym w Konstytucji) jest Instytut Pamięci Narodowej, o którym trzeba jednak wspomnieć ze względu na dużą skalę jego działalności i związek z działalnością innych organów państwowych.

Instytutem Pamięci Narodowej kieruje jego Prezes, którego powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu. Prezes Instytutu w sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej. Kadencja Prezesa Instytutu trwa 5 lat. W razie śmierci Prezesa Instytutu Pamięci, do czasu objęcia stanowiska przez nowo powołanego Prezesa Instytutu Pamięci, jego obowiązki pełni jeden z zastępców Prezesa Instytutu Pamięci wskazany przez Marszałka Sejmu.

Instytut Pamięci Narodowej pełni kilka funkcji, wykazujących się w dużym stopniu zbieżnością, jeśli chodzi o podstawowe cele, ale zróżnicowanych pod względem metod i form organizacyjnych ich sprawowania.

Funkcje lustracyjne wykonuje Biuro Lustracyjne. Zakres działań tej jednostki określa w największym stopniu ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów¹³⁶. Nie omawiając skomplikowanej materii z pogranicza zjawisk prawnych i historycznych można tylko zasygnalizować, że chodzi o ujawnienie faktu pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego (które to organy, jak wiadomo, utrudniały odzyskanie przez Polskę pełnej suwerenności i demokratycznego ustroju) albo świadomej i tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa w latach 1944–1990.

Z długiej listy funkcji publicznych, które objęte są procesem sprawdzania oświadczeń lustracyjnych wymieńmy tytułem przykładu: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, poseł do Parlamentu Europejskiego; członek Rady Polityki Pieniężnej; członek Zarządu Naro-

¹³⁶Dz.U. z 2006 r. nr 218, poz. 1592 z późn. zm.

dowego Banku Polskiego; członek Rady Instytutu Pamięci Narodowej; prezes sądu; sędzia i prokurator. Złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia. Obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych dotyczy osób urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r.

Funkcje śledcze w Instytucie wykonuje pion śledczy – Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Komisja wraz z jedenastoma oddziałami w całym kraju realizuje w całym kraju prokuratorskie funkcje śledcze w sprawach o zbrodnie popełnione na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 31 lipca 1990 czyli zbrodnie nazistowskie, zbrodnie komunistyczne, inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne.

Funkcje badawcze i edukacyjne pełnią natomiast Biura Edukacji Publicznej IPN, które zajmują się z jednej strony badaniami naukowymi zatrudniając wielu historyków, z drugiej zaś prezentowaniem w popularyzowanej formie wyników tych badań.

LITERATURA PODSTAWOWA:

- [1] HAUSER R., DRACHAL J., MZYK E.: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 27-47.
- [2] SANETRA W.: *Rola i obowiązki polskiego Sądu Najwyższego w regulowaniu i administrowaniu władzą sądowniczą*, Przegląd Sądowy, 2004, nr 3
- [3] JASKIERNIA J.: *Sądownictwo powszechne – założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 30-55
- [4] GARLICKI L.: *Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 15-29
- [5] GDULEWICZ E.: *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyka (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 56-66

- [6] SOKOLEWICZ W.: *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja – ustroj – system finansowy państwa*, Warszawa 1999
- [7] WASILEWSKI A.: *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, Państwo i Prawo, 1998, nr 6

Rozdział 5

Trybunał Konstytucyjny

1. Sądownictwo konstytucyjne jest jedną z nowszych instytucji konstytucjonalizmu europejskiego. Pierwsze trybunały konstytucyjne powołano do życia w 1920 r. w Czechosłowacji i w Austrii. Od początku wiodącym zadaniem trybunałów stało się badanie zgodności ustaw z konstytucją. Instytucja ta jest zatem główną gwarancją konstytucji.

W Polsce już w latach 20. XX wieku pojawiały się głosy postulujące wprowadzenie sądownictwa konstytucyjnego, do czego jednak nie doszło. Instytucja ta mogła zaistnieć dopiero w końcowym okresie PRL, w państwach socjalistycznych sądownictwo konstytucyjne postrzegano jako zagrożenie dla jednolitości władzy. Wyjątek pod tym względem stanowiła Jugosławia.

Trybunał Konstytucyjny został przewidziany w nowelizacji Konstytucji PRL z 26 marca 1982 r. Działanie temu organowi umożliwiła jednak dopiero uchwalona 29 kwietnia 1985 r. ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Od początku Trybunał stał się nie tylko bodaj najważniejszą gwarancją konstytucji, ale też zaporą przed tworzeniem prawa w sposób arbitralny, nieuporządkowany, pomijający stabilne reguły. Trzeba wspomnieć, że aż do 1999 roku Trybunał Konstytucyjny nie miał prawa do wydawania orzeczeń ostatecznych w odniesieniu do ustaw. Wyrok o niekonstytucyjności ustawy mógł być odrzucony przez Sejm. Dzisiaj wszystkie orzeczenia TK są ostateczne. W jednej kwestii nastąpił jednak regres, mianowicie Trybunał po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. utracił kompetencję do uchwalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Na marginesie można dodać, że ostateczność orzeczeń sądów konstytucyjnych w niektórych państwach Europy budzi zastrzeżenia, z tego względu, że organ nie mający legitymacji demokratycznej (nie pochodzący z wyborów) może w sprawie oceny legalności samego

prawa okazać się „silniejszy” niż ustawodawca mający wspomnianą legitymację¹³⁷.

2. Prawie wszystkie zadania Trybunału Konstytucyjnego są uregulowane w samej Konstytucji, jednak organizację TK oraz zasady postępowania przed TK reguluje ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 roku¹³⁸. Na ogół przyjmuje się, że Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej – co wyraźnie wynika z art. 10 ust. 1 Konstytucji i z art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ale nie jest sądem, ponieważ nie rozstrzyga sporów prawnych między indywidualnymi osobami. Nie brakuje jednak argumentów na rzecz tezy, że TK nie jest organem władzy sądowniczej, a jego charakter wykracza poza zastane klasyfikacje¹³⁹. Główną funkcją omawianego organu jest badanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych.

3. W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi piętnastu sędziów. Sędziego Trybunału wybiera Sejm na 9 lat. Konstytucja ustanowiła zakaz ubiegania się o kolejną kadencję. Sędzią Trybunału może być osoba, która ma kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Te wymogi to m.in. co najmniej 10-letni staż w jednym z zawodów prawniczych. Kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Podzielałam pogląd Leszka Garlickiego, że warto wprowadzić w tej procedurze większość kwalifikowaną, na przykład 2/3 głosów, co wymagałoby porozumienia w tej sprawie partii rządzącej i opozycji¹⁴⁰.

Sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej). Można

¹³⁷ Na ten temat szerzej zob. W Sadurski., *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 56-57

¹³⁸ Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zmianami,

¹³⁹ Tak J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 89-93.

¹⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 350.

zastanowić się, czy to znaczy, że sędziowie TK muszą przestrzegać tylko Konstytucji, a inne akty normatywne ich nie obowiązują. Takie postawienie sprawy byłoby niewłaściwe. Przytoczony przepis nie służy stawianiu TK ponad prawem, lecz daje mu instrumenty do sprawdzenia, czy normy prawne zawarte w aktach normatywnych o niższej pozycji w hierarchii źródeł prawa są zgodne z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej, a zwłaszcza z Konstytucją. Niezawisłości sędziów TK służy też niemożność odwołania sędziego przez organ wybierający go (Sejm RP) ani przez żaden inny podmiot. Dzięki temu nie można przed upływem kadencji wymieniać sędziów niezależnych na innych, dyspozycyjnych wobec kierowniczych ośrodków politycznych. Także gwarancja godziwego wynagrodzenia sędziego TK sprzyja niezawisłości orzekania. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego Trybunału jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu wicemarszałka Sejmu.

Dodatkowo sędziowie Trybunału chronieni są immunitetem, który jest skonstruowany na zasadach podobnych do tych, jakie chronią sędziego sądu powszechnego. Postanowienia dotyczące immunitetu sędziego TK zawarte są w art. 196 Konstytucji RP i art. 7 ustawy o TK. Immunitet polega na tym, że zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności sędziego wyraża Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, z wyłączeniem sędziego Trybunału, którego wniosek dotyczy. Prezes Trybunału niezwłocznie informuje Zgromadzenie Ogólne o zatrzymaniu sędziego Trybunału i zajętych przez siebie w tej sprawie stanowisku. Uchwała zapada większością 2/3 głosów sędziów Trybunału uczestniczących w Zgromadzeniu Ogólnym. Do czasu podjęcia przez Trybunał uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności, wolno w stosunku do niego podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki.

Niezawisłość sędziego TK zapewniają także pewne zakazy. Otóż, sędziowie ci w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału oznacza zakończenie wykonywania przez niego urzędu sędziego i ma miejsce w razie:

- zrzeczenia się stanowiska sędziego,

- stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił,
- skazania prawomocnym wyrokiem sądu,
- prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału,
- śmierci sędziego.

Organami Trybunału Konstytucyjnego są: Zgromadzenie Ogólne oraz prezes Trybunału¹⁴¹. Zgromadzenie Ogólne tworzą wszyscy sędziowie TK. Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne.

4. Trybunał orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) skargi konstytucyjnej,
- 5) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- 6) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 7) na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, gdy nie jest on w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu¹⁴².

4. Kompetencje TK wymienione w pkt 1-3 można omówić łącznie. Polegają one na kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc badaniu, czy akty normatywne (lub wężziej: zawarte w nich normy praw-

¹⁴¹ Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo...* s. 350-351.

¹⁴² W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

ne) są zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Problematyka hierarchicznej budowy systemu prawa powszechnie obowiązującego została w tej książce jedynie zasygnalizowana, gdyż jest omawiana szerzej na wykładach wstępu do prawoznawstwa¹⁴³. Wykonywanie tego zadania polega na odniesieniu przedmiotu kontroli (badanej normy prawnej) do wzorca (inaczej: podstawy) kontroli. Przykładowo, przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (zwykle chodzi o rozporządzenia) są przedmiotem kontroli, a Konstytucja, ratyfikowana umowa międzynarodowa albo ustawa – wzorcem kontroli dla tego przedmiotu. Zatrzymajmy się na Konstytucji jako najważniejszym wzorcu kontroli norm prawnych. Z fundamentalnego charakteru ustawy zasadniczej wynika, że Trybunał Konstytucyjny traktuje jako wzorzec kontroli nie tylko przepisy dosłownie w niej wyrażone, ale czasem także zasady i wartości konstytucyjne „odkrywane” przez sam Trybunał, a także przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Dość wspomnieć tu o licznych zasadach szczegółowych wyinterpretowanych z jednej, ogólnej zasady – demokratycznego państwa prawnego. TK nie może badać poziomej zgodności norm, czyli ustalać, czy dana ustawa jest zgodna z inną ustawą, rozporządzenie – z innym rozporządzeniem itd.

Kontrola zgodności norm jest prowadzona w oparciu o trzy kryteria:

- a. materialne, czyli zgodności treściowej postanowień badanego aktu normatywnego z wzorcem (podstawą) kontroli;
- b. proceduralne, czyli dochowanie wymaganego trybu tworzenia prawa. TK mógłby na przykład zdyskwalifikować przepisy, które były uchwalane bez przeprowadzenia konsultacji ze związkami zawodowymi, jeśli były one wymagane albo ustawę dotyczącą wyborów uchwaloną w pilnym trybie ustawodawczym (wbrew zakazowi w tej materii);
- c. kompetencyjne, czyli ustalenie, czy organ wydający dany akt był do tego upoważniony. Naruszeniem tego kryterium byłoby np. wydanie rozporządzenia przez organ nie przewidziany w Konstytucji do wydawania tego aktu.

Upoważnienie podmiotu do wystąpienia do TK z wnioskiem o kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych może być niezależne

¹⁴³ Zob. zwłaszcza P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 116 i 165.

od tego, czy kwestionowane przepisy są związane z zakresem działania tego organu. Takie upoważnienie nazywane jest **legitymacją ogólną**. Przysługuje ona następującym podmiotom: Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Prezesowi Rady Ministrów, grupie 50 posłów, grupie 30 senatorów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratorowi Generalnemu, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznikowi Praw Obywatelskich

Z kolei **legitymacja szczególna** polega na prawie określonego podmiotu do wystąpienia do TK ze stosownym wnioskiem tylko wtedy, gdy kwestionowane przepisy są związane z zakresem działania tego podmiotu. Legitymacja szczególna przysługuje: Krajowej Radzie Sądownictwa w sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościołom i innym związkom wyznaniowym.

Podjęcie przez TK kontroli norm prawnych jest zawsze rezultatem inicjatywy zewnętrznej, a nie samego Trybunału. Na ogół jest to inicjatywa abstrakcyjna. Oznacza to, że wniosek o zbadanie przez Trybunał hierarchicznej zgodności norm nie jest związany z żadną konkretną sprawą. Istnieją tylko dwie formy inicjatywy konkretnej, związanej z określoną sprawą. Jest to instytucja skargi konstytucyjnej oraz pytanie prawne. W dalszej części tego rozdziału jest umieszczona charakterystyka skargi konstytucyjnej.

Na podstawie art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi **pytanie prawne** co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. W czasie rozpatrywania przez Trybunał pytania prawnego postępowanie sądowe jest zawieszane, a wznowieniu ulega ono po wydaniu wyroku przez TK. Należy podkreślić, że w tym trybie może zwrócić się do Trybunału sąd każdej instancji.

Z reguły kontrola norm jest następcza, czyli dotyczy aktów normatywnych, które już weszły w życie. Wyjątkiem jest kontrola prewencyjna, czyli uprzednia, dokonywana zanim akt normatywny nabędzie moc obowiązującą. Taką kontrolę może uruchomić tylko Prezydent RP w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstitu-

cji, przed podpisaniem ustawy może on wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą TK uznał za zgodną z Konstytucją. Po drugie, prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2 ustawy zasadniczej). Warto odnotować, że orzeczenie o zgodności z Konstytucją wydane w procedurze kontroli prewencyjnej nie stanowi przeszkody dla ponownego dokonania oceny konstytucyjności tego samego aktu w procedurze kontroli następczej. Tak orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 lipca 1996 r., sygn. K 9/96.

Wniosek albo pytanie prawne powinny spełniać określone wymogi formalne, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Podmioty wykonujące legitymację szczególną w swoim wniosku powinny wskazać przepis prawa lub statutu, dowodzącego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Z kolei pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie oraz oznaczenie sprawy.

Trybunał Konstytucyjny, tak jak sądy, nie jest związany, jeśli chodzi o wydanie wyroku, żadnymi terminami¹⁴⁴. Wyjątkowo, w razie zwrócenia się przez Prezydenta o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem – Trybunał orzeka w sprawie nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku.

¹⁴⁴Z reguły wniosek dotyczący zbadania hierarchicznej zgodności norm prawnych jest rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w ciągu kilku miesięcy.

Trybunał Konstytucyjny orzeka w większym lub mniejszym składzie w zależności od rangi sprawy i od stopnia skomplikowania sprawy (ocena stopnia zawłości należy do samego Trybunału). W pełnym składzie TK rozstrzyga w sprawach:

- a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej,
- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) o szczególnej zawłości, z inicjatywy prezesa Trybunału lub, gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawłość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,

W składzie pięciu sędziów Trybunału orzeka się w sprawach:

- a) zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją,
- b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

W składzie trzech sędziów Trybunału orzeka się w pozostałych sprawach:

Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału.

Rozprawy Trybunału są jawne, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Przewodniczący składu orzekającego może wyłączyć jawność ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej. Orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów składu sądu daną sprawę. Wyrok składa się z sentencji zawierającej istotę rozstrzygnięcia i uzasadnienia przedstawiającego motyw wydaną takiej, a nie innej sentencji. Uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej, choć odgrywa niemałą rolę w nauce prawa i w orzecznictwie. Sędzia,

który nie zgadza się z treścią orzeczenia i głosował przeciw może wnieść zdanie odrębne (*votum separatum*) zawierające uzasadnienie takiego stanowiska.

Poniżej zostaną wyjaśnione kompetencje TK w sprawach skargi konstytucyjnej, sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Jest to najważniejszy podmiot potencjalnie sprawujący kontrolę nad tymi organizacjami, choć wykonuje tę kompetencję wyłącznie na wniosek, a nie z urzędu. TK pełni w tym zakresie dwojaką funkcję: jest sądem „prawa”, gdy idzie o badanie konstytucyjności celów zawartych w statutach i programach partyjnych, oraz sądem „faktów” w zakresie dotyczącym działalności partii. Nowym kryterium kontroli partii przez TK jest art. 13 ustawy zasadniczej. Przepis ten wyraźnie zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów 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. Wspomniany art. 13 nie jest jednak jedynym przepisem konstytucyjnym, który stosuje Trybunał Konstytucyjny, wykonując swoje kompetencje wobec partii. Wzorcem kontroli konstytucyjności partii jest przede wszystkim art. 11 ustawy zasadniczej określający podstawowe wymogi i cechy, którymi wykazać się musi partia polityczna.

Rozpatrywanie przez Trybunał sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa jest następstwem sytuacji, w której dwa konstytucyjne organy prowadzą spór o właściwość w określonej sprawie. Może to być spór pozytywny, gdy oba organy uznają się za właściwe do prowadzenia sprawy lub negatywny, jeżeli oba organy odmawiają rozstrzygnięcia sprawy. Jak widać, TK nie może rozstrzygać sporów kompetencyjnych na przykład pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami a organami samorządu terytorialnego. Takie konflikty rozpoznają sądy administracyjne.

Trybunał wykonuje też nieliczne zadania nie związane bezpośrednio z orzecznictwem, mające na celu m.in. podniesienie jakości stano-

wionego prawa. Warto wspomnieć, że TK informuje Sejm i Senat o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału oraz przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego w Polsce.

5. Jediną instytucją pozwalającą każdemu zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego jest **skarga konstytucyjna** wprowadzona przez obecnie obowiązującą Konstytucję. Jest to jeden z najważniejszych środków ochrony praw jednostki (o innych środkach ochrony praw i wolności jednostki jest mowa w rozdziale dotyczącym praw człowieka). Zasadniczą cechą skargi jest to, że TK dokonuje kontroli zgodności norm prawnych z Konstytucją, a nie bada zasadności wyroku czy innego rozstrzygnięcia skierowanego do osoby skarżącej. Skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej (subsydiarność skargi), o ile ta droga jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. **Szersze informacje o skardze konstytucyjnej Czytelnik znajdzie w rozdziale dotyczącym ochrony praw człowieka.**

LITERATURA

- [1] CZESZEJKO-SOCHACKI Z., GARLICKI L., TRZCIŃSKI J.: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- [2] TRZCIŃSKI J. (red.): *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Warszawa 2000, s. 46-65.
- [3] ZWIERZCHOWSKI E.: *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997, s. 73-86.
- [4] TRZCIŃSKI J.: *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005

Rozdział 6

Trybunał Stanu

1. Trybunał Stanu, analogicznie jak Trybunał Konstytucyjny, należy do władzy sądowniczej, nie będąc przy tym sądem. Niektóre kompetencje Trybunału Stanu przypominają jednak zadania sądu (zwłaszcza sądu karnego).

Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Przewodniczącym Trybunału Stanu jest każdorazowy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Istnienie tego Trybunału jest związane z instytucją odpowiedzialności konstytucyjnej, która obok kontroli konstytucyjnej prawa i sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, jest jedną z gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawnym. Jest to jeszcze jeden rodzaj odpowiedzialności za naruszenie prawa, jakkolwiek „zarezerwowany” dla osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie. Polega na pociągnięciu do odpowiedzialności prawnokarnej osób piastujących najwyższe urzędy i stanowiska państwowe za popełnienie tzw. „deliktu konstytucyjnego”, tj. za naruszenie przez te osoby Konstytucji bądź ustaw. W Polsce do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej powołany jest właśnie Trybunał Stanu. Ramy prawne i zakres podmiotowy tej odpowiedzialności wyznacza art. 198 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, iż za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, od-

powiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Centralnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji.

3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Jest to tzw. „delikt konstytucyjny”, którego przesłanki muszą być spełnione równocześnie (łącznie), tj:

- jest to czyn, nie stanowiący przestępstwa
- jest to czyn mający zawiniony charakter (wina umyślna lub nieumyślna)
- jest to czyn polegający na naruszeniu Konstytucji lub ustawy
- popełniony albo w zakresie urzędowania – gdy dana osoba działała w ramach swojego zakresu kompetencji, ale z naruszeniem prawa (np. Prezydent RP dokonujący rozwiązania Sejmu mimo braku przesłanek konstytucyjnych) – albo w związku z zajmowanym stanowiskiem – gdy dana osoba podejmowała działania wykraczające poza ramy przysługujących jej kompetencji, ale możliwe do podjęcia z uwagi na zajmowane stanowisko (np. Minister Sprawiedliwości próbuje oddziaływać na orzecznictwo sądowe, naruszając zasadę niezawisłości sędziowskiej).

Charakterystyczną cechą tego rodzaju odpowiedzialności jest jej indywidualny charakter. Nawet, jeśli przyczyną wszczęcia procedury egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej byłyby działania organu kolegialnego (np. Rady Ministrów) i tak zarzuty trzeba będzie sformułować wobec każdej osoby, którą zamierza się postawić przed Trybunałem Stanu. Świadczy to o jej podobieństwie do procedury karnoprawnej.

Odpowiedzialność wymienionych enumeratywnie w art. 198 Konstytucji podmiotów nie jest jednakowa. Najszerszy zakres odpowiedzialności ponosi Prezydent RP, zgodnie z art. 145 ust. 1 Konstytucji, za czyn polegający na naruszeniu Konstytucji i ustaw oraz za przestępstwa pospolite i skarbowe. Odpowiedzialność przed TS ma w przypadku Prezydenta charakter zupełny i wyłączny. Oznacza to, że po pierwsze,

właściwość TS obejmuje wszelkie przestępstwa, jakich dopuścił się Prezydent w okresie sprawowania urzędu, także tych w życiu prywatnym, a po drugie, że Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed TS, nie zaś – z racji sprawowanego urzędu – przed sądami powszechnymi. Ta szczególna legitymacja Trybunału Stanu do orzekania o odpowiedzialności karnej Prezydenta z jednej strony, z drugiej zaś, wyłączenie od orzekania w tych sprawach sądów powszechnych, wynika przede wszystkim z tego, iż Prezydent w ramach swoich prerogatyw powołuje (na wniosek KRS) sędziów.

Do drugiej grupy podmiotów należą Prezes RM, członkowie RM oraz osoby, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem (np. sekretarze stanu). W ich przypadku odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ma charakter częściowy i konkurencyjny. Oznacza to, że osoby te mogą ponosić odpowiedzialność przed TS tylko za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem i tylko, gdy równocześnie pociągani są do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. W przeciwnym wypadku będą odpowiadać przed sądami powszechnymi. Charakter konkurencyjny właściwości Trybunału Stanu oznacza, iż to od decyzji Sejmu, który w kwestii pociągnięcia tych podmiotów podejmuje uchwałę, zależy celowość łącznego rozpatrzenia zarzutu deliktu konstytucyjnego i zarzutu przestępstwa. Uchwała Sejmu w tym przedmiocie wyłącza możliwość wszczęcia postępowania karnego i pociągnięcia do odpowiedzialności przed sądem powszechnym.

Trzecią grupę podmiotów stanowią: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Podmioty te mogą ponosić odpowiedzialność wyłącznie za naruszenie Konstytucji lub ustawy. Konstytucja nie przewiduje możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności za przestępstwa – nawet te związane ze sprawowanym urzędem – przed Trybunałem Stanu. W takim przypadku wyłączna właściwość należy do sądów powszechnych.

Odpowiedzialność posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu ma zupełnie inny charakter. Zgodnie z art. 198 ust. 2 w związku z art. 107 ust. 2 Konstytucji ich odpowiedzialność konstytucyjna jest ograniczona wyłącznie do działania polegającego na naruszeniu zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo nabywaniem tego majątku (czyli naruszenie tzw. przepisów antykorupcyjnych).

Warto odnotować pewne różnice między zakresem odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP a sferą odpowiedzialności członków Rady Ministrów. Przypomnijmy, że Prezydent podlega odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu z uwagi na naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa. Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed TS za naruszenie Konstytucji lub ustaw. Jeśli chodzi o odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa, to obejmuje ona tylko **czyny popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem**, natomiast za inne przestępstwa członkowie rządu odpowiadają przed sądami powszechnymi.

4. Trybunał Stanu wymierza łącznie lub osobno następujące kary:

- 1) utratę czynnego i biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta, do Sejmu, do Senatu oraz do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych,
- 3) utratę wszystkich lub niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania.

Kary te mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat. Jeśli chodzi o przestępstwa, to Trybunał Stanu orzeka kary przewidziane w ustawach karnych, w tym zwłaszcza w Kodeksie karnym. Warto podkreślić, że Prezydent RP stosując prawo łaski nie może ułaskawić osób skazanych przez Trybunał Stanu. Szczegółowo organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁴⁵.

LITERATURA

- [1] ZALEŚNY J.: *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 122-138.
- [2] DOMAGAŁA M.: *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997

¹⁴⁵Tj. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925 ze zm.

- [3] GUBIŃSKI A.: *Trybunał Stanu*, Państwo i Prawo 1982, z. 5-6
- [4] KOWALSKA M.: *Trybunał Stanu*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 2000
- [5] PIETRZAK M.: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992
- [6] GRANAT M.: *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005

Rozdział 7

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa

1. Rozdział IX Konstytucji RP dotyczy statusu prawnego organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Istnieje kilka cech wspólnych organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Po pierwsze, żaden z nich nie mieści się w ramach klasycznego podziału organów władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Mimo to, istnieją szczególne związki tych organów z parlamentem. Po drugie, są to instytucje niezależne. Polega to na niezależności od aktualnej większości politycznej wynikającej z wyborów do parlamentu, wzmocnieniu w porównaniu do innych organów statusu osób kierujących tymi organami, dużej odrębności organizacyjnej. Po trzecie, większość organów kontroli państwowej i ochrony prawa (uwaga ta nie dotyczy Najwyższej Izby Kontroli) ma dość specyficzny i wymagający dużego profesjonalizmu zakres działania. W tej części książki dwa z nich zostaną przedstawione szerzej: Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

2. Trzeci z nich – **Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji** – wydaje się odgrywać mniejszą rolę z punktu widzenia funkcjonowania systemu organów państwowych, stąd też zostaną jedynie w skrócie omówione przepisy Konstytucji odnoszące się do KRRiT. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawa zasadnicza nie rozstrzyga o tym, czy każdy z tych organów powołuje jednakową liczbę członków KRRiT. Trzeba zaznaczyć, że członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214). Trudno jednak nie zauważyć, że w składzie tego organu nierzadko zasiadają ludzie z niemałym bagażem politycznych doświadczeń. Omawiana tu instytucja ma według art. 213 ust. 1 Kon-

stytucji, do spełnienia dwie kluczowe funkcje: czuwanie nad istnieniem wolności słowa, prawa do informacji oraz stanie na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Pierwsza z tych ról uwzględnia konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu. Druga, powinna polegać głównie na ochronie legalności działania tych środków. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały. Tytułem przykładu warto nadmienić o wydawaniu rozporządzeń w sprawie opłat abonamentowych i w sprawach związanych z bezpłatną kampanią wyborczą w okresie przed odpowiednimi wyborami. Szersze omawianie ustroju i działalności KRRiT byłoby niecelowe także z tego względu, że obecnie (stan na kwiecień 2010r.) wiele wskazuje na to, że w nieodległym czasie wejdzie w życie ustawa istotnie zmieniająca zasady działania radiofonii i telewizji i samej KRRiT. Zainteresowanych Krajową Radą Radiofonii i Telewizji odsyłamy do ustawy¹⁴⁶ i literatury przedmiotu¹⁴⁷.

3. W naszym kraju z organów kontroli państwowej i ochrony prawa najdłuższe tradycja ma **Najwyższa Izba Kontroli**. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, już 7 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. Warto wspomnieć, że już w I Rzeczypospolitej od XVI wieku istniały instytucje zajmujące się kontrolą finansów państwowych. Były to komisje skarbowe.

Najwyższa Izba Kontroli jest – jak stanowi art. 202 Konstytucji – naczelnym organem kontroli państwowej, który podlega Sejmowi. Jest to podległość dość szczególnego rodzaju, która ma niewiele wspólnego z podległością występującą w relacjach między organami (i urzędami) administracji rządowej. Można jednak powiedzieć, że Sejm sprawuje ogólne zwierzchnictwo w dziedzinie kontroli administracji publicznej (i ma wiele kompetencji należących do funkcji kontrolnej), i może mieć wpływ na kierunki kontroli NIK, może zlecić przeprowadzenie kontroli. Podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi polega m.in. na tym, że NIK przedkłada Sejmowi ważne dokumenty, w tym:

¹⁴⁶ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. z 2004, Dz.U. nr 253, poz. 2531, ze zm.).

¹⁴⁷ R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007;

- analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie,
- coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Podległość wobec Sejmu nie pozwala temu ostatniemu na ingerowanie w bieg konkretnych kontroli, czy wpływanie na ich ustalenia, zalecenia kontrolne itp.

Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Natomiast z punktu widzenia legalności i gospodarności NIK kontroluje 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.

Badanie legalności polega na ocenie zgodności działania kontrolowanego podmiotu z aktami prawa powszechnie obowiązującego, aktami wewnątrznie obowiązującymi w danej instytucji, w tym przepisami regulującymi podział czynności między jednostki organizacyjne. Nie ma też przeciwwskazań do badania zgodności z aktami stosowania prawa (orzeczeniami sądów, decyzjami administracyjnymi), ale tylko tymi, które wchodzą w grę w konkretnych okolicznościach.

Gospodarność – to kryterium należy traktować w nawiązaniu do wiedzy ekonomicznej, chodzi tu bowiem o uzyskanie właściwej relacji nakładów ponoszonych w jakiejś dziedzinie działalności kontrolowanej instytucji do uzyskanych efektów. Oczywiście to kryterium powinno być stosowane z uwzględnieniem niemożliwych do wyeliminowania różnic np. między sferą produkcji, usług a ochroną zdrowia.

Rzetelność – uwzględnia takie czynniki jak należyta staranność, sumiennosc, właściwy czas wykonywania pewnych zadań. Można też tu wspomnieć o konieczności właściwego dokumentowania przebiegu ważniejszych czynności itp.

Celowość – to kryterium dotyczy, najprościej rzecz ujmując, sensu funkcjonowania badanej instytucji, którym nigdy nie może być samo istnienie i zatrudnianie pracowników. Kontrolowany podmiot w swojej działalności powinien zmierzać w prosty, a zarazem legalny sposób do osiągnięcia krótko- i długofalowych celów. Bada się więc skuteczność w osiągnięciu tych celów.

NIK podejmuje kontrole:

- z własnej inicjatywy (impulsem do przeprowadzenia takiej kontroli mogą być też skargi lub wnioski obywateli) lub
- na zlecenie Sejmu lub jego organów (taką kontrolę NIK zawsze musi przeprowadzić) lub
- na wniosek Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 205 Konstytucji **prezes Najwyższej Izby Kontroli** jest powoływany przez Sejm – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Prezes NIK nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Nie może on również należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Samodzielność polityczna prezesa Najwyższej Izby Kontroli jest znaczna, o czym świadczy długa kadencja oraz to, iż Sejm odwołuje go tylko wtedy, jeżeli:

- zrzekł się on stanowiska,
- uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby,
- został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli korzysta z immunitetu polegającego na tym, że nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie hierarchicznej zgodności norm prawnych.

NIK jest organem szczególnego rodzaju również z uwagi na jej specyficzną strukturę organizacyjną¹⁴⁸. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegiałności, co powoduje stosowanie takich form działania jak podejmowanie uchwał, nad którymi głosuje się większością głosów. W przypadku równej liczby głosujących „za” i „przeciw” o przyjęciu uchwały rozstrzyga przewodniczący, którym jest Prezes NIK. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium. To gremium podejmuje uchwały skierowane na zewnątrz (np. opinia w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące osób wchodzących w skład Rady Ministrów i innych instytucji podlegających kontroli). Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty i delegatury. Te ostatnie mieszczą się we wszystkich 16 miastach wojewódzkich i mają dość dużą samodzielność w inicjowaniu i prowadzeniu kontroli na swoim obszarze.

NIK wyróżnia także charakter pracy jej pracowników, spośród których wielu ma obowiązki przypominające urzędnika państwowego, lecz większa część wykonuje obowiązki wymagające większej dyspozycyjności i mobilności. Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wyróżnia się trzy kategorie pracowników Izby:

- członków kierownictwa NIK: prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny,

¹⁴⁸ Schemat struktury organizacyjnej zamieszczony jest w witrynie internetowej http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/struktura_org

- pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne,
- pracowników administracyjnych i obsługi.

Szczegółowo organizację oraz tryb działania NIK określa ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴⁹.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich. W wielu współczesnych państwach istnieją wyspecjalizowane organy zajmujące się prawidłowością działania państwa, jego organów i urzędników wobec jednostek. Tradycyjna nazwa tej instytucji brzmi „ombudsman”. Pierwszy raz ten urząd wprowadzono w Konstytucji Szwecji w 1809 roku. Co ciekawe, następnymi były również państwa skandynawskie: Finlandia i Norwegia. Dynamiczny rozwój tej instytucji w świecie miał miejsce w drugiej połowie XX wieku. W Polsce odpowiednikiem ombudsmana jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich – w myśl art. 208 Konstytucji – stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Szczegółowo zasady powoływania Rzecznika, tryb jego działania, odpowiedzialność przed Sejmem określa ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁵⁰. Rzecznikiem może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną. Tryb powoływania Rzecznika jest następujący: postępowanie rozpoczyna się od zgłoszenia kandydatury na tę funkcję przez Marszałka Sejmu albo grupę 35 posłów. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Obywatelskich określa uchwała Sejmu. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje.

Zgodnie z art. 210 ustawy zasadniczej, Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem. Warto dodać, że

¹⁴⁹ Dz.U. z 2007 r. nr 231 poz. 1701, ze zm.

¹⁵⁰ tj. z 2001 r. Dz.U. nr 14, poz. 147.

RPO korzysta, na podstawie art. 211 Konstytucji, z immunitetu opartego na identycznych zasadach jak immunitet prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich służy na przykład to, że nie może on zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Rzecznik nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Chodzi o to, by osoba sprawująca funkcję Rzecznika nie była uwikłana w żadne zależności nie związane z jego urzędem.

Niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich wzmacnia też stabilność jego pracy, w zasadzie niezagrożona zmianami politycznymi w kraju. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji tylko w następujących przypadkach:

- jeżeli Rzecznik zrzekł się wykonywania obowiązków;
- stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sit stwierdzonych orzeczeniem lekarskim;
- jeżeli Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Uchwała w sprawie odwołania Rzecznika zapada na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (te wymogi nie dotyczą tylko pierwszej z wymienionych sytuacji).

Związek Rzecznika Praw Obywatelskich z Sejmem polega – poza faktem jego powoływania i odwoływania przez Sejm – na tym, że informuje on corocznie Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik może przedkładać obu izbom parlamentu także inne sprawy wynikające z jego działalności.

Poważne znaczenie dla całokształtu działalności Rzecznika Praw Obywatelskich ma to, że Rzecznik może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, czyli zainicjować postępowanie przed TK w sprawie badania konstytucyjności i legalności prawa. RPO jest jednym z najbardziej aktywnych podmiotów wszczynających kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Obecnie biura pełnomocników tere-

nowych działają we Wrocławiu i w Gdańsku. O roli RPO jako gwaranta praw i swobód człowieka szerzej w następnym dziale książki w podrozdziale pt: „Środki ochrony wolności i praw”.

5. Rzecznik Praw Dziecka. Rzecznik Praw Dziecka jest kolejnym konstytucyjnym organem ochrony praw szczególnych podmiotów, jakimi są dzieci. Powołanie tej instytucji przewiduje art. 72 ust. 4 Konstytucji dotyczący ochrony praw dziecka, który usytuowany jest wśród wolności i prawa człowieka i obywatela o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. Zgodnie z jego treścią każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Zadaniem państwa jest także zapewnienie dzieciom opieki i pomocy ze strony władzy publicznej, przy czym szczególną troską i pomocą powinno się otaczać dzieci niepełnosprawne. Prawami, które są chronione w szczególności, jest prawo do życia i ochrony zdrowia, prawo do wychowania w rodzinie, prawo do godziwych warunków socjalnych oraz prawo do nauki. Kolejną ważną gwarancją praw dziecka ujętą w art. 72 konstytucji jest obowiązek uwzględniania - w miarę możliwości - jego zdania. Sytuacja ta dotyczy zwłaszcza spraw, w toku których ustalane są prawa dziecka.

Jest to instytucja istniejąca obok Rzecznika Praw Obywatelskich, jakkolwiek jest organizacyjnie odrębna. Kompetencje i zasady jego funkcjonowania w sposób szczegółowy określa ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2000 nr 6, poz. 69 z późn. zm.). Zadaniem RPD jest stanie na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka oraz innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Art. 2 ust. 1 za dziecko uznaje każdą istotę ludzką od poczęcia aż do osiągnięcia pełnoletności. Oznacza to, że ochroną objęte jest również dziecko nienarodzone (*nasciturus*). W tym miejscu należy dodać, iż podobną ochronę zapewniają regulacje kodeksu cywilnego w zakresie np. dziedziczenia, pod warunkiem jednak, że dziecko urodzi się żywe.

Przy wykonywaniu swych uprawnień i podczas pełnionej funkcji Rzecznik obowiązany jest zawsze kierować się dobrem dziecka oraz brać pod uwagę to, iż naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina. Celem zaś działania RPD jest zapewnienie dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości. Podej-

muje on działania z własnej inicjatywy, biorąc pod uwagę informacje, wskazujące na naruszenie praw dziecka. Zakres kompetencji RPD jest szeroki i obejmuje możliwość:

- zbadania, nawet bez uprzedzenia, każdej sprawy na miejscu,
- żądania od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji oraz udostępnienia akt i dokumentów (w tym zawierających dane osobowe),
- żądania wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu – na prawach prokuratora,
- żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwo,
- zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczenia w tych postępowaniach – na prawach prokuratora,
- zwrócenia się do właściwych organów, organizacji lub instytucji o podjęcie na rzecz dziecka działań z zakresu ich kompetencji,
- wystąpienia z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- występowania do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych – do wniosków Rzecznika organy te zobowiązane są ustosunkować się w terminie 30 dni od ich otrzymania,
- występowania do właściwych organów władzy publicznej, organizacji i instytucji z wnioskami i ocenami zmierzającymi do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dziecka oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie – do wniosków tych organy i organizacje są zobowiązane ustosunkować się w terminie 30 dni od ich otrzymania.

Podkreślenia wymaga, że ustawa nakłada na wszelkie organy władzy, organizacje lub instytucje, do których zwraca się RPD obowiązek współdziałania, tj. począwszy od podjęcia działań, poprzez informowanie o podjętych działaniach, a skończywszy na poinformowaniu o zajętych przez tę jednostkę stanowisku. Każdorazowo termin wynosi 30 dni od otrzymania od Rzecznika stosownego wniosku. W razie ich niepodjęcia Rzecznikowi przysługuje prawo złożenia skargi do właściwej jednostki nadrzędnej, w tym żądania wyciągnięcia wobec osób odpowiedzialnych za taki stan rzeczy konsekwencji dyscyplinarnych.

Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Dziecka określona jest w art. 7 ustawy, zgodnie z którym jest on w swojej działalności niezależny od innych organów i odpowiada tylko przed Sejmem, a więc organem, który ma wpływ na jego kreację. Rzecznik Praw Dziecka powoływany jest na 5-letnią kadencję przez Sejm (bezwzględną większością głosów) za zgodą Senatu, z możliwością jednokrotnej reelekcji. Wniosek o jego powołanie złożyć może Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. RPD może być odwołany przed upływem swojej kadencji, w procedurze takiej samej jak nastąpiło jego powołanie (na wniosek takich samych podmiotów). Może to nastąpić tylko, jeśli zrzekł się wykonywania swoich obowiązków, stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków (wskutek choroby, ułomności lub upadku sił) oraz jeśli się sprzeniewierzył złożonemu ślubowaniu. Na jego pozycję ustrojową składa się również zasada *incompatibilitas*, określona w art. 7 ust. 3, zgodnie z którą nie może zajmować innego stanowiska (z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej) ani wykonywać innych zajęć zawodowych, należeć do partii politycznej oraz prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu. Pozycję Rzecznika określa również immunitet formalny i zasada nietykalności. Oznacza to, iż nie może on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, bez uprzedniej zgody Sejmu. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu RPD należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu, który może nakazać jego natychmiastowe zwolnienie.

Rzecznik wykonuje swoje obowiązki przy pomocy Biura Rzecznika Praw Dziecka, którego organizację określa statut nadawany przez Marszałka Sejmu. Każdego roku do 31 marca Rzecznik zobowiązany jest przedstawić informację o swej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, które następnie podawane są do publicznej wiadomości¹⁵¹.

¹⁵¹ Na temat Rzecznika Praw Dziecka zob. Górecki D. (red.), Brodziński W., Domagała M., Domańska A., Krawczyk R., Młynarska-Sobaczewska A., K. Składowski, Skotnicki K., *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, Warszawa 2008, s. 203-207.

LITERATURA

- [1] CZARNY P., KULIG A., NALEZIŃSKI B., SARNECKI P. (red.), TULEJA P., WOJTYCZEK K.: *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 449-470.
- [2] GÓRECKI D. (red.), BRODZIŃSKI W., DOMAGAŁA M., DOMAŃSKA A., KRAWCZYK R., MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., SKŁADOWSKI K., SKOTNICKI K.: *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, Zakamycze 2008.
- [3] SYLWESTRZAK A.: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 359-396.
- [4] ŚWIĄTKIEWICZ J.: *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 37-52, 155-193.
- [5] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M.: Lublin 2003.

DZIAŁ III

**SYSTEM OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W POLSCE
A DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW PAŃSTWOWYCH.
WPROWADZENIE DO TEORII PRAW CZŁOWIEKA**

Rozdział 1

Geneza praw człowieka

W dziejach ludzkości długie były okresy, w których pojedynczy człowiek (jednostka) musiał być bezwzględnie posłuszny władzy, w jakiegokolwiek formie ona występowała. Struktura władzy nie była w średniowieczu tak skoncentrowana jak w czasach nowożytnych. Stąd też podporządkowanie „władzy” mogło w niektórych aspektach obejmować podległość monarsze, w innych dotyczyło podległości feudalnej, podległości władzy kościelnej (np. miasta biskupie). Uogólniając można jednak stwierdzić, że przedmiotowe traktowanie jednostki było czymś normalnym. Z tej reguły należy jednak wyłączyć przynależących do stanu rycerskiego, później szlacheckiego.

Zanim prawa człowieka zaczęły być pojmowane jako przynależne każdemu niezależnie od stanu społecznego, w którym się urodził, szlachta w niektórych krajach, a zwłaszcza w Polsce, coraz bardziej wyzwała się z zależności od panującego monarchy, przez co była w stanie wywalczyć pewne przywileje ograniczone jednak tylko do swego stanu. Mimo tego ograniczenia odegrało to w historii rolę pozytywną. Dość wspomnieć o uzyskanych przez polską szlachtę przywilejach nietykalności osobistej (1425, 1430, 1433), o wolności religijnej, której dotyczył akt konfederacji warszawskiej z 1573 r. Badając genezę praw człowieka, nie można pominąć również Anglii, w której parlament uchwalił Wielką Kartę Wolności (w języku łacińskim *Magna Charta Libertatum*) już w 1215.

Historycznie koncepcje praw człowieka w rozumieniu bardziej uniwersalnym, czyli obejmującym w zasadzie całość ludu (narodu) zyskały na znaczeniu w związku z rewolucjami mieszczańskimi (burżuazyjnymi) w Anglii i Francji 1789-99. Wcześniej postulat poszanowania praw człowieka był wysuwany przez niektórych filozofów starożytnej Grecji,

a z czasów nowożytnych przez takich filozofów i myślicieli politycznych, jak np. J. Locke, Ch. Monteskiusz, I. Kant¹⁵².

Rewolucyjne postulaty wolności, równości, braterstwa (rewolucja francuska) znalazły wyraz w konstytucjach: Konstytucji Rzeczypospolitej z 3 maja 1791 r., Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 17 września 1787 r., francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789, konstytucji francuskiej z 1791, w konstytucjach doby napoleońskiej. Spisywanie szerokiego katalogu praw człowieka nie było celem tych dokumentów. Miały one jednak, co też ma poważne znaczenie dla sytuacji człowieka walor gwarancyjny, to znaczy wyznaczały granice, poza które oznaczone władze nie mogły wykraczać. Stanowić to miało zabezpieczenie przed powrotem lub powstaniem (tam, gdzie jej nie było) monarchii absolutnej. Nie wykraczano więc wówczas poza pewien minimalny standard, a mianowicie gwarantowanie wolności jednostki, równości ludzi wobec prawa, wolności wyznawania różnych religii, ochrony własności człowieka, ochrony przed bezpodstawnym uwięzieniem. Nie było wówczas możliwe, nawet hipotetycznie, wprowadzenie na przykład praw socjalnych związanych z zatrudnieniem, ochroną zdrowia, praw kobiet itp. Charakterystyczną cechą ówczesnej praktyki było ograniczenie w przeważającym stopniu praw człowieka do obywateli państwa, które owe prawa wyraziło w aktach prawnych. Były to zatem w zasadzie prawa obywatelskie.

Z kolei w XX stuleciu niektóre państwa (np. Niemcy w latach 1933–1945, Związek Radziecki) za część oficjalnej, państwowej ideologii uznawały prymat tego, co zbiorowe (kolektywne) nad tym, co indywidualne. W zasadzie wykluczało to poważne traktowanie praw człowieka jako jednostki, nawet jeśli bezpieczeństwo socjalne wskutek szybkiego uprzemysłowienia przejściowo mogło się poprawić. W tych państwach totalitarnych respektowanie niektórych wolności i praw (np. wolności słowa, wolności sumienia, prawa zrzeszania się, wolności zgromadzeń, prawa do strajku) było dla władzy niekorzystne, ponieważ zagrażało jej monopolowi na wyznaczanie tego, co miało być obowiązujące w dziedzinie polityki, ideologii, a nawet kultury.

¹⁵² Zob. L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2009, s. 219–223, 231–235.

W II połowie XX wieku nastąpił szybki postęp w omawianej dziedzinie. Współcześnie znaczna większość państw mniej czy bardziej szczerze deklaruje prawa człowieka i tworzy mechanizmy ich ochrony. Istnieją też międzynarodowe instytucje służące ochronie praw człowieka, o czym będzie mowa w dalszej części książki. Nie zmienia to faktu, że konieczne jest utrzymywanie mechanizmów służących ochronie człowieka na tej płaszczyźnie (np. prawo zaskarżania decyzji administracyjnych i wyroków sądów, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy i in.). O środkach ochrony wolności i praw będzie mowa w rozdziale 5 tej części podręcznika.

LITERATURA

- [1] DUBEL L.: *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2009, s. 219-223, 231-235.

Rozdział 2

Prawa i wolności człowieka w czasach współczesnych

Stopniowo prawa człowieka zaczęły obejmować kolejne dziedziny funkcjonowania człowieka. Rozwój w tej dziedzinie może być przedstawiony jako pojawianie się kolejnych generacji praw człowieka, które można klasyfikować według ich kolejności chronologicznej.

Do pierwszej generacji zalicza się wyrażone już w najstarszych konstytucjach takie prawa człowieka, jak wolność osobistą rozumianą jako ochronę przed bezpodstawnym pozbawieniem wolności, wolność sumienia i wyznania, wolność słowa. Dziedziny te zostały zatem uznane za wolne od ingerencji władzy państwowej.

Druga generacja praw człowieka objęła prawa socjalne, np. prawo do pracy, ubezpieczenia społeczne, prawo do nauki. Niektóre prawa z tej kategorii dotyczą nie tylko jednostki, lecz także zbiorowości (prawo do strajku, wolność tworzenia związków zawodowych). W ostatnich dziesięcioleciach wyodrębniono także trzecią generację praw człowieka. W koniecznym skrócie można powiedzieć, że stanowią one pomost między tradycyjnymi prawami jednostki a prawami grup wyróżnionych według odpowiednich kryteriów, a nawet całych społeczeństw i narodów (np. prawo narodów do samostanowienia). Wymienić tu należy także prawo do dobrej administracji, prawo do środowiska naturalnego. Ideą przewodnią praw trzeciej generacji jest zasada solidarności.

Prawa ujęte powyżej w pierwszej grupie są w zasadzie określane mianem „wolności”. Nazwa ta nie byłaby właściwa w przypadku np. prawa udziału w wyborach, czy prawa do wypoczynku. Ważną kwestią jest stosunek nazw „wolność” i „prawo”. Nie wchodząc w nazbyt abstrakcyjne rozważania można powiedzieć, że różnica między tymi kategoriami sprowadza się do odmiennej roli państwa wobec człowieka. W przypadku „wolności”, takich jak przykładowo wolność sumienia, państwo nie ma do spełnienia jakiejś aktywnej roli. Wystarczy, by władze państwowe nie przeszkadzały w korzystaniu z wolności. Jedynie wy-

jątkowo może pojawić się konieczność ochrony np. za pomocą prawa karnego prawnej sfery korzystania z wolności. Jednak w odniesieniu do „praw” taka postawa władzy byłaby niewystarczająca. Tytułem przykładu: nie wystarczy zadeklarować w konstytucji, że ludzie po zaprzestaniu aktywności zawodowej i osiągnięciu pewnego wieku mają prawo do emerytury. Państwo musi stworzyć cały system emerytalny, warunki finansowe i organizacyjne konieczne do tego, by prawo do emerytury nie było fikcją. Co więcej, jednostka, której dane prawo przysługuje, może w pewnych sytuacjach wystąpić „przeciwko” państwu z roszczeniem o realizację tego prawa, zwłaszcza na drodze sądowej. Jest to sytuacja określana jako „prawo podmiotowe”. Trzeba jednak zastrzec, że w niektórych sytuacjach terminy „wolność” i „prawo” mogą być używane zamiennie, np. wolność (prawo) zrzeszania się.

Konstytucja Polski w ślad za niektórymi międzynarodowymi aktami dotyczącymi praw człowieka nie wyodrębnia konsekwentnie jednej i drugiej kategorii, ale grupuje wolności i prawa w następujący sposób:

- 1) **wolności i prawa osobiste.** Do tej kategorii należą swobody dotyczące człowieka bezpośrednio i osobiście. Dotyczą one najbardziej cech osobowości, umiejętności i talentów, i ich ekspresji. Tytułem przykładu można podać nietykalność osobistą, wolność sumienia i wyznania, swobodę wypowiedzi, tajemnicę korespondencji. Ta grupa wolności i praw nie dotyczy zatem uprawnień związanych ze statusem materialnym i socjalnym człowieka.
- 2) **wolności i prawa polityczne** są przynależne osobie pełnoletniej z racji jej zainteresowania sprawami ogółu, czegoś, co można określić jako społeczną naturę człowieka. Jednostka ma prawo nie tylko interesować się sprawami publicznymi, ale też wpływać na bieg tych spraw. Z tych założeń wynika np. prawo do głosowania w wyborach i referendach, ubieganie się o stanowisko publiczne obejmowane w drodze wyborów lub w inny sposób, wolność zrzeszania się w organizacjach i wreszcie wolność zgromadzeń.
- 3) **wolności i prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne** obejmują zaś pozostałe sfery życia człowieka, a między innymi jego zdrowie, warunki życia i pracy zarobkowej. W sposób szczególny prawa te dotyczą ludzi, którzy z różnych powodów znajdują się w trudnej sytuacji i wymagają opieki np. kobiet w ciąży, dzieci i osób starszych, osób w trudnej sytuacji materialnej, chorych. Inne grupy ludzi również korzystają z tych praw (np. pracownicy).

Podział ten nie jest szczególnie ważny dla badań naukowych, niemniej taka klasyfikacja ma pewien walor praktyczny i systematyzuje nasze myślenie.

Rozdział 3

Zasady ogólne dotyczące wolności i praw człowieka w Polsce

Filary konstrukcji praw człowieka

Godność człowieka. W Europie, w tym w Polsce, ów system jest oparty na indywidualistycznych koncepcjach praw człowieka, których wspólnym mianownikiem jest odnoszenie się do samoistnej wartości każdej osoby ludzkiej. Z treści wielu współczesnych konstytucji, jak też ponadnarodowych aktów w dziedzinie praw człowieka wynika, że godność człowieka jest uznawana za podstawę całego systemu wolności i praw człowieka. Do pojęcia godności odwołują się najważniejsze międzynarodowe akty dotyczące praw człowieka (np. preambuła do Karty Narodów Zjednoczonych, art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka do dwóch ONZ-owskich Paktów Praw Człowieka¹⁵³).

Pojęcie godności trafiło również do wielu konstytucji, na przykład Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, Konstytucji Włoch, Konstytucji Hiszpanii. Nawet jednak ewentualne pominięcie wyrazów „godność człowieka” z tekstu konstytucji nie wykluczałoby oparcia całej koncepcji praw człowieka na tym pojęciu prawnym i filozoficznym.

Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r.

„godność człowieka jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów. W tym znacze-

¹⁵³ Dwa paktów przyjęte pod auspicjami ONZ w 1966 r.: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

niu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić ani jej naruszyć. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako «godność osobowa» najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Oczywiście, jedynie godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być «dotknięta» przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne» (sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19).

Zgodnie z art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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. W tym miejscu należy objaśnić trudniejsze fragmenty tego przepisu.

Przyrodzony i niezbywalny charakter godności jest związany z samą istotą bycia człowiekiem. Godności nikt człowieka nie może pozbawić, a nawet sama jednostka nie może się jej zrzec. Godność w tym rozumieniu nie zależy od wieku osoby ludzkiej, czy stanu, w którym się znajduje.

Przez *źródło wolności i praw człowieka i obywatela* rozumie się to, że godność jest pierwszym i podstawowym uzasadnieniem istnienia wszystkich praw i swobód człowieka.

Trzeba zauważyć, że w sytuacji dość rozbudowanego katalogu wolności i praw człowieka w tekstach współczesnych konstytucji, konkretne osoby rzadko powołują się na tak ogólną kategorię prawną jak godność. Odwołanie się do niej jest jednak możliwe, o czym świadczy orzecznictwo polskiego Sądu Najwyższego¹⁵⁴.

Warte odnotowania jest także to, że godność człowieka stanowi także ważny punkt odniesienia, jeśli chodzi o zakres dopuszczalnych ograniczeń praw człowieka. Ingerencje wprowadzone przez ustawy uszczuplające sferę korzystania z poszczególnych wolności i praw człowieka są możliwie po zaistnieniu ściśle określonych warunków, ale nie można znieść, ograniczyć lub zawiesić samej godności człowieka.

¹⁵⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 88;

Wolność nie ma tak bezwzględneho charakteru jak godność człowieka. Może być ona ograniczana na ściśle określonych zasadach. Wolność w sensie prawnym oznacza istnienie dość szerokiej sfery życia człowieka, w której osoba może postępować według swoich wyborów życiowych. Jednocześnie oznacza to zakaz zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo nie nakazuje. Wprawdzie człowiek ma również powinności wynikające na przykład z norm moralnych, czy religijnych, lecz nie są one obwarowane różnymi sankcjami tak jak normy prawne. Również w aspekcie prawnym wolność nie jest czymś absolutnym. Przede wszystkim konieczne jest szanowanie wolności innych osób. W wielu dziedzinach ważnym zadaniem ustawodawcy jest znalezienie równowagi między tak samo istotnymi, lecz różnymi wolnościami, chociażby między prawem do prywatności a wolnością wypowiedzi.

Równość ma wiele znaczeń, niektóre z nich nie mają znaczenia z punktu widzenia systemu praw człowieka. W tym kontekście najważniejsza jest bowiem równość wobec prawa¹⁵⁵. Zasada polega na stosowaniu wobec każdego jednakowej miary (bez względu na osoby) w procesie stosowania prawa, to znaczy wydawania decyzji administracyjnych, czy wyroków przez sądy w ten sam sposób wobec podmiotów podobnych znajdujących się w podobnych sytuacjach. Może więc wystąpić różne traktowanie osób, które są różne (zwłaszcza, jeśli mają wpływ na swoją sytuację) i znajdują się w nieporównywalnych sytuacjach. Nie można jednak pominąć standardu „równości w prawie”, tj. uwzględniania zasady równości przy kształtowaniu treści obowiązującego prawa¹⁵⁶.

W nauce prawa konstytucyjnego największe znaczenie mają aspekty równości, o których mowa wyżej, wynikające z art. 32 Konstytucji. Wypada jednak wspomnieć, że zasada równości dotyczy również szczególnych dziedzin życia społecznego, a więc:

- dostępu do dóbr kultury (art. 6 ust. 1),
- zrzeszania się w partiach politycznych (art. 11 ust. 1),
- działalności kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1),
- pozycji prawnej kobiety i mężczyzny (art. 33),

¹⁵⁵ O równości i zasadach różnicowania w dziedzinie podatków i innych danin publicznych zob. J. Oniszczyk, *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2004 s. 283-304.

¹⁵⁶ L. Garlicki *Polskie...*s. 90;

- dostępu do służby publicznej (art. 60),
- ochrony własności (art. 64 ust. 2),
- dostępu do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 2),
- dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4).

Równość w tych obszarach nie jest czymś samoistnym, powinna być interpretowana i wprowadzana w życie w ścisłym związku z ogólnym pojęciem równości.

Zasada równości służy nie tylko określeniu sytuacji jednostki (osoby fizycznej), w niektórych sferach może odnosić się także do innych podmiotów niż człowiek (np. w dziedzinie działalności gospodarczej), w innych dziedzinach byłoby to niemożliwe, a nawet absurdalne (np. dostęp do wykształcenia, czy ochrony zdrowia).

Rozdział 4

Ograniczenia wolności i praw

1. Większość swobód i praw człowieka nie ma charakteru absolutnego tak w sferze realnej, jak i pod względem prawnym. Oczywiście niektóre wolności i prawa są w sensie prawnym nienaruszalnym, głównie te, które najściślej wiążą się z godnością każdej osoby ludzkiej (a sama godność, jak wiadomo, jest nienaruszalna). Nienaruszalność niektórych praw oznacza zakaz pewnych działań państwa, jego funkcjonariuszy i innych podmiotów. Bezpośrednio z godności człowieka wynika, że nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu (art. 40). Wolność jednostki od takiego działania nie może być relatywizowana.

Liczniesze jednak są te sfery życia, w których państwo może, na precyzyjnie określonych zasadach, po spełnieniu odpowiednich warunków, ograniczać, czy inaczej mówiąc, wytyczać ramy korzystania przez człowieka z jego praw i wolności. Uzasadnieniem tego ograniczenia może być na przykład to, że poszczególne prawa i wolności mogą pozostawać ze sobą w pewnym napięciu, na przykład wolność danej jednostki i ochrona życia prywatnego innego człowieka. Żadnemu z tych praw nie można przyznać bezwzględnej pierwszeństwa nad drugim. Podstawowe zasady merytoryczne i formalne w tym zakresie zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji, który brzmi następująco: „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”. Z tego dość rozbudowanego przepisu wynikają następujące zasady ingerowania w materię wolności i praw zawartych w konstytucji.

1. wymogi formalne,
2. wymogi materialne,
3. obiektywne uzasadnienie, a nie arbitralność,
4. zakaz naruszania istoty,
5. proporcjonalność ograniczeń.

Ad 1. Mówiąc o wymogach formalnych ma się na myśli przede wszystkim możliwość ograniczania pewnych wolności i praw tylko w formie ustawy (i konstytucji, co jako oczywiste, zostało pominięte). Trzeba tu przypomnieć, że ratyfikacja przez Polskę umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji. Wiąże się to z zasadą wyłączności ustawy w obrębie regulowania sytuacji prawnej jednostki. Do grupy wymogów formalnych należy też bezwzględny zakaz stosowania prawa z mocą wsteczną (*lex retro non agit*), gdy ingeruje ono niekorzystnie w sferę praw człowieka i nakaz odpowiedniego okresu dostosowawczego przed wejściem w życie takich regulacji (*vacatio legis*).

Ad 2. Wymogi materialne to obiektywne przesłanki powodujące konieczność interwencji państwa (a konkretnie ustawodawcy) w dziedzinie wolności i praw człowieka. Te przesłanki to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska¹⁵⁷, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i prawa innych osób. Wybór przez ustrojodawcę tych właśnie powodów dopuszczalności uszczupień praw i wolności nie budzi sporów. Podobnie przedstawia się ten katalog w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której Polska jest stroną, jak też w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Ad 3. Obiektywne uzasadnienie ingerencji w omawianej dziedzinie jest podyktowane standardami demokratycznego państwa. W art. 31 ust. 3 Konstytucji mowa jest bowiem o dopuszczalności omawianych ograniczeń tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. W Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności mowa jest o konieczności ograniczeń w demokratycznym

¹⁵⁷ Na ten temat obszerna monografia B. Rakoczego, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006

społeczeństwie. Wydaje się, że inne ujęcie słowne nie wiąże się, akurat w tym przypadku, z merytoryczną różnicą. Polega to na respektowaniu wartości (aksjologii) państwa demokratycznego, które w Polsce zostały już wszechstronnie opisane w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego. Owa aksjologia może zostać sprowadzona do najprostszej, a zarazem uniwersalnej reguły, że człowiek nie jest narzędziem w rękach władzy, traktowany musi być nie przedmiotowo, lecz podmiotowo. Wykluczona jest zatem arbitralność, to znaczy ingerencja władzy w sposób dowolny, wygodny tylko dla niej, nie liczący się zupełnie z opinią publiczną, lecz z jakąś chwilową potrzebą. Arbitralność polega też na braku uzasadnienia zmian w prawie, może też polegać na uzasadnieniach pozornych nie odpowiadających prawdziwym motywom.

Ad 4. Zakaz naruszania istoty. Koncepcja ta polega w skrócie na tym, że każde prawo czy wolność ma część istotną (rdzeń, jądro) oraz tzw. otoczkę. To pierwsze jest nieodzowne dla samego istnienia prawa/wolności. Otoczka prawa to elementy z nim związane, które jednak nie przesądzają o tym, czy istnieje ono, czy nie. Na przykład do istoty prawa do życia prywatnego należy decydowanie o wyborze znajomych i przyjaciół. Natomiast sposób ekspresji (przedstawiania na zewnątrz) swoich cech, wyborów życiowych należy raczej do otoczki prawa do prywatności. Inny przykład dotyczy prawa własności. Do jego istoty należy korzystanie z rzeczy, rozporządzanie nią, pobieranie z niej korzyści (pożytków), gdyż bez tego w ogóle trudno mówić o własności (por. art. 140 Kodeksu cywilnego). Natomiast, już nie ma takiego charakteru decydowanie o formie zabudowy, zwłaszcza gdy w sąsiedztwie znajdują się obiekty chronione jako zabytki.

Ad 5. Proporcjonalność ograniczeń była traktowana jako podstawowy wzorzec oceny konstytucyjności ingerencji w sferę praw człowieka już przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a to na podstawie zasady państwa prawnego istniejącej w polskim porządku konstytucyjnym od 1 stycznia 1990 r. Koncepcja proporcjonalności jest od dawna obecna w niemieckiej nauce prawa i powstała pod wpływem sądownictwa administracyjnego. Bliskoźnacznym terminem jest tu zakaz nadmiernej ingerencji. W wielu orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu stwierdza się, że proporcjonalność może być w odniesieniu do konkretnej ustawy wykazana po przeprowadzeniu „testu trzech pytań”:

1. czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
2. czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
3. czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Określając te warunki jednym słowem można powiedzieć, że wspólnym mianownikiem jest tu racjonalność. Niektórzy dodają: racjonalność prakseologiczna¹⁵⁸.

2. Poza tym zbiorem przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw istnieją inne jeszcze kryteria dopuszczalności ingerencji w tę materię, zawarte w przepisach szczególnych konstytucji odnoszących się do poszczególnych praw. Tytułem przykładu wspomnijmy o wyłączeniu, które w myśl Konstytucji dokonywane może być wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2); o ograniczeniu wolności działalności gospodarczej, które może być wprowadzone tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22); o przypadku rzeczy (nie mylić z wyłączeniem), które może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie (ustawie karnej) i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu; prawie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które może być ograniczone wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

3. Sytuacje stanów nadzwyczajnych. Pod tym pojęciem należy rozumieć istnienie w danym państwie przez pewien okres stanu szczególnego zagrożenia, który wymaga sięgnięcia do szczególnych środków konstytucyjnych. Zagrożenia te mogą mieć charakter zarówno możliwy do przewidzenia, jak też trudny czy wręcz niemożliwy do przewidzenia (na przykład trzęsienie ziemi). Tylko niezwykle skala zagrożeń wykluczająca możliwość opanowania sytuacji standardowymi metodami upoważnia do urzędowego (o czym będzie mowa dalej) wprowadzenia stanu nad-

¹⁵⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 146-150.

zwyczajnego. **Stan wojenny** na części albo na całym terytorium państwa wprowadza Prezydent RP w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Polski lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. **Stan wyjątkowy** wprowadza Prezydent RP w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów na części albo na całym terytorium państwa w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na czas nie dłuższy niż 90 dni, z możliwością jednokrotnego przedłużenia za zgodą Sejmu. **Stan klęski żywiołowej** w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może wprowadzić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni na części albo na całym terytorium państwa. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia każdego z tych stanów nadzwyczajnych muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Stąd też przewidziany jest udział suwerena poprzez przedstawicieli w Sejmie w decydowaniu o ewentualnym przedłużeniu stanu nadzwyczajnego.

Cechy tak wprowadzonego stanu nadzwyczajnego to zwłaszcza:

1. Koncentracja władzy w rękach władzy wykonawczej;
2. Ograniczenia wolności i praw człowieka
3. Zmiany w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych.

Ad 1. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Istnieją ustawy regulujące sposoby funkcjonowania państwa oddzielnie dla każdego spośród trzech stanów nadzwyczajnych¹⁵⁹. Koncentracja władzy w rękach władzy wykonawczej dotyczy przede wszystkim administracji rządowej, choć nie można pominąć artykułu 234 Konstytucji, który upoważnia Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać

¹⁵⁹ Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 156, poz. 1301)

się na posiedzenie. Jednakże warunkiem ustanowienia takiego aktu jest wniosek Rady Ministrów. Generalnie rzecz biorąc następuje w omawianych okolicznościach wzmocnienie zasady hierarchicznego podporządkowania w systemie administracji rządowej, a w niektórych kwestiach (np. ewakuacja w czasie stanu klęski żywiołowej) wprowadzenie zasady jednoosobowej odpowiedzialności.

Ad 2. Konstytucja RP pozwala na dość szerokie i różnorodne ograniczenia w dziedzinie wolności i praw człowieka, nie rezygnując jednak z pewnych reguł w tym zakresie. Przyjęto odrębną metodę tych ograniczeń w odniesieniu do stanu wojennego i stanu wyjątkowego z jednej strony i do stanu klęski żywiołowej, z drugiej. Wobec tych pierwszych Konstytucja wymienia enumeratywnie listę wolności i praw człowieka, których nie można ograniczać. Wskazać warto na przykład godność człowieka, ochronę życia, zakaz tortur i obowiązek humanitarnego traktowania), zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej, wolności sumienia i religii, prawa rodziny i dziecka. Ponadto, zawsze niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Odwrotną metodę Konstytucja wprowadza w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej. Ustawa dotycząca tego stanu może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku). Wnioskując *a contrario*, ustawodawca nie może ograniczać innych niż wspomniane wolności i praw. Status prawny jednostki w czasie stanu klęski żywiołowej jest korzystniejszy niż w trakcie stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

Ad 3. Zmiany w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych¹⁶⁰. Zasady działania organów władzy publicznej określone w odpowiednich ustawach o stanach nadzwyczajnych mają zmierzać

¹⁶⁰ Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 407 i n.

do jak najsprawniejszego usunięcia źródeł zagrożeń dla całego państwa lub jego części, usunięcia już powstałych skutków i przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania państwa. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Nie ma chyba potrzeby omawiania wszystkich trzech ustaw o stanach nadzwyczajnych. Najbardziej prawdopodobne może być wystąpienie stanu klęski żywiołowej, zatem na nim warto się skoncentrować. Ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r.¹⁶¹ określa, które organy kierują działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Są to odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie. Przepisy tej ustawy określają, którym organom i jednostkom organizacyjnym mogą wydawać polecenia organy kierujące działaniami. Warto zaznaczyć, że wojewoda może skierować do wykonywania działań na obszarze województwa pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane żadnego rodzaju wybory, chyba że chodzi o wybory do organów samorządu terytorialnego na obszarach, na których stan nadzwyczajny nie został wprowadzony.

LITERATURA

- [1] RAKOCZY B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- [2] WOJTYCZEK K.: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

¹⁶¹ Dz.U. z 22 maja 2002 roku, nr 62, poz. 558

Rozdział 5

Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw jako gwarancje ich przestrzegania

1. Zagwarantowane w Konstytucji RP środki ochrony wolności i praw stanowią pewne *novum* w prawie polskim. Konstytucja PRL z 1952 roku nie zawierała podobnych regulacji, przepisy dotyczące praw jednostek były zaś rozsiane po całym tekście ustawy zasadniczej. Rozbudowany katalog praw i wolności nie miałby doniosłego praktycznego znaczenia bez zapewnienia na poziomie konstytucyjnym odpowiednich gwarancji ich realizacji. Ustrojodawca polski w II rozdziale Konstytucji RP z 1997 roku wyodrębnił podrozdział dotyczący „Środków ochrony wolności i praw”.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się gwarancje przestrzegania i stosowania praw i wolności jednostki o charakterze materialnym i formalnym. Pierwsze z nich obejmują prawa wymienione i zadeklarowane w tekście konstytucji, drugie natomiast określają środki prawne (instytucjonalne), przy pomocy których jednostka może ich dochodzić przed sądami oraz innymi organami władzy publicznej.

Konstytucja RP kładzie nacisk na gwarancje ochrony wolności i praw o charakterze formalnym. Wśród najważniejszych przepisów wymienić należałoby art. 8 ust. 2, który stanowi, iż „przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że konstytucja stanowi inaczej”. Przepis ten, na wzór konstytucji amerykańskiej, gwarantuje każdemu możliwość powoływania się wprost na jej przepisy. W praktyce oznacza to, iż przepis konstytucyjny będzie mógł stanowić wyłączną podstawę aktu stosowania prawa (orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej) lub będzie współstosowany wraz z przepisem ustawowym. Z kolei art. 178 ust. 1, gwarantujący niezawisłość sądów oraz to, iż podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, stanowi jego potwierdzenie. Tylko bowiem niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostek.

2. Wymienione gwarancje, obok zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), mają fundamentalne znaczenie przy interpretacji pozostałych środków ochrony wolności i praw uregulowanych w rozdziale II (art. 77-80). Wśród nich jako pierwsza w **art. 77 ust. 1** wymieniona jest **zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej**. Zanim instytucja ta została uregulowana w art. 77 ust.1 Konstytucji RP, na podstawie przepisów art. 417-421 k.c. (oraz art. 160 k.p.a. i art. 260 Ordynacji podatkowej) możliwe było dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych mu czynności oraz za szkody poniesione wskutek wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa. Znaczenie regulacji konstytucyjnej polega na tym, że przepis art. 77 ust.1 ostatecznie zerwał z konstrukcją odpowiedzialności odszkodowawczej państwa opartej na przesłance winy. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. bowiem, możliwość faktycznego zaspokojenia roszczeń przez poszkodowany podmiot była uzależniona od wykazania winy, początkowo konkretnego funkcjonariusza państwowego - sprawcy szkody, później tzw. winy anonimowej¹⁶². W świetle obowiązujących przepisów art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i przepisów art. 417-417² Kodeksu cywilnego rozwijających jej postanowienia, za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa, bądź której wykonywanie zadań z zakresu tej władzy zlecono na podstawie porozumienia. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych nie jest zatem uzależnione od wskazania konkretnego funkcjonariusza – sprawcy szkody, odpowiedzialność ponosi bowiem instytucja jako struktura organizacyjna. Roszczenie o naprawienie szkody, wyrządzonej działaniem niezgodnym z prawem przysługuje „każdemu”, kto doznał uszczerbku w swoich dobrach materialnych lub niematerialnych (przesłanka szkody). Zatem zarówno osobom fizycznym, osobom prawnym, jak i wszelkim jednostkom organizacyjnym niepo-

¹⁶² Obiektywizacja odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa została dokonana przez SN uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z 15 XI 1971 r. zawierającą wytyczne wymiary sprawiedliwości i praktyki sądowej (OSNC 1971/4/59).

siadającym osobowości prawnej. Przy czym mogą to być również osoby prawne prawa publicznego, takie jak np. gmina, której samodzielność chroniona jest prawnie. Zakres odszkodowania obejmuje tak straty rzeczywiste (*damnum emergens*), jak i korzyści utracone (*lucrum cessans*), które poszkodowany podmiot mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż mimo przyjęcia na gruncie regulacji konstytucyjnej i kodeksowej pełnego odszkodowania, nie jest wykluczone jego ograniczenie w szczególnych sytuacjach do szkody rzeczywistej, „o ile znajdzie to uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych (...) Nie można *a priori* wykluczyć, że w ramach przyszłych regulacji związanych z odpowiedzialnością władzy publicznej nie wystąpią tak istotne przesłanki ograniczenia odszkodowania, które teoretycznie mogą być uznane za uzasadnione w świetle aksjologii systemu prawnego wywiedzionej z Konstytucji” K 20/02¹⁶³. Jeśli idzie o pojęcie „niezgodnego z prawem działania i zaniechania” zwrócić należy uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, zaniechanie organów władzy publicznej może być podstawą roszczeń odszkodowawczych jedynie wówczas, gdy obowiązek określonego działania wynikał wyraźnie z przepisów prawa. Na takim stanowisku stanął TK odnośnie art. 77 ust. 1 Konstytucji, m.in. w wyroku SK 18/00¹⁶⁴. Po drugie, działania i zaniechania organów władzy publicznej, będące źródłem szkody, mogą przybrać zarówno formę indywidualnych rozstrzygnięć w postaci orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, zachowań czysto faktycznych, jak i aktów normatywnych ustawowych, podustawowych, czy tzw. aktów *quasi*-normatywnych. Po trzecie, należy przyjąć wąski sposób rozumienia pojęcia „prawo”, tj. odnoszącego się do systemu źródeł prawa określonego w III rozdziale Konstytucji RP¹⁶⁵. Pogląd taki wyraził TK w cytowanym już orzeczeniu SK 18/00, stwierdzając, iż „należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”, nie obejmujące naruszenia norm moral-

¹⁶³ Wyrok TK z 23 IX 2003 r., K 20/02 (OTK ZU 2003/7/76).

¹⁶⁴ Wyrok TK z 4 XII 2001 r., SK 18/00 (OTK ZU 2001/8/56).

¹⁶⁵ Jakkolwiek w doktrynie prawa można spotkać poglądy przeciwne. Patrz m.in.: P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Paestra 2000, nr 11-12, s. 21; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, Państwo i Prawo 2002, nr 6, s. 41.

nych i obyczajowych, określanych terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. W świetle regulacji konstytucyjnej art. 77 ust. 1 odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą „organy władzy publicznej”, tj. zarówno organy wymienione w Konstytucji RP (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz samorząd terytorialny) i w innych przepisach określających ustrój władzy publicznej¹⁶⁶, jak i wszelkie organy wykonujące władzę publiczną na zasadzie przekazania lub powierzenia im tych kompetencji. Konieczną przesłanką dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest wykazanie przez poszkodowany podmiot, że pomiędzy poniesioną szkodą a niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem organu władzy istnieje związek przyczynowy.

3. Art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi kolejną gwarancję ochrony praw jednostek. Jego znaczenie polega na tym, iż stanowi zakaz adresowany do ustawodawcy zamykania komukolwiek drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis ten z jednej strony stanowi – dopełniając treść art. 45 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) – podmiotowe prawo do sądu, z drugiej zaś, gwarancję materialnego prawa do sądu. Określenie „nikomu” oznacza, iż jest to prawo nie tylko obywatela polskiego, ale prawo każdego człowieka. Zakres podmiotowy obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej, tj. wszelkie podmioty prawa prywatnego. Zakres przedmiotowy tej regulacji odnosi się do sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia wolności i praw. Każdy wówczas powinien mieć zagwarantowane prawo zwrócenia się do sądu w celu ochrony jego praw, czy uruchomienia sankcji za ich naruszenie. Nie ma przy tym znaczenia czy naruszenie nastąpiło w wyniku działania podmiotów publicznych, czy prywatnych.

¹⁶⁶M.in.: ustawa z 8 VIII 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. 1996 nr 106, poz. 492); ustawa z 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 577); ustawa z 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576); ustawa z 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578); ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 1996 nr 13, poz. 74 z późn. zm.); ustawa z 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 nr 141, poz. 943); ustawa z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 1982 nr 31, poz. 214) i inne.

Sformułowanie „zakaz zamykania drogi sądowej” oznacza, iż zakazane jest wyłączenie, a nie ograniczenie drogi sądowej. Należy je rozumieć jako zakaz wykluczania dostępu do jakiegokolwiek sądu przewidzianego w art. 175 Konstytucji.

4. Kolejnym środkiem ochrony uregulowanym w **art. 78** Konstytucji jest **prawo każdego do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji**. Rozwinięciem tej regulacji jest zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego określona w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Oznacza ona, iż strony postępowania mają zagwarantowane, iż orzeczenie w pierwszej instancji będzie mogło być zweryfikowane nie tylko pod względem merytorycznym, ale również w zakresie usuwania uchybień, błędów proceduralnych, czy omyłek popełnionych w postępowaniu w I instancji. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż właśnie przepis art. 176 ust. 1 (a w związku z nim art. 236 ust. 2) wymagał wprowadzenia w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Konstytucji, dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego. Mimo istnienia pewnych relacji pomiędzy art. 176 ust. 1 a art. 78 Konstytucji istnieją również zasadnicze różnice. Art. 78 bowiem formułuje podmiotowe prawo jednostki do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Przepis ten dotyczy zarówno postępowań sądowych, jak i pozostałych postępowań w sprawach indywidualnych (administracyjnych, sądownoadministracyjnych). Wreszcie orzeczenia wydane w tych postępowaniach nie muszą dotyczyć istoty sprawy, ale mogą również dotyczyć kwestii wypadkowych (incydentalnych). Zakres podmiotowy obejmuje jedynie „strony” postępowania, a więc każdego uczestnika postępowania, w którym wydane zostało orzeczenie bądź decyzja. Zakres przedmiotowy natomiast wszelkie rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym, na podstawie którego ustalono określone prawa bądź obowiązki strony postępowania. I nie ma przy tym znaczenia, jak było napisane powyżej, czy jest to rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie, czy też ma charakter incydentalny.

5. Ważnym środkiem ochrony praw i wolności jednostek jest wprowadzona w **art. 79** Konstytucji RP nowa instytucja prawna – **skarga konstytucyjna**. Skarga konstytucyjna wniesiona może być do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone poprzez orzeczenie sądu lub decyzję administracyjną wydaną

na podstawie przepisu niezgodnego z konstytucją. Środek ten nie jest zatem dostępny w każdym przypadku. W doktrynie prawa podkreśla się, iż w prawie polskim mamy do czynienia z wąskim modelem skargi konstytucyjnej. Spowodowane jest to ściśle określonymi przesłankami, które muszą być spełnione, aby skarga została przyjęta do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Po pierwsze, orzeczenie sądowe lub decyzja administracyjna musi być ostateczna (prawomocne), co oznacza, iż stronie nie przysługuje już żaden środek odwoławczy. Po drugie, należy wykazać, iż naruszone zostały konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego. Po trzecie, przedmiotem skargi może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny powszechnie obowiązujący, z wyłączeniem umów międzynarodowych. W doktrynie wskazuje się również na możliwość zaskarżenia bezczynności organu władzy publicznej, jeżeli tylko obowiązek działania wynikał wyraźnie z przepisów prawa, a skutek bezczynności naruszone zostały konstytucyjne wolności i prawa jednostki. Po czwarte, należy wykazać, iż naruszenie praw lub wolności nastąpiło przez ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zatem przesłanki charakterystyczne dla postępowań odwoławczych w procedurze cywilnej, karnej, czy administracyjnej. W tym przypadku należy wykazać niezgodność z konstytucją aktu prawnego, na podstawie którego prawomocnie orzeczono o prawach lub wolnościach skarżącego. Jednym z wymogów skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest dlatego tzw. przymus adwokacki. Jej konstrukcja prawna jest bowiem skomplikowana. Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje „każdemu”, a więc osobie fizycznej, osobie prawnej, tzw. ułomnej osobie prawnej, organizacjom, czy innym podmiotom. Z wyłączeniem sytuacji określonej w art. 79 ust. 2, a więc dotyczących cudzoziemców ubiegających się w Polsce o azyl lub o uzyskanie statusu uchodźcy, skargę konstytucyjną mogą wnosić również osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, że skarga konstytucyjna powinna zawierać:

- 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określo-

nych w Konstytucji¹⁶⁷, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Dotyczy to więc wyłącznie wolności lub praw skarżącego,

- 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Chodzi przy tym o naruszenia rzeczywiste, a nie jedynie przewidywane. Większość konstytucyjnych wolności lub praw jest ujęta w rozdziale drugim Konstytucji, niektóre wynikają z przepisów rozdziału pierwszego wskazującego podstawowe zasady ustroju,
- 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Do skargi należy załączyć wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie, z podaniem daty jej doręczenia, wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego. Skarga powinna poza tym spełniać wymogi dotyczące pisma procesowego (określone w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego).

Skarga podlega wstępnemu rozpoznaniu przez jednego sędziego, który decyduje o nadaniu jej biegu lub postanawia o odmowie w tej kwestii. O wszczęciu postępowania w sprawie skargi Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich, który może, w terminie 60 dni od otrzymania informacji, zgłosić udział w postępowaniu.

Wprawdzie skarga konstytucyjna nie dotyczy bezpośrednio konkretnych wyroków, decyzji czy innych rozstrzygnięć, lecz Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.

Skutki wyroku TK wydanego w rezultacie wniesienia skargi konstytucyjnej są w zasadzie takie same jak skutki orzeczeń wydanych w sprawach o kontrolę norm zainicjowanych przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenie takie ma – tak jak w innych

¹⁶⁷ O tym jak interpretować wyrażenie „wolności lub prawa albo obowiązki określone w Konstytucji” pisze J. Trzeciński [w:] *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Warszawa 2000. s. 55-56.

kategoriach spraw moc powszechnie obowiązującą (*erga omnes*), podlega ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym i musi być wykonywane przez inne organy państwowe. Wynika stąd, iż na przykład stwierdzenie przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej niezgodności z Konstytucją ustawy czy innego aktu normatywnego powoduje generalną (a nie tylko wobec skarżącego) utratę mocy obowiązującej tego aktu.

6. Przepis **art. 80** ukonstytuował istniejącą już w prawie polskim instytucję **skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich**, nadając jej większą rangę. Krąg podmiotów uprawnionych do skierowania skargi jest bardzo szeroki i obejmuje zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i wszelkie jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (tzw. „ułamne osoby prawne”). Przy czym uprawnienie to odnosi się nie tylko do obywateli polskich, ale również – zgodnie z art. 37 konstytucji („Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”) – do cudzoziemców. Przykładowo wymienia się osoby fizyczne (zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców przebywających na terytorium Polski) i osoby prawne (wśród nich organizacje społeczne, przedsiębiorcy i in.). W razie zatem naruszenia ich wolności lub praw – określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych – przez organy władzy publicznej, mogą zwrócić się z wnioskiem o pomoc w ich ochronie do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może:

- 1) podjąć sprawę,
- 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- 3) przekazać sprawę według właściwości,
- 4) nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy.

W sytuacji podjęcia sprawy Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, lub zwrócić się o zbadanie sprawy, lub jej części do właściwych organów np. organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej lub zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może w szczególności:

- wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,
- skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela,
- żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,
- wnieść kasację (do Sądu Najwyższego) lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Organem, który stoi na straży praw dziecka jest Rzecznik Praw Dziecka. Jego zadania i kompetencje zostały omówione w Dziale II, rozdziale 7 dotyczącym organów kontroli państwowej i ochrony prawa.

7. Niektóre prawa człowieka (wymienione w art. 81 Konstytucji) należące w systematyce praw człowieka do kategorii praw ekonomicznych i socjalnych podlegają ochronie, ale na innych, z punktu widzenia zainteresowanej jednostki, zasadach. Praw tych można dochodzić w granicach określonych w ustawie, co oznacza, że ustawy określają zakres korzystania z tych praw. Prawa te wynikają w szczególności z tych przepisów konstytucji, które określa się mianem norm programowych albo inaczej zasad polityki państwa. Wskazują one cel, do którego powinna zmierzać działalność władz, ale nie określają wyraźnie środków i metod, które mają do tych celów prowadzić. W praktyce działanie ustawodawcy ogranicza albo precyzuje zakres korzystania z nich z przyczyn

związanych z sytuacją finansową państwa. Osoba, która chce dochodzić roszczeń związanych z tą grupą praw człowieka nie może powoływać się wyłącznie na podstawy konstytucyjne swoich praw. Do praw realizowanych na zasadach określonych w ustawie zaliczono w Konstytucji m.in.:

- prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę (nie byłoby racjonalne określanie konkretnej kwoty w Konstytucji, jest to więc zadanie ustawodawcy);
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy;
- prawo do corocznych płatnych urlopów;
- prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych;
- prawa konsumentów, użytkowników i najemców do ochrony przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu.

LITERATURA

- [1] BANASZAK B.: *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997
- [2] HACZKOWSKA M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007
- [3] SAFJAN M.: *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999 nr 4
- [4] TRZCIŃSKI J. (red.): *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000
- [5] WIŚNIEWSKI L. (red.): *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006
- [6] L. WIŚNIEWSKI (red.): *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997
- [7] ZIELIŃSKI A.: *Środki ochrony wolności i praw według Konstytucji*, PiP 1997 nr 11-12

WYBRANE DANE STATYSTYCZNE O KONSTITUCYJNYCH ORGANACH PAŃSTWOWYCH

Działalność Sejmu RP w czasie VI kadencji (5 listopada 2007 r. – 4 stycznia 2010 r.)¹⁶⁸. Stan na 31.12.2009

liczba posiedzeń: 57

liczba dni obrad: 167

wpływ projektów ustaw: 922

w tym:

Rządowe projekty ustaw: 414

Poselskie projekty ustaw: 296

Senackie projekty ustaw: 62

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: 18

Obywatelskie projekty ustaw: 7

liczba uchwalonych ustaw: 501

w tym w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej: 50

liczba uchwał: 150

liczba interpelacji: 13429

liczba zapytań poselskich 5543

Posiedzenia komisji stałych i nadzwyczajnych: 3827

Orzeczenia, wyroki, postanowienia i uchwały

Trybunału Konstytucyjnego¹⁶⁹

1986–2008

(stan na 31 grudnia 2008 r.)

Od początku swojej działalności Trybunał rozpatrzył:

- 588 orzeczeń (wyroki i postanowienia*) dotyczących stwierdzenia zgodności ustaw z Konstytucją (sprawy z sygnaturą K, Kw i Kp)
- 205 orzeczeń (wyroki i postanowienia*) dotyczących stwierdzenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami i Konstytucją (sprawy z sygnaturą U)

¹⁶⁸ Źródło: <http://www.sejm.gov.pl>

¹⁶⁹ Źródło: <http://www.trybunal.gov.pl/index2.ht>

- 271 orzeczeń (wyroki i postanowienia*) w sprawach z pytań prawnych (sprawy z sygnaturą P)
- 417 orzeczeń (wyroki i postanowienia*) w sprawach ze skargi konstytucyjnej (sprawy z sygnaturą SK)
- 3 orzeczenia (wyroki i postanowienia*) dotyczące stwierdzenia zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (sprawy z sygnaturą Pp)
- 1 orzeczenie (wyroki i postanowienia*) dotyczące rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (sprawy z sygnaturą Kpt)
- 69 postanowień sygnalizacyjnych (sprawy z sygnaturą S)

SŁOWNICZEK TRUDNIEJSZYCH POJĘĆ

absolutorium – pozytywna ocena wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej w poprzednim roku budżetowym wyrażana przez Sejm w drodze uchwały.

autonomia parlamentu – niezależność parlamentu w zakresie ustanawiania norm dotyczących struktury parlamentu i zasad jego funkcjonowania.

autopoprawka – dokonanie zmian w projekcie aktu normatywnego przez podmiot będący inicjatorem postępowania legislacyjnego.

bezpaństwowcy (apatrydzi) – to osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa żadnego państwa, często w wyniku negatywnego zbiegu ustaw dotyczących obywatelstwa w dwóch różnych państwach (wg jednego państwa o sposobie nabycia obywatelstwa decyduje „prawo ziemi”, wg innego natomiast „prawo krwi”).

bierne prawo wyborcze – jedno z ważniejszych praw człowieka zaliczanych do praw politycznych polegające na możliwości zgłoszenia swojej kandydatury np. w wyborach parlamentarnych. Bierne prawo wyborcze przysługuje zwykle osobom posiadającym czynne prawo wyborcze, czasem przy podwyższonej granicy wiekowej (różnice mogą wynikać z rodzaju wyborów).

cenzus wyborczy – to wyłączenie czynnego prawa wyborczego ze względu na brak określonych cech lub kwalifikacji. Historyczne już znaczenie ma cenzus płci bądź statusu majątkowego. Współcześnie obowiązujące to: cenzus wieku – uzależnia przyznanie czynnego prawa wyborczego od osiągnięcia określonego wieku (w Polsce 18 lat najpóźniej w dniu wyborów lub referendum); cenzus obywatelstwa – uzależnia przyznanie

prawa wyborczego w danym państwie od posiadania jego obywatelstwa (w Polsce w wyborach do Sejmu, Senatu oraz w wyborach prezydenckich); cenzus domicylu (zamieszkania) – uzależnia przyznanie prawa wyborczego od stałego zamieszkania przez określony prawem czas na terytorium danego państwa lub jego jednostki administracyjnego podziału (w Polsce w wyborach do rad gmin).

common law – współcześnie termin ten oznacza system prawa precedensowego (obowiązującego w krajach anglosaskich), w którym tworzenie prawa opiera się na precedensach – w odróżnieniu od tzw. systemów prawa stanowionego, w których prawo tworzy się w drodze stanowienia aktów normatywnych.

czynne prawo wyborcze – jedno z ważniejszych praw człowieka zaliczanych do praw politycznych polegające na możliwości oddania głosu w wyborach – zwłaszcza parlamentarnych – na wybranego kandydata lub listę kandydatów. Prawo przysługujące tylko osobom pełnoletnim.

czytanie projektu ustawy (uchwały) – określony etap debaty nad projektem ustawy (uchwały) połączonej z podejmowaniem przez Sejm rozstrzygnięć w sprawie losów tego projektu. Obowiązują trzy czytania projektu ustawy i dwa czytania projektu uchwały.

decentralizacja władzy publicznej – reguła konstytucyjna, a jednocześnie proces polegający na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu centralnym jednostkom samorządu terytorialnego, wśród których podstawową rolę pełnią gminy.

delegacja ustawowa – upoważnienie zawarte w ustawie do wydania przez właściwy organ aktu prawnego w celu jej wykonania. Upoważnienie musi wyraźnie wskazywać organ właściwy do wydania aktu wykonawczego (obowiązuje zakaz subdelegacji), określać zakres spraw oraz wytyczne co do treści. Ma charakter jednorazowy.

delikt konstytucyjny – jest to czyn niestanowiący przestępstwa, polegający na naruszeniu Konstytucji bądź ustawy, mający zawiniony charakter

(umyślny lub nieumyślny), popełniony w zakresie urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem.

dymisja – zwolnienie kogoś lub ustąpienie z zajmowanego stanowiska bądź urzędu.

dyskontynuacja prac parlamentarnych – zasada polegająca na tym, że skutkiem upływu kadencji Sejmu, jest to, że wszystkie projekty ustaw, projekty uchwał czy inne dokumenty ostatecznie nie rozpatrzone przez posłów zakończonej kadencji, nie mogą być przedmiotem obrad Sejmu następnej kadencji, chyba że postępowanie nad nimi zostanie wszczęte od początku. Istnieją nieliczne wyjątki od tej zasady.

immunitet – przywilej osoby sprawującej wysokie stanowisko państwowe (np. posła, senatora, sędziego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli) polegający na uzależnieniu pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej (karnej, cywilnej) od uzyskania uprzedniej zgody na to działanie. Wyróżnia się *immunitet materialny* – ma charakter bezwzględny (niewzruszalny) i trwały, co oznacza, że trwa również po wygaśnięciu mandatu. Oznacza wyłączenie karalności określonych czynów. *Immunitet formalny* natomiast – ma charakter względny (wzruszalny) i nietrwały, co oznacza, iż wygasa z momentem wygaśnięcia mandatu. Odnosi się do wyłączenia możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko podmiotowi objętemu immunitetem.

incompatibilitas – zakaz zajmowania stanowisk przez jedną osobę w różnych organach władzy. Z punktu widzenia zasady podziału władzy podstawowe znaczenie ma wyłączenie możliwości równoczesnego zajmowania stanowisk przez tę samą osobę w organach należących do różnych władz.

instytucja prawna – wyodrębniony i stanowiący pewną funkcjonalną całość zbiór norm prawnych odnoszących się do stosunków w określonej dziedzinie życia społecznego lub odnoszący się do osoby bądź grupy osób zorganizowanej i działającej na podstawie takiego zbioru norm (np. instytucja odpowiedzialności państwa, instytucja małżeństwa, spółka akcyjna).

interpelacja – oznacza zajęcie przez posła stanowiska w określonej sprawie, zawierające krótkie przedstawienie stanu faktycznego i sformułowanie związanego z nim pytania. Interpelacja dotyczy najczęściej polityki rządu i wiąże się z żądaniem publicznego wyjaśnienia określonych w niej spraw.

jurysdykcja – m.in. właściwość sądów danego państwa do rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw cywilnych oraz urzeczywistniania obowiązujących w tym zakresie norm prawnych. Oznacza zakres kompetencji sądów danego państwa do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

kadencja – określony z góry czas trwania pełnomocnictw organu państwowego i osób wchodzących w jego skład do wykonywania zadań; w przypadku organów przedstawicielskich okres, na jaki wyborcy udzielają organowi wybieralnemu pełnomocnictw i w jakim wykonuje on swoje zadania.

konstruktywne wotum nieufności – wniosek o uchwalenie wotum nieufności wobec rządu zawierający jednocześnie imienne wskazanie kandydata na nowego premiera.

kontradykcyjność postępowania sądowego – sporny charakter postępowania sądowego, w którym uczestniczą strony mające przeciwstawne interesy prowadzące spór prawny.

kontrasygnata – to podpisanie aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra (w Polsce przez Prezesa Rady Ministrów), które jest niezbędne do prawomocności tego aktu. To uzależnienie ważności aktów urzędowych prezydenta od podpisania ich przez premiera. W niektórych państwach ten „współpodpis” może być dokonywany przez właściwego ministra. Kontrasygnata oznacza przyjęcie przez podmiot kontrasygnujący odpowiedzialności politycznej za treść aktu urzędowego głowy państwa (w Polsce jest to odpowiedzialność premiera przed Sejmem). Akty niewymagające kontrasygnaty ze strony premiera bądź ministrów to prerogatywy.

mandat przedstawicielski – wynikające z wyborów pełnomocnictwo udzielone członkowi organu przedstawicielskiego (np. Sejmu) przez wyborców wraz z całokształtem praw i obowiązków tego przedstawiciela.

mandat wolny parlamentarny – pełnomocnictwo udzielone posłowi lub senatorowi przez cały naród (zbiorowy podmiot suwerenności), co wiąże się z niezależnością od konkretnych wyborców i niemożliwością odwołania przez nich swego przedstawiciela.

mandat imperatywny parlamentarny – związanie przedstawiciela wolą jego wyborców z możliwością odwołania go przez wyborców. Obecnie w świecie taki status parlamentarzysty spotyka się wyjątkowo rzadko.

nietykalność osobista – zakaz pozbawienia lub ograniczenia wolności z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie i w trybie przez nią ustalonym. Wyjątkiem od tego zakazu może być przypadek ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa.

odpowiedzialność konstytucyjna – ponoszona zawsze indywidualnie, odpowiedzialność za naruszenie konstytucji lub ustaw (delikt konstytucyjny) osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, realizowana przed organem władzy sądowniczej (w Polsce przed Trybunałem Stanu).

odpowiedzialność polityczna – odpowiedzialność indywidualnych ministrów lub całego rządu ponoszona przed jedną z izb parlamentu (w Polsce przed Sejmem) za polityczny kierunek wykonywania urzędu. Wynika ze swobodnych ocen politycznych. Brak zaufania politycznego do rządu lub pojedynczego ministra powoduje (po złożeniu odpowiedniego wniosku) uchwalenie wotum nieufności przez Sejm.

organ państwowy – wyodrębniona prawnie osoba lub grupa osób wyposażonych w określone kompetencje, uprawniające do wykonywania części władzy państwowej. W celu zapewnienia wykonania swoich funkcji władczych organ państwowy może stosować środki przymusu państwowego, samodzielnie albo za pomocą innych organów.

prawa podmiotowe – to prawa, których dochodzić można w drodze sądowej, które są podstawą dla roszczeń jednostek.

prawo inicjatywy ustawodawczej – prawo wniesienia projektu ustawy do Sejmu (a konkretnie na ręce marszałka Sejmu) z takim skutkiem, że jeżeli projekt odpowiada wymogom konstytucyjnym i regulaminowym, należy nadać mu bieg ustawodawczy.

prerogatywy prezydenta – akty urzędowe prezydenta wydawane samodzielnie przez niego, bez obowiązku kontrasygnaty. W Polsce liczba prerogatyw jest ściśle określona i wynika z Konstytucji.

promulgacja – ogłoszenie aktu prawnego, które jest niezbędne dla uzyskania przez niego mocy obowiązującej. Zawiera w sobie dwie czynności głowy państwa, tj. stwierdzenie, iż procedura uchwalania aktu prawnego przebiegała zgodnie z prawem i złożenie podpisu pod aktem prawnym.

ratyfikacja umowy międzynarodowej – formalny akt głowy państwa wyrażający zgodę tego państwa na związanie się umową międzynarodową i wynikającymi z niej prawami i obowiązkami zarówno w sferze prawa krajowego, jak i w stosunkach zewnętrznych. Niektóre umowy międzynarodowe są ratyfikowane po wcześniejszej zgodzie parlamentu.

reasumpcja głosowania – stosowane wyjątkowo ponowne głosowanie, gdy wynik głosowania budzi istotne wątpliwości.

quorum – określona liczba członków organu kolegialnego (najczęściej organu pochodzącego z wyborów), których obecność podczas głosowania na posiedzeniu jest konieczna aby rozstrzygnięcia (np. uchwały) na nim podjęte były prawnie skuteczne.

spór kompetencyjny – to różnica zdań pomiędzy organami władzy publicznej co do właściwości rzeczowej, miejscowej lub instancyjnej w zakresie rozstrzygania w danej sprawie. Może mieć charakter pozytywny, gdy co najmniej dwa organy uważają się za właściwe, bądź negatywny, gdy żaden z organów nie uważa się za właściwy w danej sprawie.

O właściwości rozstrzyga odpowiedni organ wyższego stopnia (zgodnie z przepisami k.p.a.).

system organów państwowych – całokształt cech określających budowę aparatu państwowego, a relacje między poszczególnymi organami są uregulowane przepisami konstytucji i ustaw.

system rządów – charakterystyka relacji między organami władzy wykonawczej a parlamentem.

vacatio legis – określony w akcie normatywnym okres, który musi upłynąć między ogłoszeniem aktu normatywnego a dniem jego wejścia w życie.

weto – kompetencja głowy państwa do wyrażenia sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez parlament. Może mieć charakter bezwzględny (weto absolutne), wówczas akt prawny nie zostanie uchwalony, bądź względny (weto zawieszające) w takiej sytuacji akt prawny będzie wymagał ponownego rozpatrzenia przez parlament i przełamania prezydenckiego weta większością kwalifikowaną głosów – w przeciwnym razie akt nie zostanie uchwalony.

większość zwykła – liczba głosujących za określonym rozstrzygnięciem jest większa od liczby głosujących przeciw.

większość bezwzględna – liczba głosujących za określonym rozstrzygnięciem jest większa od połowy ważnie oddanych głosów. Konieczne jest uzyskanie precyzyjnej liczby głosów (na przykład przy 460 głosujących, liczba głosujących „za” musi wynieść co najmniej 231).

większość kwalifikowana – liczba głosujących za określonym rozstrzygnięciem jest większa od określonego pułapu wyrażonego zwykle ułamkowo (np. 3/5, 2/3 głosów ważnych) większego od połowy ważnie oddanych głosów. Jest to więc najtrudniejsza do uzyskania większość.

wotum nieufności – uchwała parlamentu wyrażająca brak zaufania lub dezaprobatę dla działalności rządu lub ministra, powodująca zazwyczaj dymisję rządu lub ministra.

wotum zaufania – uchwała parlamentu wyrażająca zaufanie lub aprobatę dla polityki i/lub działalności rządu bądź ministra. Uzyskanie wotum zaufania dla rządu może mieć miejsce zarówno na początku jego działalności, tj. udzielane nowo powołanemu przez prezydenta rządowi, jak i w trakcie.

zakaz retroakcji – prawo nie może działać wstecz.

ŹRÓDŁA PRAWA:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483; zm., Dz.U. z 2006 r. nr 200, poz. 1471, Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946)
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 200 poz. 1471)
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 roku nr 114, poz. 946)
- Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.)
- Uchwała Sejmu z 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu (tj. Mon. Pol. z 2009 r. nr 5, poz. 47)
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tj. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925 ze zm.)
- Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tj. Dz.U. 2003 nr 221, poz. 2199 ze zm)
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz.U. 2003 nr 24, poz. 199 ze zm)
- Ustawa z 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej (tj. Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218)
- Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. z 2001 r. Dz.U. nr 14, poz. 147)
- Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 398 ze zm.)
- Ustawa z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 25, poz. 219, zm. Dz.U. z 2006 r. nr 218, poz. 1592, Dz.U. z 2007 r. nr 112, poz. 766)
- Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. z 2007 r. Dz.U. nr 190, poz. 1360)

Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity z roku 2001: Dz.U. nr 79, poz. 857 ze zm.)

Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. nr 57, poz. 507 ze zm.)

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985, ze zm.)

Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 688)

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. z 2010 r.: Dz.U. nr 17 poz. 95)

Ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. nr 240, poz. 2052)

Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070)

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.)

BIBLIOGRAFIA (monografie i podręczniki):

- [1] BAŁABAN A. (red.): *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002
- [2] BAŁABAN A.: *Funkcje konstytucji*, [w:] J. Trzciniński, (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997
- [3] BANASZAK B.: *Outline of Polish Constitutional Law*, Wrocław 2005
- [4] BANASZAK B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008
- [5] BANASZAK B.: *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997
- [6] BARTOSZEWICZ M.: *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006
- [7] BATOR A.: *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*. Wrocław 1999
- [8] BOĆ J. (red.): *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- [9] BOĆ J. (red.): *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- [10] BOSEK L.: *Bezprawie legislacyjne* Warszawa 2007
- [11] *Bezpośrednie stosowanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochoy, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005
- [12] CHMAJ M., SKRZYDŁO W.: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002
- [13] CHRUŚCIAK R., OSIATYŃSKI W.: *Tworzenie konstytucji w latach 1989-1997*, Warszawa 2001
- [14] CHRUŚCIAK R.: *Prace konstytucyjne w latach 1997-2007*, Warszawa 2009
- [15] COMPLAK K.: *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji*, Wrocław 2007

-
- [16] CZARNY P., KULIG A., NALEZIŃSKI B., SARNECKI P. (red.), TULEJA P., WOJTYCZEK K.: *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008
- [17] CZARNY P.: *Zakres konstytucjonalizacji zasad i instytucji ustrojowych w świadomości społecznej*, [w:] Sarnecki P. (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997
- [18] GEBETHNER S.: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997
- [19] CZESZEJKO-SOCHACKI Z., GARLICKI L., TRZCIŃSKI J.: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999
- [20] DOMAGAŁA M.: *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997
- [21] DUBEL L.: *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2009
- [22] DZIAŁOCHA K.: *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10-lecia urzędu RPO*, Warszawa 1998
- [23] DZIAŁOCHA K.: *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005
- [24] FRANKIEWICZ A.: *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2004.
- [25] GARLICKI L., ZUBIK M.: *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005
- [26] GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2009
- [27] GARLICKI L.: *Rada Ministrów – powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002
- [28] GARLICKI L.: *Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005

- [29] GDULEWICZ E.: *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyka (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005
- [30] GEBETHNER S.: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.
- [31] GEBETHNER S.: *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [32] GEBETHNER S.: *Wybory na urząd Prezydenta RP*, Warszawa 2000
- [33] GÓRECKI D. (red.), BRODZIŃSKI W., DOMAGAŁA M., DOMAŃSKA A., KRAWCZYK R., MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., K. SKŁADOWSKI, SKOTNICKI K.: *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, Warszawa 2008
- [34] GRAJEWSKI K.: *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006
- [35] GRANAT M.: *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2006
- [36] GRANAT M.: *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- [37] GRZYBOWSKI M.: *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [38] GRZYBOWSKI M.: *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [39] GUBIŃSKI A.: *Trybunał Stanu, Państwo i Prawo* 1982
- [40] HACZKOWSKA M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007
- [41] HAUSER R., DRACHAL J., MZYK E.: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003

-
- [42] JABŁOŃSKI M.: *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001
- [43] JABŁOŃSKI M.: *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007
- [44] JASKIERNIA J.: *Sądownictwo powszechne – założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005
- [45] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010
- [46] KOWALSKA M., *Trybunał Stanu*, [w:] SZMULIK B., ŻMI-GRODZKI M. (red.): *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 2000
- [47] LEOŃSKI Z.: *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006
- [48] LIS-STARANOWICZ D.: *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005
- [49] ŁAWNICZAK A., MASTERNAK-KUBIAK M.: *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy, 2002, nr 3
- [50] MASTERNAK-KUBIAK M., TRZCIŃSKI J.: *System rządów w Konstytucji RP z 2 IV 1997 – analiza kompetencji Sejmu*, Przegląd Sejmowy, 1997, nr 5
- [51] MASTERNAK-KUBIAK M.: *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003
- [52] MOJAK R.: *Model prezydentury w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [53] MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce*, Przegląd Sejmowy, 2002, nr 5
- [54] MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rp i praktyki ustrojowej*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [55] ONISZCZUK J.: *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2004

- [56] ONISZCZUK J.: *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001
- [57] PAJDAŁA H.: *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001
- [58] PATYRA S.: *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, 2001, nr 1
- [59] PIETRZAK M.: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992
- [60] *Projekty Konstytucji 1993-1997, część I i II*, Chruściak R. (red.): Warszawa 1997
- [61] RAKOCZY B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- [62] SADURSKI W.: *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008
- [63] SANETRA W.: *Rola i obowiązki polskiego Sądu Najwyższego w regulowaniu i administrowaniu władzą sądowniczą*, Przegląd Sądowy, 2004, nr 3
- [64] SARNECKI P. (red.): *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997
- [65] SARNECKI P.: *Prezydent RP. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000
- [66] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Skrzydło w. (red.): Warszawa 2005
- [67] SKRZYDŁO W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008
- [68] SOKOLEWICZ W.: *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja – ustroj – system finansowy państwa*, Warszawa 1999
- [69] SZEPIETOWSKA B.: *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [70] SYLWESTRZAK A.: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997
- [71] ŚWIĄTKIEWICZ J.: *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001
- [72] TRZCIŃSKI J. (red.): *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Warszawa 2000

-
- [73] TULEJA P.: *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003
- [74] TRZCIŃSKI J.: *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005
- [75] *Ustawa o partiach politycznych komentarz*. Gorgol A., Granat M., Sobczak J., pod red. Mirosława Granata. Warszawa 2003
- [76] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2003
- [77] WASILEWSKI A.: *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, Państwo i Prawo, 1998, nr 6
- [78] WINCZOREK P.: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- [79] WINCZOREK P.: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1998
- [80] WIŚNIEWSKI L. (red.): *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006
- [81] WIŚNIEWSKI L. (red.): *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997
- [82] WOJTYCZEK K.: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- [83] ZIELIŃSKI A.: *Środki ochrony wolności i praw według Konstytucji*, PiP 1997 nr 11-12
- [84] WRONKOWSKA S.: *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [85] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [86] WYRZYKOWSKI M.: *Państwo prawne*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998
- [87] WYRZYKOWSKI M.: *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998
- [88] ZALASIŃSKI T.: *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008
- [89] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006

-
- [90] ZALEŚNY J.: *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004
- [91] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, (red.) W. Sokolewicz Warszawa 1998
- [92] ZUBIK M.: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008
- [93] ZUBIK M.: *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, pod red. Z. Jarosza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006
- [94] ZWIERZCHOWSKI E.: *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997
- [95] ZWIERZCHOWSKI E.: *Izby drugie parlamentów*, Białystok 1996

USTAWA

z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 oraz z 2001 r. nr 28, poz. 319) art. 55 otrzymuje brzmienie:

„Art. 55. 1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.

2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:

- 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
- 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.

4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.

5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

USTAWA

z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

art. 1

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319 oraz z 2006 r. nr 200, poz. 1471) w art. 99 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”.

art. 2

Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

